

De escortbranche: toezicht, handhaving en naleving

Groningen, september 2016

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



Inhoud

| | |
|---|-----------|
| SAMENVATTING | 3 |
| 1. INLEIDING | 9 |
| 1.1 CONTEXT | 9 |
| 1.2 ONDERZOEKSVRAGEN..... | 10 |
| 1.3 AANPAK..... | 11 |
| 1.4 LEESWIJZER | 12 |
| 2. BEGRIPSBEPALING..... | 13 |
| 2.1 INLEIDING | 13 |
| 2.2 TOEZICHT EN HANDHAVING | 13 |
| 2.3 NALEVING VAN REGELGEVING EN NALEVINGSBEVORDERING | 14 |
| 3. BELEID EN JURIDISCH KADER..... | 17 |
| 3.1 INLEIDING | 17 |
| 3.2 BELEID VOOR ESCORT | 18 |
| 3.2.1. <i>Inleiding</i> | 18 |
| 3.2.2. <i>Definitie van escortbedrijf</i> | 18 |
| 3.2.3. <i>Kenmerkende criteria: op een andere plaats, bemiddelen en bedrijfsmatig</i> | 18 |
| 3.3 JURIDISCHE IMPLICATIES..... | 20 |
| 3.3.1. <i>Inleiding</i> | 20 |
| 3.3.2. <i>Zelfstandig werkende escorts</i> | 20 |
| 3.3.3. <i>Thuisprostitutie</i> | 21 |
| 3.3.4. <i>Bedrijfsmatigheid in de praktijk</i> | 23 |
| 3.4 JURIDISCH KADER TOEZICHT EN HANDHAVING | 24 |
| 3.4.1. <i>Inleiding</i> | 24 |
| 3.4.2. <i>Bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht: tweesporenbeleid</i> | 24 |
| 3.4.3. <i>Handhaving algemeen</i> | 25 |
| 3.4.4. <i>Bevoegdheid tot handhaven ten aanzien van escortactiviteiten</i> | 25 |
| 3.4.5. <i>Opvolging geven aan bestuurlijke rapportages</i> | 26 |
| 3.4.6. <i>Bevoegdheid tot handhaven bij zelfstandig werkende escorts</i> | 28 |
| 3.5 VERANDERINGEN ONDER DE WRP..... | 28 |
| 3.5.1. <i>Inleiding</i> | 28 |
| 3.5.2. <i>Definitie escortbedrijf</i> | 29 |
| 3.6 CONCLUSIE..... | 31 |
| 4. AARD EN OMVANG | 33 |
| 4.1 INLEIDING | 33 |
| 4.2 VERGUNDE ESCORT(BEDRIJVEN) | 33 |
| 4.3 NIET-VERGUNDE (ESCORT)BEDRIJVEN | 35 |
| 4.4 ESCORTS BUITEN DE EIGEN GEMEENTE | 37 |
| 4.5 CONCLUSIE..... | 38 |
| 5. TOEZICHT | 41 |
| 5.1 INLEIDING | 41 |
| 5.2 TOEZICHT ALGEMEEN | 41 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| 5.3 | BESTUURLIJKE CONTROLES DOOR GEMEENTEN | 42 |
| 5.3.1. | <i>Bestuurlijke controles bij vergunde escortbedrijven</i> | 42 |
| 5.3.2. | <i>Frequentie bestuurlijke controles</i> | 43 |
| 5.4 | ESCORTCONTROLES..... | 43 |
| 5.4.1. | <i>Toelichting</i> | 43 |
| 5.4.2. | <i>Selecteren van advertenties en maken van afspraken</i> | 44 |
| 5.4.3. | <i>Samenstelling team en werkwijze</i> | 44 |
| 5.4.4. | <i>Contrastrategieën</i> | 47 |
| 5.5 | RESULTATEN VAN HET TOEZICHT | 47 |
| 5.5.1. | <i>Resultaat</i> | 47 |
| 5.5.2. | <i>Samenwerking</i> | 48 |
| 5.6 | CONCLUSIE..... | 49 |
| 6. | HANDHAVING | 51 |
| 6.1 | INLEIDING | 51 |
| 6.2 | SANCTIES | 52 |
| 6.3 | HANDHAAFBAARHEID | 53 |
| 6.4 | CONCLUSIE..... | 55 |
| 7. | NALEVING | 57 |
| 7.1 | INLEIDING | 57 |
| 7.2 | KENNIS VAN REGELS VAN IN DE ESCORTBRANCHE..... | 58 |
| 7.3 | INTERNE EN SOCIALE NORMEN IN DE ESCORTBRANCHE | 60 |
| 7.3.1. | <i>Inleiding</i> | 60 |
| 7.3.2. | <i>Interne normen</i> | 60 |
| 7.3.3. | <i>Sociale normen</i> | 60 |
| 7.4 | MOGELIJKHEDEN VOOR REGELOVERTREDING..... | 61 |
| 7.5 | KOSTEN-BATENAFWEGING..... | 63 |
| 7.5.1. | <i>Inleiding</i> | 63 |
| 7.5.2. | <i>Anonimiteit</i> | 63 |
| 7.5.3. | <i>Veiligheid</i> | 64 |
| 7.5.4. | <i>Financiële en administratieve lasten</i> | 64 |
| 7.5.5. | <i>Imago</i> | 66 |
| 7.6 | AFSCHRIKKING | 66 |
| 7.6.1. | <i>Inleiding</i> | 66 |
| 7.6.2. | <i>Meldingskans</i> | 66 |
| 7.6.3. | <i>Controlekans</i> | 67 |
| 7.6.4. | <i>Detectiekans</i> | 68 |
| 7.6.5. | <i>Selectiviteit</i> | 69 |
| 7.6.6. | <i>Sanctiekans</i> | 69 |
| 7.6.7. | <i>Sanctie-ernst</i> | 70 |
| 7.7 | CONCLUSIE..... | 70 |
| 8. | CONCLUSIES | 73 |
| 8.1 | INLEIDING | 73 |
| 8.2 | TOEZICHT EN HANDHAVING | 73 |
| 8.3 | NALEVING(SBEVORDERING) | 76 |
| BIJLAGE 1: | GEBRUIKTE DOCUMENTEN EN LITERATUUR | 79 |
| BIJLAGE 2: | GEÏNTERVIEWDE PERSONEN | 81 |
| BIJLAGE 3: | ITEMLIJST INTERVIEWS | 83 |

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs en onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL.

Onderzoeksteam: prof.dr. Heinrich Winter (projectleider), mr. Niko Struiksma, mr. Sylvia Huberts, mr. Christian Boxum (allen Pro Facto), drs. Jacco Snippe en Maurits Sytstra Msc (beiden INTRAVAL).

Begeleidingscommissie:

| | |
|-----------------------------------|---|
| Prof. dr. J.M. Nelen (voorzitter) | Universiteit Maastricht, strafrecht en criminologie, faculteit der Rechtsgeleerdheid |
| Mr. dr. M. Boot-Matthijssen | Nationaal Rapporteur Mensenhandel |
| J. Custers | Nationale Politie, korpsexpert mensenhandel |
| Drs. A. L. Daalder | Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC |
| Dr. A.R. Neerhof | Vrije Universiteit Amsterdam staats- en bestuursrecht, faculteit der Rechtsgeleerdheid |
| Mr. drs. C. M. Wijsman | Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving |
| Mr. K. Ypenburg | Gemeente Den Haag, openbare orde en veiligheid |

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt evenmin voor het ministerie van Veiligheid en Justitie en zijn minister.

© 2016 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Op 10 november 2009 is een voorstel van wet voor de Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend dat zich richt op het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door bedrijfsmatige prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Wanneer de Wrp wordt aangenomen zullen alle gemeenten een vergunningplicht moeten invoeren voor seksbedrijven, waaronder ook escortbedrijven. Sommige gemeenten kennen al jaren een vergunningplicht, ook voor escortbedrijven. Dit betekent echter niet dat ook alle escortbedrijven en zelfstandig werkende escorts een vergunning aanvragen. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is de Wrp nog steeds niet aangenomen.

Opdracht

In opdracht van het WODC door Pro Facto in samenwerking met IntraVal onderzoek gedaan naar het toezicht en de handhaving van (bestuursrechtelijke) regels voor escortbedrijven, alsmede de naleving van deze regels.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke vormen van toezicht en handhaving worden toegepast op de escortbranche, wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten, op welke manier kunnen gemeenten de naleving van regels binnen de escortbranche bevorderen en welke 'good practices' bestaan er op het gebied van toezicht en handhaving op dit terrein?

Om antwoord te geven op deze vraag hebben we allereerst document- en literatuurstudie verricht. Daarnaast zijn we in tien gemeenten – die in overleg met de begeleidingscommissie zijn geselecteerd - diepgaand ingegaan op de lokale situatie met betrekking tot het escortbeleid en het toezicht en de handhaving daarvan. Verder hebben we diverse personen gesproken, zoals bij het escortbeleid betrokken medewerkers van gemeenten, politieambtenaren die uitvoering geven aan het toezicht op de escortbranche, exploitanten, woordvoerders van belangenverenigingen, alsmede personen die vanuit verschillende organisaties betrokken zijn bij de vormgeving van landelijk beleid. Tenslotte zijn we in de gelegenheid gesteld in drie verschillende gemeenten mee te lopen met prostitutiecontroleteams om te zien hoe deze teams te werk gaan en hebben we gesprekken gevoerd met zowel de leden van deze teams als met de gecontroleerde escorts.

Beleid

Binnen alle tien onderzochte gemeenten geldt een vergunningplicht voor escortactiviteiten, maar deze gemeenten definiëren het begrip escortbedrijf verschillend. De definitie zoals thans door zes van de tien gemeenten gehanteerd kenmerkt zich door het zogeheten locatiecriterium: dit houdt in dat ervan wordt uitgegaan dat de escortactiviteiten elders, dus niet in de bedrijfsruimte, plaatsvinden. Een belangrijk criterium binnen vier van de tien gemeenten betreft het 'bemiddelen' tussen klant en prostituee. Wat onder bemiddelen dient te worden verstaan is echter niet altijd duidelijk. In alle onderzochte gemeenten maakt het begrip 'bedrijfsmatig' onderdeel uit van de gehanteerde definitie, maar ook hiervoor geldt dat de meeste gemeenten niet hebben toegelicht wat hieronder wordt verstaan.

De definitie van escortbedrijf zal in de Wrp als volgt gaan luiden: 'de activiteit bestaande uit

het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee'. Vrijwel alle gemeenten hebben aangegeven deze definitie – voor zover dat nog niet is gebeurd – over te nemen in de APV.

Juridische implicaties

De voor escortactiviteiten geldende criteria zijn, aan de hand van de definitie van een escortbedrijf, eenvoudig hanteerbaar indien escortactiviteiten zich in de praktijk ook op dergelijke, overzichtelijke, wijze zouden voordoen. In de praktijk blijkt echter een verschuiving waarneembaar van de klassieke vorm van escortbedrijven naar andersoortige vormen, zoals een voor zichzelf werkende escort (zonder tussenpersoon) en thuisprostitutie. Gemeenten blijken hiermee verschillend om te gaan.

Het merendeel van de tien onderzochte gemeenten is van mening dat een zelfstandig werkende escort ook onder de noemer van escortbedrijf valt. Een escort kan volgens die gemeenten voor zichzelf bemiddelen en in die situaties geldt dan ook een vergunningplicht. Dat geen sprake is van een tussenpersoon staat hieraan volgens hen niet in de weg. Een enkele gemeente geeft echter aan dat een zelfstandig werkende escort niet onder de definitie van een escortbedrijf valt. Volgens die gemeente luidt de vraag of deze manier van werken überhaupt onder een bestaande definitie te scharen valt. Gemeenten blijken ook verschillend om te gaan met thuisprostitutie. Indien personen zich als escort aanbieden maar vervolgens thuiswerken, is voor enkele gemeenten niet duidelijk onder welke bepaling zijn vallen.

Voor de vraag of sprake is van vergunningplichtige escortactiviteiten is mede bepalend of de activiteiten een bedrijfsmatig karakter hebben. De meeste gemeenten geven aan dat zodra er geadverteerd wordt, in de praktijk niet getwijfeld wordt aan het bedrijfsmatige karakter daarvan. Andere gemeenten geven aan dat bedrijfsmatigheid al snel aan de orde is, maar dat het probleem zit in het vaststellen daarvan. Uit de wetsgeschiedenis blijken enkele factoren die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten, maar deze factoren zijn niet nader uitgewerkt.

In verband met bovenstaande is van belang dat de minister onlangs (medio 2016) heeft aangegeven dat een individuele prostituee nooit een bedrijf kan zijn in de zin van de wet. De vergunningplicht geldt onder de Wrp enkel voor de exploitant en niet voor thuiswerkers, of zelfstandig werkende prostituees.

Bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht

In negen van de tien bestudeerde gemeenten voert de politie voor de gemeenten het toezicht op de escortbranche uit. Op het moment dat de politie toezicht houdt, doet zij dat met twee 'petten' op. De politie is ten eerste bestuurlijk toezichthouder, maar houdt zich tegelijkertijd ook met strafrechtelijke opsporing bezig.

Gemeenten reguleren bepaalde activiteiten – waaronder escortactiviteiten – in de APV. De bevoegdheid tot het stellen van regels en het hanteren van een vergunningenbeleid reikt logischerwijs niet verder dan tot aan de gemeentegrens waarbinnen het gemeentelijk orgaan zijn gezag heeft. Indien een bepaalde gedraging een APV-overtreding oplevert, kan die overtreding dan ook slechts worden gesanctioneerd voor zover die gedraging binnen de gemeentegrenzen heeft plaatsgevonden.

In geval van escortactiviteiten is dit een complicatie doordat twee fases te onderscheiden zijn: de fase van bemiddeling (fase 1) en de feitelijke uitvoering van de 'overeenkomst' (fase 2) die dikwijls plaatsvindt in een andere gemeente dan waar het escortbedrijf is gevestigd en waar

de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Door dit onderscheid dringt zich de vraag op wie bevoegd is tot handhaven. De tekst van de memorie van toelichting lijkt de suggereren dat enkel de gemeente waar het escortbedrijf is gevestigd, bevoegd is tot handhaving. Van een bedrijf hoeft echter niet altijd sprake te zijn en dat maakt het antwoord op de vraag naar de bevoegdheid tot handhaving gecompliceerd.

Bestuurlijke rapportages

Bij een mogelijke bestuurlijke overtreding maakt de toezichthouder naderhand een bestuurlijke rapportage op en op basis daarvan kan vervolgens gehandhaafd worden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat zo'n bestuurlijke rapportage gestuurd moeten worden naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is en van waaruit de bemiddeling heeft plaatsgevonden. In een aantal gemeenten gebeurt dit ook op deze wijze, terwijl sommige gemeenten de bestuurlijke rapportages sturen naar de gemeente waar de escort woonachtig is. Dat kunnen twee verschillende gemeenten zijn.

De bevoegdheid van een gemeentelijk orgaan strekt niet verder dan zijn geografische buitengrens. In die gevallen waarin bestuurlijke rapportages echter worden verzonden naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is, terwijl de activiteiten elders hebben plaatsgevonden, wordt ervan uitgegaan dat de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt relevant is voor de vraag welke gemeente bevoegd is tot handhaving. De vraag is of dit juist is en hiertoe is dan ook een vergelijking gemaakt met de sinds 2010 geldende zgn. Voetbalwet. Op basis van de Voetbalwet kunnen burgemeesters van gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld door middel van het opleggen van maatregelen ook tegen supporters van de uit spelende partij optreden die (doorgaans) uit een andere gemeente afkomstig zijn.

Bij zelfstandig werkende escorts speelt eveneens een handhavingsvraagstuk, omdat een zonder vergunning werkende escort op allerlei locaties door het land kan werken. Ook dan luidt de vraag welke gemeente bevoegd is tot handhaving: is dat de woonplaats van de escort, de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt, of de plaats van daadwerkelijke uitvoering? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven en de memorie van toelichting geeft dat evenmin.

Wijzigingen onder de Wrp

Onder de Wrp lijkt ervan te worden uitgegaan dat enkel het bemiddelen vergunningplichtig is en dus niet de activiteit die daaruit voortvloeit. De vergunningplicht geldt dan alleen in de gemeente waar het bureau gevestigd is, maar zoals aangegeven kunnen de diensten ook buiten de gemeentegrenzen worden aangeboden. In dat geval dient de bestuurlijke rapportage te worden gestuurd naar de gemeente waar de vergunning is (of zou moeten zijn) afgegeven. De verrichten van de diensten kunnen onder de Wrp op zich ook vergunningplichtig zijn wegens de in de Wrp opgenomen definitie van seksbedrijf, waaronder onder andere wordt verstaan: 'de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling'. In dat geval is ook de gemeente waar de seksuele handelingen plaatsvinden bevoegd tot handhaving.

Het begrip bemiddelen onder de Wrp

In de Wrp is het begrip 'bemiddelen' opgenomen in de definitie van escortbedrijf. Dit lijkt echter niet logisch, omdat het enkel ziet op de situatie waarin daadwerkelijk sprake is van een exploitant die tussen klant en prostituee bemiddelt. In de praktijk blijkt echter dat er steeds meer zelfstandig werkende escorts zijn, terwijl die onder de Wrp dus buiten de vergunningplichtige doelgroep zouden vallen. In het licht van vorenstaande is het van belang dat de minister onlangs heeft aangegeven dat de zelfstandig werkende prostituee onder de Wrp niet vergunningplichtig is, omdat de vergunningplicht conform het wetsvoorstel enkel geldt voor

de exploitant. De vergunningplicht zou dan kunnen worden omzeild door zich voor te doen als zelfstandig werkende.

Aard en omvang

Uit recent landelijk onderzoek naar prostitutie in Nederlandse gemeenten blijkt dat het aantal vergunde escortbedrijven, die niet-locatie gebonden is, is gestegen. In de tien onderzochte gemeenten zijn begin 2016 ruim 60 vergunde escortbedrijven gevestigd, bijna de helft van het totale aantal vergunde escortbedrijven in Nederland. In vijf van de tien onderzochte gemeenten zijn vergunningen aan escortbedrijven afgegeven. Verreweg de meeste escortbedrijven zijn gevestigd in de drie grote gemeenten; Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In twee overige gemeenten gaat het om slechts enkele vergunde escortbedrijven. Het aantal vergunde bedrijven is, behalve in Amsterdam, waar sprake is van een afname, de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Volgens respondenten zou vooral een toename van escorts zijn in het niet-vergunde deel van de branche. Hoe groot deze toename is, is onduidelijk. Actuele gegevens over het aantal actieve escorts zijn niet beschikbaar.

Toezicht

In negen van de tien onderzochte gemeenten wordt toezicht op het naleven van de vergunningplicht voor escorts en de regels die daarbij gelden uitgevoerd door de politie. Een aantal gemeenten heeft daarnaast daartoe speciaal aangewezen ambtenaren. Controles worden met name regelmatig uitgevoerd bij vergunde escortbedrijven, hetgeen door exploitanten als belastend worden ervaren. In het merendeel van de gemeenten wordt de controle ten aanzien van niet-vergunde bedrijven overgelaten aan de politie. De frequentie waarmee dergelijke controles plaatsvinden verschilt per gemeente en deze controles vinden niet overal op dezelfde wijze plaats. Uit de drie door de onderzoekers bijgewoonde escortcontroles komen nadrukkelijke verschillen in onder andere de gehanteerde werkwijze naar voren. De kans dat een niet-vergund bedrijf wordt gecontroleerd is veel kleiner dan van een wel-vergund bedrijf. Escortcontroles worden als nuttig beschouwd, maar gezien de frequentie en omvang waarin dit gebeurt zijn deze niet toereikend om het echt effectief te laten zijn.

De door de politie verrichte controles worden vooral met een strafrechtelijke bril uitgevoerd. In geval van bestuursrechtelijke overtreding wordt wel vaak een bestuurlijke rapportage opgesteld en naar de betreffende gemeente gestuurd met het verzoek om handhaving.

Handhaving

In de tien onderzochte gemeenten wordt verschillend omgegaan met het inzetten van bestuurlijke handhavingsmiddelen. Slechts een aantal gemeenten heeft het prostitutiebeleid concreet beschreven en heeft daarin handhavingsprotocollen opgenomen. Gesprekspartners hebben aangegeven dat het beleid van gemeenten niet altijd op elkaar is afgestemd en dat dit leidt tot onduidelijkheden wat betreft handhavingsbevoegdheden. Verder wordt volgens de gesprekspartners lang niet altijd opvolging gegeven aan de bestuurlijke rapportages. Sancties ten aanzien van vergunde escortbedrijven en niet-vergunde escortbedrijven verschillen van elkaar.

Handhaving binnen de niet-vergunde branche blijkt lastig uitvoerbaar. Dit komt onder meer doordat escorts gemakkelijk in de anonimiteit verdwijnen en wegens het feit dat zij regelmatig niet staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Dit maakt dat dwangsommen moeilijk te innen zijn. Opvallend is ook dat in het merendeel van de gemeenten na een eerder geconstateerde overtreding geen specifieke hercontroles plaatsvinden.

Naleving

Volgens gesprekspartners bestaat zowel bij sommige exploitanten als bij zelfstandig werkende escorts in de niet-vergunde branche een duidelijke behoefte om legaal te werken en zijn er verschillende andere barrières die er voor zorgen dat zij nog niet vergund werken.

Mogelijkheden voor regelovertreding zijn in de escortbranche dusdanig dat ze de naleving negatief beïnvloeden. In de gemeenten waar controles worden uitgevoerd, blijkt dat deze controles arbeidsintensief en vaak weinig effect sorteren. Een belangrijke factor die de naleving in de praktijk vooral negatief beïnvloedt is de kosten-batenafweging. Daarbij spelen drie aspecten een belangrijke rol: anonimiteit, veiligheid en financiën en administratieve lasten.

De bestaande handhaving heeft in beperkte mate een positieve invloed op de naleving. De kans dat een overtreding door anderen wordt gesignaleerd en wordt gemeld is bij escort niet groot, omdat escortactiviteiten niet tot overlast leiden. Ook de controlekans wordt door leden van controleteams als relatief laag ingeschat. Per controle kunnen immers zes tot hooguit acht escorts worden gecontroleerd. Verder blijkt dat de detectiekans hoog is, maar dat het vaststellen van mensenhandel moeilijk is en wordt de kans op controle vooral in de vergunde branche gevoeld.

Voorts blijkt dat de hoogte van een sanctie in het algemeen een positieve invloed heeft op de naleving. Gemeenten geven aan dat naleving wordt bevorderd door de hoge impact van sancties op de bedrijfsvoering, de hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Er zijn ten slotte diverse manieren aangedragen om zowel het illegaal niet-vergund werken te ontmoedigen, als het vergund werken te bemoedigen.

Inleiding

1.1 Context

In 2000 is het bordeelverbod afgeschaft, exploitatie van prostitutie werd daarmee in principe legaal. De wetgever heeft er destijds voor gekozen om geen landelijk prostitutiebeleid vast te stellen, maar wel gemeenten de mogelijkheid geboden een vergunningplicht te introduceren. Hiervoor is een grondslag opgenomen in de Gemeentewet. Artikel 151a van die wet bepaalt namelijk dat de raad een verordening kan vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Er zijn diverse vormen van prostitutie, zoals raamprostitutie, thuiswerkers, seksclubs, privéhuizen, straatprostitutie en escort. Een belangrijk – en ten opzichte van andere vormen van prostitutie onderscheidend – kenmerk van escortactiviteiten is dat de klant niet naar de prostituee gaat maar de prostituee naar de klant (thuis of een andere afgesproken locatie). Het is dus niet locatiegebonden.

Uit diverse onderzoeken – onder meer de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod¹ – is naar voren gekomen dat het noodzakelijk is om nadere regulering van prostitutie bij wet vast te stellen. De achtergrond daarvan is dat de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid niet bevorderlijk is voor het voorkomen en bestrijden van misstanden in de prostitutiebranche. Er blijkt bijvoorbeeld bij niet-locatiegebonden prostitutie een verplaatsing plaats te vinden naar gemeenten die geen vergunningplicht kennen. Ook onvrijwillige prostitutie blijkt zich voornamelijk af te spelen in de niet-vergunde sector.²

Op 10 november 2009 is een voorstel van wet voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend dat zich richt op het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door bedrijfsmatige prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Het wetsvoorstel beoogt voorts misstanden te bestrijden en een veilige en gezonde werkomgeving te waarborgen. De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van

¹ A. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC, 2007.

² Memorie van toelichting, wetsvoorstel 32.211, nr. 3.

een seksbedrijf. Hierdoor zou meer uniformiteit in lokaal vergunningenbeleid moeten ontstaan. De Wrp is nog medio 2016 echter nog steeds niet aangenomen.

Wanneer de Wrp wordt aangenomen zullen alle gemeenten een vergunningplicht moeten invoeren voor seksbedrijven, waaronder ook escortbedrijven. Vooruitlopend op deze vergunningplicht hebben verschillende gemeenten deze vergunningplicht al ingevoerd. Uit onderzoek van Beke blijkt dat driekwart van de Nederlandse gemeenten prostitutiebeleid heeft vastgesteld, waarvan in veel gevallen een vergunningplicht onderdeel uitmaakt. Een derde van deze gemeenten heeft echter geen beleid voor escort en thuisprostitutie. Sommige gemeenten kennen al jaren een vergunningplicht, ook voor escortbedrijven. Dat betekent niet dat alle zelfstandige werkende escorts en escortbedrijven een vergunning aanvragen. Onvergonde seksbedrijven zijn volgens het onderzoek van Beke voornamelijk niet-locatiegebonden bedrijven, zoals escortbedrijven.³

Vergunningen voor escortactiviteiten zijn een gemeentelijke aangelegenheid en dat geldt dus ook voor het toezicht op en de handhaving van deze regelgeving. De gemeente is er dus verantwoordelijk voor dat voor vergunningplichtige escortactiviteiten een vergunning wordt aangevraagd en dat aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Is dat niet het geval, dan is het aan de gemeente om bestuursrechtelijk te handhaven. Dit moet ertoe leiden dat de regels met betrekking tot escort worden nageleefd.

In opdracht van het WODC heeft Pro Facto in samenwerking met IntraVal onderzoek gedaan naar het toezicht op en handhaving van (bestuursrechtelijke) regels voor escortbedrijven en zelfstandig werkende escorts en naar mogelijkheden om de naleving te vergroten. Het is het eerste verdiepende onderzoek dat de directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Veiligheid en Justitie nu jaarlijks beoogt te laten verrichten over het thema 'prostitutie'. Van belang is te benadrukken dat de dataverzameling ten behoeve van dit onderzoek heeft plaatsgevonden voorafgaand aan 16 juni jongstleden. De dag waarop de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wrp in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden en minister Van der Steur zich nadrukkelijk heeft uitgesproken over een aantal binnen dit wetsvoorstel belangrijke begrippen.⁴

In dit hoofdstuk worden eerst de onderzoeksvragen weergegeven (paragraaf 1.2) en daarna (in paragraaf 1.3) de aanpak. Paragraaf 1.4 bevat een leeswijzer.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke vormen van toezicht en handhaving worden toegepast op de escortbranche, wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten, op welke manier kunnen gemeenten de naleving van regels binnen de escortbranche bevorderen en welke 'good practices' bestaan er op het gebied van toezicht en handhaving op dit terrein?

Het onderzoek valt uiteen in de volgende deelvragen:

³ A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving anno 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2014.

⁴ TK 2015/2016, 33 885 nr. 97, item 15.

1. Welke vormen van toezicht en handhaving worden in de praktijk toegepast in de escortbranche en wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
2. Welke manieren zijn denkbaar om naleving van de regelgeving in de escortbranche te bevorderen en onder welke voorwaarden zouden deze maatregelen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de naleving?
3. Welke andere vormen van nalevingsbevorderende maatregelen zijn in de praktijk reeds toegepast en wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
4. Wat zijn barrières en knelpunten om regelgeving in de escortbranche na te leven en hoe zou de naleving verbeterd kunnen worden?
5. Welke manieren om naleving van regels in de escortbranche te bevorderen en effectief toezicht te houden en te handhaven zijn veelbelovend?

1.3 Aanpak

De volgende onderzoeksmethoden zijn toegepast.

Deskresearch (literatuurstudie en documentanalyse)

De bestudeerde documenten en literatuur zijn weergegeven in bijlage 1 van dit rapport.

Algemene interviews

We hebben algemene interviews gehouden met een aantal sleutelfunctionarissen die een goed beeld hebben van ontwikkelingen in de escort, het lokale beleid, de resultaten van toezicht en handhaving en nalevingsbevorderende maatregelen. Deze gesprekspartners zijn gesuggereerd door de begeleidingscommissie, door andere gesprekspartners, zijn in het onderzoek naar voren gekomen als relevante gesprekspartner of waren al bekend bij de onderzoekers. De interviews kenden een open structuur zonder vaste vragenlijst. In bijlage 2 zijn deze respondenten weergegeven.

Gemeentelijke case study's

In tien gemeenten zijn we diepgaand ingegaan op de lokale situatie met betrekking tot het escortbeleid en het toezicht en de handhaving ervan. In overleg met de begeleidingscommissie zijn daarvoor de volgende gemeenten geselecteerd:

- Alkmaar
- Amsterdam
- Den Haag
- Deventer
- Eindhoven
- Groningen
- Leeuwarden
- Rotterdam
- Utrecht
- Weert

De belangrijke inclusiecriteria waren dat de gemeenten al langere tijd een vergunningplicht voor escort hebben en/of ervaring hebben opgedaan met toezicht en handhaving. Voornamelijk grote gemeenten voldoen aan deze criteria. Per geselecteerde gemeente bestond de dataverzameling uit het opvragen en analyseren van bestuurlijke rapportages en interviews met betrokkenen (gemeente, politie). In bijlage 3 is de algemene itemlijst voor de interviews opgenomen; per interview werd deze toegespitst op de specifieke gesprekspartner en gemeente/politie-eenheid. In bijlage 2 zijn de geïnterviewde respondenten weergegeven.

Meelopen met prostitutiecontroleteams

We konden gedurende een actiedienst meelopen met de politiecontroleteams van Rotterdam, Eindhoven en Alkmaar. Bij die gelegenheid konden we zien hoe de teams te werk gingen en konden we gesprekken voeren met de leden van de teams en met de escorts die gecontroleerd werden. We konden aanwezig zijn vanaf de briefing die het team kreeg. De feitelijke controles vonden plaats in (leegstaande) woningen waar afgesproken werd met ongeveer tien escorts. Steeds één lid van ons onderzoeksteam kon bij alle activiteiten en werkzaamheden van de controle aanwezig zijn, spreken met de aanwezige leden van het prostitutiecontroleteam en – na hun toestemming – ook met de betreffende escorts. In sommige gevallen werd daarbij gebruik gemaakt van een tolkentelefoon. De namen van deze gesprekspartners nemen we niet op in deze rapportage. Dat geldt ook voor de geïnterviewde eigenaren van escortbureaus.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op definities en begrippen van toezicht, handhaving en naleving. We ontwikkelen in dit hoofdstuk een theoretisch model dat we toepassen voor het verklaren en verbeteren van naleving. Hoofdstuk 3 bevat beschrijvingen van de juridische en beleidsmatige kaders van de tien onderzochte gemeenten met betrekking tot escortactiviteiten en we gaan in op de juridische complicaties die deze soms opleveren. In hoofdstuk 4 gaan we globaal in op de aard en omvang van escortactiviteiten. De hoofdstukken 5 tot en met 7 gaan over (de knelpunten en complicaties van) respectievelijk toezicht, handhaving en naleving. In hoofdstuk 8 ten slotte worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Begripsbepaling

2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt onder meer geïnventariseerd welke manieren vanuit theoretisch oogpunt denkbaar zijn om naleving van de regelgeving in de escortbranche te bevorderen en onder welke voorwaarden deze maatregelen ingezet zouden moeten worden om een bijdrage te leveren aan de naleving. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welk theoretisch kader wij hiervoor gebruiken. In de volgende paragraaf wordt eerst uiteengezet wat we verstaan onder nalevingsbevordering, toezicht en handhaving. Daarna wordt ingegaan op het theoretisch kader dat wij willen gebruiken, waaronder het in de startnotitie voorgestelde raamwerk ISMA. Wij vullen dit raamwerk op enkele punten aan met randvoorwaarden uit de Tafel van Elf.

2.2 Toezicht en handhaving

In de beleidsstukken over toezicht⁵ wordt in navolging van De Ridder, die het begrip als eerste op die manier omschreef,⁶ consequent gesproken over de definitie van toezicht volgens de drieslag: informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren.⁷ In die laatste, derde stap, gaat het om gedragsbeïnvloeding. Door de inzet van een toezichtsinterventie wordt getracht het handelen van de onder toezicht gestelde (meer) in overeenstemming met de rechtsnorm te brengen, dan wel wordt beoogd een einde te maken aan een onwenselijke situatie. Toezicht kan dan worden gedefinieerd als alle handelingen die erop gericht zijn de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan.

De inzet van een interventie wordt ook wel ‘sanctionering of ‘handhaving’ genoemd. Dat roept de vraag op naar de verhouding tussen de begrippen ‘toezicht’ en ‘handhaving’. Hier-

⁵ Een deel van deze tekst is afkomstig uit; H.B. Winter, Toezicht in het Nederlandse (bestuurs)recht, hoofdstuk 2 uit: F.J.H. Mertens, E.R. Muller & H.B. Winter, *Toezicht: inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Kluwer, 2015.

⁶ J. de Ridder, ‘Toezicht: Begripsvorming en analyse’, *Default Journal*, 1988, p. 26.

⁷ Zie bijvoorbeeld de Kaderstellende visies op toezicht (I: TK 2000-2001, 27 831, nr. 1; II: TK, 2005-2006, 27 831, nr. 15), de diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer (o.a. ‘Handhaven en gedogen’, TK 2004-2005, 30 050, nr. 2 en ‘Handhaven en gedogen. Terugblik 2008’, TK 2007-2008, 30 050, nr. 4) en het rapport van de WRR, *Toeziën op publieke belangen* (2013).

over bestaat veel begripsmatige verwarring. Aan de grondslag daarvan staat mede de Algemene wet bestuursrecht waar de titel van hoofdstuk 5 het opschrift 'Handhaving' draagt. Dat hoofdstuk bestaat uit verschillende titels, onder meer titel 5.2 'Toezicht op de naleving' en de titels 5.3 en 5.4 over specifieke interventie-instrumenten, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Met andere woorden: in de Algemene wet bestuursrecht is 'handhaving' het algemene, overkoepelende begrip, waarvan 'toezicht' en 'sanctionering' onderdelen zijn.⁸ Het begrip 'toezicht' is in hoofdstuk 5 van de Awb beperkt tot het vergaren van informatie, dus inspectie met het oog op controle van de naleving. In het algemene spraakgebruik en in de beleidsstukken is het begrip 'toezicht' echter het algemene en overkoepelende begrip en is handhaving daarvan een onderdeel – namelijk het sluitstuk.

In dit rapport gaan we uit van het gebruik van de begrippen toezicht en handhaving zoals in het algemene spraakgebruik het geval is. Toezicht is dan het algemene begrip dat ziet op alle mogelijke manieren waarop getracht wordt naleving door de doelgroep van een regeling te bevorderen. In eerste instantie gaat het dan om de activiteiten die door een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, het uitvoeren van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Handhaving is daarvan een onderdeel, dat gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet norm-conform is.

2.3 Naleving van regelgeving en nalevingsbevordering

Nalevingsbevordering, toezicht en handhaving hebben als doelstelling regelnaleving van burgers, bedrijven en instellingen. Bij het naleven van regels gaat het om het zich feitelijk gedragen in overeenstemming met bepaalde regels, waaronder ook begrepen wordt het zich onthouden van gedrag dat door die regels wordt verboden.⁹ Verklaringen die in wetenschappelijke literatuur worden gegeven voor het naleven van regels zijn vaak gericht op de normen die actoren kennen. Het kan daarbij zowel om interne normen (de persoonlijke normen van het individu) als om sociale normen (in hoeverre anderen de normen onderschrijven) gaan.

Nalevingsbevordering, toezicht en handhaving zijn sterk met elkaar verweven. Toezicht en handhaving zijn bijvoorbeeld manieren om de naleving te bevorderen, maar nalevingsbevordering is breder dan dat. Onder het bevorderen van naleven worden eveneens preventieve en ondersteunende activiteiten verstaan. Bevordering van de naleving kan bijvoorbeeld ook worden bereikt door voorlichting aan burgers, bedrijven en instellingen of door via betrokkenheid van de mensen werkzaam in de escort de interne norm te versterken.

Zoals hiervoor opgemerkt hebben nalevingsbevordering, toezicht en handhaving alle drie de naleving van regels tot doel. De naleving binnen de prostitutie wordt volgens het onderzoek van Van Wijk et al.¹⁰ met name bevorderd door de intensiteit van toezicht en handhaving, de eigen opvattingen van de exploitant over een schone branche en de impact van sancties op de bedrijfsvoering. Om erachter te komen welke nalevingsbevorderende maatregelen het

⁸ Dat is overigens ook in de Awb zelf weer anders in hoofdstuk 10, waar titel 10.2 spreekt over toezicht op bestuursorganen, mede omvattend het daarbij te hanteren interventie-instrumentarium.

⁹ H. Elffers & D.J. Hessing, *Naleving van belastingregels: een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van de onderzoeksmogelijkheden*, Rotterdam: Erasmus Centre for Sociolegal Taks Research, 1992.

¹⁰ A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aarden omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2014.

beste werken in de escortbranche, moet eerst gekeken worden op welke manier regelnaleving in deze sector werkt. Wanneer zijn actoren geneigd om de regels na te leven en wanneer niet? In dit onderzoek gebruiken we daarvoor een combinatie van het ISMA-model en de Tafel van Elf.

Het ISMA-model¹¹ verklaart hoe de neiging tot regelovertrading ontstaat. Daarbij wordt uitgegaan van interne normen van de actor zelf (I), sociale normen van de omgeving (S), mogelijkheden voor regelovertrading (M) en de afschrikking die uitgaat van de bestaande handhaving (A). Het ISMA-model legt de motieven bloot die ten grondslag kunnen liggen aan de gedragskeuze van actoren. De motieven van het ISMA-model verklaren zoals gezegd de gedragskeuze van actoren. Het verklaart echter niet volledig het individuele gedrag van actoren. Daarom voegen wij de dimensies van de Tafel van Elf,¹² die ontwikkeld is om de sterke en zwakke kanten van naleving, toezicht en handhaving in kaart te brengen, aan het ISMA-model toe. Bij de Tafel van Elf gaat het om de volgende dimensies, die voor een gedeelte overlappen met het ISMA-model.

TABEL 2.1: DE TAFEL VAN ELF

| DIMENSIES VAN SPONTALE NALEVING | DEFINITIE |
|--|---|
| Kennis van regels | De bekendheid met wet- en regelgeving bij de doelgroep en de duidelijkheid ervan. |
| Kosten en baten | De (im)materiële voor- en nadelen die uit het overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. |
| Mate van acceptatie | De mate waarin de doelgroep het beleid en de regelgeving van de overheid acceptabel vindt. |
| Gezagsgetrouwheid doelgroep | De mate waarin de doelgroep bereid is zich te conformeren aan het gezag van de overheid of aan eigen normen en waarden. |
| Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle) | De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. |
| TOEZICHTSDIMENSIE ¹³ | DEFINITIE |
| Meldingskans | De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtrading die geconstateerd is door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties. |
| Controlekans | De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtrading. |
| Detectiekans | De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtrading als de overheid controleert. |
| Selectiviteit | De gepercipieerde kans op controle en detectie bij een overtrading door selectieve controle van bedrijven, personen, handelingen of gebieden. |
| Sanctiekans | De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie als na controle een overtrading is geconstateerd. |

¹¹ Ontwikkeld door het platform bijzondere opsporingsdiensten, rapport *Fraude in Beeld* 2007.

¹² Zie: <http://www.hetccv.nl/publicaties/webwinkel/Algemeen/tafel-van-elf>.

¹³ De Tafel van Elf spreekt oorspronkelijk van handavingsdimensies, maar het is zoals aangegeven juist om het overkoepelende begrip 'toezicht' te gebruiken, omdat dit meeromvattend is.

Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Als we beide modellen – het ISMA-model en de Tafel van Elf – in elkaar schuiven, krijgen we het volgende theoretische kader, bestaande uit zes onderdelen:

1. Kennis van de regels
2. Normen van de actor
 - Interne normen
 - Sociale normen
3. Mogelijkheden voor regelovertrading
4. Kosten-baten afweging
5. Afschrikking die uitgaat van de bestaande handhaving
 - Meldingskans
 - Controlekans
 - Detectiekans
 - Selectiviteit
 - Sanctiekans
 - Sanctie-ernst

Deze combinatie van beide theoretische modellen zal gebruikt worden bij het verklaren van de neiging van escortbedrijven om de regels na te leven of juist niet na te leven. Het ontstane model bestaat uit vijf hoofdonderdelen: de vier onderdelen van het ISMA-model, aangevuld met kennis van de regelgeving en de kosten-batenafweging. De andere dimensies van de Tafel van Elf zijn als onderdeel van deze vijf hoofdonderdelen opgenomen.

Beleid en juridisch kader

3.1 Inleiding

Voor een onderzoek naar nalevingsbevordering, toezicht en handhaving binnen de escortbranche is het noodzakelijk vast te stellen welke gemeentelijke beleidskaders gelden voor deze specifieke branche. Zo is het van belang vast te stellen wanneer voor gemeenten sprake is van een escortbedrijf en welke vormen van prostitutie tot de escortbranche moeten worden gerekend. De vraag luidt ook in hoeverre de tien onderzochte gemeenten eenduidig beleid hanteren. Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de juridische implicaties die (de begrippen uit) de APV's met zich meebrengen.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het escortbeleid en juridische vormgeving daarvan van de tien onderzochte gemeenten, de verschillen daartussen, alsmede de betekenis van het beleid voor de praktijk en de eventuele knelpunten die zich in de praktijk voordoen. Ook de definities in het wetsvoorstel van de Wrp betrekken we in onze analyse.

Alvorens in te gaan op voornoemde onderwerpen, is het van belang onderscheid te maken tussen de begrippen legale en illegale prostitutie. Bepalend hiertoe is het antwoord op de vraag of binnen de gemeente al dan niet een vergunningplicht geldt, en of deze vergunning daadwerkelijk is verleend. Onderstaande tabel geeft dit als volgt weer.

TABEL 1. LEGAAL OF ILLEGAAL?

| | Escort heeft vergunning | Escort heeft geen vergunning |
|--------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Gemeenten heeft vergunningplicht | Legale prostitutie | Illegale prostitutie |
| Gemeente heeft geen vergunningplicht | Niet mogelijk | Legale prostitutie |

In geval een vergunning is verleend is bovendien noodzakelijk dat de daaraan verbonden vergunningsvoorwaarden worden nageleefd, wil sprake zijn van legale prostitutie.

3.2 Beleid voor escort

3.2.1. Inleiding

In gemeentelijk beleid wordt onderscheid gemaakt tussen specifieke vormen van seksbedrijven. Zo bevatten de APV's definities van prostitutiebedrijf, seksinrichting, sekswinkel en escortbedrijf. Hierop gaan we in onderstaande paragrafen in.

3.2.2. Definitie van escortbedrijf

Gebleken is dat de tien onderzochte gemeenten het begrip escortbedrijf verschillend definiëren. De definitie van escortbedrijf zoals gehanteerd in de Wrp (TK 32 211, nr. 2) luidt als volgt: “de activiteit bestaande uit het *bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie* in de vorm van *bemiddeling* tussen klant en prostituee”. In hoofdstuk 3 van de model-APV (juli 2015) is aansluiting gezocht bij deze definitie. De gemeenten Groningen en Rotterdam hebben deze definitie inmiddels overgenomen in de APV. Vrijwel alle overige gemeenten hebben aangegeven dit (op termijn) ook te zullen doen, of dat zij – met het oog op uniformiteit in regionaal verband – met deskundigen in overleg zijn over de te hanteren nieuwe definitie (regio IJsselland en regio Limburg).

In zes van de tien gemeenten wordt een escortbedrijf echter nog omschreven als: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die *bedrijfsmatig*, of in een omvang alsof zij *bedrijfsmatig was*, *prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend*” (Alkmaar, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Leeuwarden en Weert).

De gemeenten Amsterdam en Utrecht hanteren weer een andersluidende definitie, die wordt gekenmerkt door het begrip bemiddeling. In Amsterdam wordt onder escortbedrijf verstaan “een ruimte of plek waar *bedrijfsmatig*, of in een omvang alsof het *bedrijfsmatig is*, *bemiddeld wordt in prostitutie*, die op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt”. In Utrecht luidt de definitie van een escortbedrijf: “de activiteit, bestaande uit het *bedrijfsmatig*, of in een omvang alsof zij *bedrijfsmatig was*, *gelegenheid geven tot prostitutie* in de vorm van *bemiddeling* tussen klant en prostituee”.

TABEL 2. DEFINITIES ESCORTBEDRIJF

| | |
|---|--|
| Wrp, Groningen en Rotterdam | De activiteit bestaande uit het <i>bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie</i> in de vorm van <i>bemiddeling</i> tussen klant en prostituee. |
| Amsterdam | Een ruimte of plek waar <i>bedrijfsmatig</i> , of in een omvang alsof het <i>bedrijfsmatig is</i> , <i>bemiddeld wordt in prostitutie</i> , die op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt. |
| Utrecht | De activiteit, bestaande uit het <i>bedrijfsmatig</i> , of in een omvang alsof zij <i>bedrijfsmatig was</i> , <i>gelegenheid geven tot prostitutie</i> in de vorm van <i>bemiddeling</i> tussen klant en prostituee. |
| Alkmaar, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Leeuwarden en Weert | De natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die <i>bedrijfsmatig</i> , of in een omvang alsof zij <i>bedrijfsmatig was</i> , <i>prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend</i> . |

3.2.3. Kenmerkende criteria: op een andere plaats, bemiddelen en bedrijfsmatig

Locatiecriterium

De definitie zoals gehanteerd in meer dan de helft van de gemeenten kenmerkt zich door het zogeheten *locatiecriterium*; de escortactiviteiten vinden elders, dus niet in de bedrijfsruimte, plaats.

Bemiddelen

Een belangrijk criterium binnen vier van de tien gemeenten betreft het *bemiddelen* tussen klant en prostituee. Wat onder bemiddelen dient te worden verstaan is echter niet altijd duidelijk. Volgens de Van Dale betekent bemiddelen ‘het tot stand brengen van een overeenkomst tussen twee of meer partijen’. In andere online woordenboeken wordt hier vaak aan toegevoegd dat de bemiddeling door een tussenpersoon wordt uitgevoerd. De omschrijving van bemiddeling, waarbij sprake is van een derde partij, sluit aan bij het klassieke beeld van een escortbedrijf. Dat gaat namelijk uit van een prostituee die werkzaam is voor een escortbedrijf van waaruit de bemiddeling tussen klant en prostituee plaatsvindt. De werkwijze kenmerkt zich door een klant die een escortbedrijf benadert en verzoekt om een afspraak met een prostituee. Na afspraken over de prijs, de locatie en het tijdstip, wordt de klant door de prostituee bezocht. De locatie betreft dan het verblijfsadres van de klant of andere afgesproken locatie.

Gebleken is dat niet alle gemeenten het begrip ‘bemiddelen’ in het beleid hebben omschreven of toegelicht.

Bedrijfsmatig

In alle onderzochte gemeenten maakt het begrip *bedrijfsmatig* onderdeel uit van de gehanteerde definitie. Ook ten aanzien hiervan geldt dat het merendeel van de gemeenten dit niet nader heeft toegelicht. De gemeenten Rotterdam en Groningen hebben dit wel gedaan.

In de eerder vermelde ‘Nota Prostitutie en Seksbranche 2015’ hanteert de gemeente Rotterdam het uitgangspunt dat zonder meer sprake is van een bedrijf indien er personeel in dienst is. De gemeente vindt echter dat ook in het geval van een individu zonder personeel sprake kan zijn van een bedrijf. Of activiteiten bedrijfsmatig worden verricht, hangt volgens de gemeente af van verschillende (niet limitatieve) factoren, waaronder:

- het herhaaldelijk adverteren (meer dan één keer per dertien maanden);
- het feit dat meerdere personen werkzaam zijn als sekswerker tegen betaling;
- het feit dat de sekswerkers niet staan ingeschreven op het adres van waaruit de prostitutie werkzaamheden plaatsvinden (Basisregistratie personen is leidend);
- de organisatiegraad en de omvang van het aanbod; en
- een zakelijke (bedrijfsmatige) uitstraling en uiterlijke waarneembaarheid als seksbedrijf.

In de ‘Nota Prostitutie en Overige Seksbedrijven’ heeft de gemeente Groningen het begrip *bedrijfsmatig* uitvoerig uitgewerkt, maar enkel met het oog op gevallen van thuisprostitutie. In voornoemde Nota zijn tien indicatoren opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of in een geval van thuisprostitutie sprake is van bedrijfsmatige en dus vergunningplichtige prostitutie.¹⁴

Beleid gemeente Groningen

Begin 2016 heeft de gemeente Groningen het te voeren prostitutiebeleid herzien. Uit de ‘Nota Prostitutie en overige Seksbedrijven’ volgt een nieuwe aanpak die zich als volgt laat schetsen:

- Een verplichte intake voor alle in Groningen werkzame prostituees (intakegesprekken worden gevoerd door een team bestaande uit medewerkers van de GGD/MJD en een gemeentelijk toezichthouder prostitutie);

¹⁴ Gemeente Groningen, Nota Prostitutie en Overige Seksbedrijven. Zie Gemeentebld 2016. Nr. 63810, 20 mei 2016.

- Prostituees ontvangen een bewijs van het intakegesprek (zonder een intakebewijs kunnen prostituees niet werken in een seksbedrijf in de gemeente Groningen);
- Vergroten van de verantwoordelijkheid van de exploitant (verplichting tot het indienen van een bedrijfsplan bij de vergunningaanvraag);
- Verhoging van de minimumleeftijd van prostituees van 18 naar 21 jaar;
- Het instellen van maximale werktijden van 11 uur per etmaal;
- Strafbaarstelling klanten van prostituees in niet-vergunde prostitutiebedrijven (zogeheten vergewisplicht waarbij geldt dat de klant een verwijt moet kunnen worden gemaakt).¹⁵

3.3 Juridische implicaties

3.3.1. Inleiding

De voor escortactiviteiten geldende criteria zijn, aan de hand van de definitie van een escortbedrijf, eenvoudig hanteerbaar indien escortactiviteiten zich in de praktijk ook op dergelijke, overzichtelijke, wijze zouden voordoen. Gemeenten hoeven in die gevallen slechts te beoordelen of sprake is van bemiddeling tussen prostituee en klant en of dit een bedrijfsmatige vorm aanneemt. Van belang is in dit verband ook wat gemeenten in het beleid hebben vastgelegd en de handhaving die zij op grond hiervan organiseren. In dergelijke overzichtelijke situaties doen zich in de praktijk doorgaans geen knelpunten op het gebied van toezicht en handhaving voor.

Volgens de gesprekspartners is er echter een verschuiving waarneembaar van de klassieke vorm van escortbedrijven naar andersoortige vormen, zoals een voor zichzelf werkende escort (zonder tussenpersoon). Dit levert de vraag op of in dergelijke gevallen sprake is van bemiddeling en dus van escortbedrijven. Bovendien komt thuisprostitutie volgens meerdere gesprekspartners steeds vaker voor en is niet altijd duidelijk onder welke bepaling deze activiteit valt. In de praktijk blijkt ook dat het niet eenvoudig is vast te stellen of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Hieronder wordt uiteengezet hoe gemeenten dergelijke situaties beoordelen en of hierin verschillen waarneembaar zijn.

3.3.2. Zelfstandig werkende escorts

Een in de praktijk voorkomende vorm van escort betreft de zelfstandig werkende escorts waarbij geen sprake is van een tussenpersoon en bemiddeling in de enge zin van het woord. Dit betekent dat de escort de activiteiten, bestaande uit het aannemen van de telefoon tot aan het daadwerkelijk maken van de afspraak, geheel zonder tussenkomst van andere personen/een escortbedrijf uitvoert. Gemeenten blijken verschillend om te gaan met deze vorm van prostitutie.

Ook al suggereert de term bemiddeling dat iemand anders bemiddelt, het merendeel van de tien onderzochte gemeenten is van mening dat een zelfstandig werkende escort ook onder de noemer van een escortbedrijf valt. Een escort kan volgens die gemeenten voor zichzelf bemiddelen en in die situaties geldt dan ook een vergunningsplicht. Dat geen sprake is van

¹⁵ Dit beleid van de gemeente Groningen is vastgesteld vooruitlopend op de totstandkoming van de wet en hierbij is hoofdstuk 3 van de model-APV als richtinggevend beschouwd. Volgens de gemeente impliceert dit dat de voorgestelde wijzigingen nauw aansluiten bij de inhoud van het wetsvoorstel zoals dat nu luidt. Dat is echter niet op alle punten het geval. Een amendement om klanten strafbaar te stellen die tegen betaling seksuele diensten afnemen van prostituees onder de 21 jaar die werkzaam in niet-vergunde prostitutiebedrijven, is namelijk verworpen (TK 33 885, nr. 16). Gemeenten kunnen zelf geen strafrechtelijke bepalingen vaststellen en dus kan het laatste aspect van het beschreven beleid niet geldend zijn.

een tussenpersoon, staat hieraan volgens hen niet in de weg. Hiermee wijken deze gemeenten af van de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie. Een enkele gemeente geeft echter aan dat een als zelfstandig werkende escort niet onder de definitie van een escortbedrijf valt. Volgens die gemeente luidt de vraag of deze manier van werken überhaupt onder een bestaande definitie te scharen valt.

Zelfstandig werkende escorts

In de gemeente Leeuwarden is een escortvergunning verleend aan een zelfstandig als escort werkende vrouw. Binnen de regio Limburg zijn ook door de gemeente vergunde escortbureaus waarbij daarvan sprake is. Ook de gemeenten Groningen en Alkmaar hebben aangegeven dat een escort voor zichzelf zou kunnen bemiddelen. Binnen de gemeente Rotterdam wordt daar net zo over gedacht. In de praktijk worden daarin volgens de gemeente geen moeilijkheden ondervonden. Ook niet als de 'bemiddeling' door de escort zelf plaatsvindt. Tijdens controles zou de politie situaties ook als zodanig beoordelen. De gemeente Amsterdam acht een zelfstandig werkende escort daarentegen niet vergunningplichtig. Een vrouw die voor zichzelf bemiddelt en op een andere locatie dan haar woonadres werkt, valt volgens het gemeentelijke beleid onder geen enkele bepaling. Deze vorm van prostitutie is dan ook niet vergunningplichtig, met als gevolg dat hierop volgens de gemeente niet valt te handhaven.

3.3.3. Thuisprostitutie

Een veelvoorkomende vorm van prostitutie, anders dan escort, betreft thuisprostitutie. Een aantal gemeenten geeft hierover echter aan dat het onderscheid tussen deze vormen niet eenvoudig te maken is. In geval van escortbedrijven geldt voor de meeste gemeenten dat de escort naar de klant gaat en niet andersom. Het betreft vrouwen die hun werkzaamheden elders verrichten dan waar ze wonen. Indien vrouwen zich aanbieden als escort, maar vervolgens thuiswerken, is voor enkele gemeenten niet duidelijk onder welke bepaling zij vallen. Bovendien zou de bedrijfsmatigheid in geval van thuisprostitutie niet zonder meer aantoonbaar zijn.

Illegale thuisprostitutie

In één van de bestudeerde gemeente is de afgelopen jaren slechts één aanvraag voor een escortvergunning ingediend. Die voor zichzelf werkende escort is snel gestart, maar ervoer veel last van concurrentie van illegale thuisprostituees.

Een andere gemeente geeft aan dat bij de vergunningaanvraag beoordeeld wordt of het adres van het escortbedrijf niet slechts een postadres of een garagebox betreft. Op deze wijze probeert men illegale thuisprostitutie te voorkomen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat die locatie vaak enkel fungeert als basis voor de telefoonaansluiting.

In een derde gemeente is ten tijde van het uitgevoerde onderzoek sprake van een aanvraag van een persoon die zelf prostituee is en wil gaan bemiddelen voor andere escorts. De escorts zouden het zelf namelijk bezwaarlijk vinden om de telefoon aan te nemen. Op het moment dat deze vrouwen vanuit hun eigen woning activiteiten verrichten, vallen deze activiteiten volgens de gemeente onder thuiswerken in plaats van escort. Dit voorbeeld geeft aan dat escort en thuisprostitutie eenvoudig in elkaar overlopen. Bovendien betreft het voorbeeld een verbijzondering van escort/thuisprostitutie.

Memorie van toelichting

In dit kader zijn de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van 17 juli 2015 van belang over de situaties waarin een prostituee op het thuisadres werkzaam is.

Hieruit blijkt dat in beginsel geen sprake is van een prostitutiebedrijf maar van een aan huis gebonden beroep indien:

- een prostituee uitsluitend thuis ontvangt, en
- er geen andere prostituees in zijn of haar woning werken, en
- er geen sprake is van bedrijfsmatige activiteiten in de vorm van het zich beschikbaar stellen op een structurele basis

Als hiervan sprake is, is er geen vergunning nodig. Indien de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld indien er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat het tot passanten leidt, er reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn, dan is volgens het wetsvoorstel sprake van een prostitutiebedrijf en is een vergunning wél noodzakelijk.¹⁶

Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente Groningen voor wat betreft thuisprostitutie en het bedrijfsmatige karakter daarvan aansluiting gezocht bij de Wrp en enkele criteria uitgeschreven¹⁷. Voor de gemeente Groningen geldt dan ook dat thuisprostitutie, bedrijfsmatig en dus vergunningplichtig is, indien één of meerdere van onderstaande criteria zich voordoen:

- Er wonen en werken meerdere prostituees in een woning;
- Er zijn derden (zoals een partner) betrokken bij de activiteiten;
- De prostituee is geen huurder of eigenaar van de woning;
- De prostituee staat in het BRP niet ingeschreven op het adres waar ze werkt;
- Aan de buitenkant van de woning zijn uitingen van prostitutie aangebracht, zoals bijvoorbeeld een rode lamp aan de gevel;
- Er is een merkbare aanloop van klanten;
- De activiteiten geven overlast voor de omgeving;
- Er wordt geadverteerd door de prostituee;
- De prostituee heeft zich ingeschreven bij de Kamer van Koophandel;
- De woning is niet ingericht als een woning.

In Groningen wordt met ingang van 2016 echter geen vergunning voor bedrijfsmatige thuisprostitutie afgegeven, indien deze woning buiten het zogeheten concentratiegebied gelegen is.

Al dan niet gedogen van thuiswerkers

Volgens de politie Rotterdam is het van groot belang eenduidig beleid te hanteren ten aanzien van thuiswerkers. Aangegeven wordt de situatie waarin iemand in de BRP van de gemeente Dordrecht staat ingeschreven en thuis klanten ontvangt. Deze wordt door de gemeente gedoogd. Dit terwijl men in de gemeente Sliedrecht in dat geval in overtreding is, want daar gedooft een gemeente een dergelijke situatie niet. De politie acht dit onwenselijk en spreekt zelfs over een bestuurlijke janboel. Bij een controle dient namelijk eerst de desbetreffende gemeente te worden gebeld om te vragen wat daar precies de regels zijn. Dat wordt niet alleen door de politie als vervelend ervaren, maar ook voor de prostituees die dit werk doen. Thuiswerkers weten op deze manier niet waar ze aan toe zijn.

Uit een van de gevoerde gesprekken is verder gebleken dat hetgeen de gemeente onder escortactiviteiten schaar, soms door de politie wordt beschouwd als thuiswerken of niet-vergunde prostitutie. Escortbedrijven worden in die gevallen niet als een aparte categorie gezien, tenzij de dienst op een klassieke wijze door een vergund escortbedrijf wordt aangeboden.

¹⁶ TK, 2009-2010, 32 211, nr. 3, p. 16. Zie ook TK, 33 885, nr. 7, verslag d.d. 17 juli 2015, p. 16

¹⁷ Gemeente Groningen, Nota Prostitutie en Overige Seksbedrijven, p. 9. Zie Gemeentebled 2016. Nr. 63810, 20 mei 2016.

Een thuiswerker zou, wanneer daarom wordt gevraagd, vanuit het perspectief van de politie ook wel op bezoek bij een klant kunnen gaan, of afspreken in een hotel of pension.

Vanuit de branche is overigens aangegeven dat het verwarring opwekt als over thuis prostitutie per gemeente verschillend wordt gedacht. Dit geldt ook voor het feit dat soms op grond van gemeentelijk beleid geen vergunning nodig is, maar de woningcorporatie het vervolgens niet toestaat. De regelgeving over al dan niet toegelaten vormen van prostitutie wordt volgens de branche dan ook als (te) onduidelijk ervaren.

De gesprekspartners hebben aangegeven dat bij controles meer aandacht zou moeten zijn voor andersoortige vormen van escort die zich steeds vaker voordoen, zoals de zelfstandig werkende escorts. Dit vereist ook het door gemeenten formuleren van beleid dat hierbij aansluit en het eenduidig hanteren hiervan door gemeenten en politie. Een enkele gemeente geeft aan op termijn mogelijk een splitsing aan te willen brengen in het soort escortvergunning. Er zal dan onderscheid worden gemaakt tussen een escort die voor zichzelf werkt en een ondernemer die meerdere escorts in dienst heeft. Voor de eerstgenoemde groep zullen de legeskosten lager zijn.

3.3.4. Bedrijfsmatigheid in de praktijk

Voor de vraag of sprake is van vergunningplichtige escortactiviteiten is medebepalend of de activiteiten een bedrijfsmatig karakter hebben. Hoewel niet alle gemeenten het begrip bedrijfsmatig hebben uitgewerkt in beleid, geven de meeste gemeenten aan dat zodra er geadverteerd wordt, in de praktijk niet getwijfeld wordt aan het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten. Verondersteld wordt dan dat iedereen die zich aanbiedt op websites als kinky.nl of seksjobs.nl bedrijfsmatig actief is. Politie-eenheden in onze cases beoordelen situaties doorgaans op dezelfde wijze.

Volgens een aantal gemeenten is bedrijfsmatigheid al snel aan de orde, maar zit het probleem in het vaststellen daarvan. In sommige gemeenten vindt dan ook nauwe samenwerking met de Belastingdienst plaats als het gaat om de beoordeling van de bedrijfsmatigheid. In Rotterdam zijn de gemeente en de politie regelmatig met elkaar in gesprek over de vraag wat bedrijfsmatig adverteren is. Volgens de gemeente Rotterdam komen in de praktijk echter zelden twijfelgevallen voor. Dit zou te maken hebben met het feit dat het om een vrij brede definitie gaat, maar ook het feit dat in de praktijk met name extreme gevallen (situaties waarin niet getwijfeld wordt over het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten) voorkomen is hierop van invloed.

Vanuit de branche is aangegeven dat de regels per gemeente als onduidelijk worden ervaren. Het is vaak niet inzichtelijk welke situaties vergund moeten worden, omdat sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Het doorverwijzen van deze personen naar de gemeente zou volgens de gesprekspartners vervolgens geen nut hebben, omdat regelmatig blijkt dat het beleid zich niet leent voor een eenduidige uitleg.

Om te kunnen spreken van bedrijfsmatige (escort)activiteiten blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat een aantal factoren bepalend is.¹⁸ Het betreft onder meer:

- Het oogmerk om (een aanvulling op) inkomen te genereren;
- Het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed;
- De wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken);

¹⁸ TK 32 211, nr. 3

- De organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod.

Opmerkelijk is dat genoemde factoren niet nader worden toegelicht. Het wetsvoorstel van de Wrp geeft voor het begrip 'bedrijfsmatigheid' ook alleen een aantal handvatten, waaraan gemeenten verder invulling kunnen geven in een wetsinterpreterende beleidsregel. Voor veel van de onderzochte gemeenten geldt dat het begrip 'bedrijfsmatig' niet helder omschreven is en dat (impliciet) verschillende interpretaties aan worden gegeven.

Van belang voor de beoordeling of sprake is van bedrijfsmatigheid is dat de minister zeer recentelijk heeft gezegd dat een individuele prostituee nooit een bedrijf kan zijn in de zin van de wet. De vergunningplicht geldt enkel voor de exploitant en niet voor thuiswerkers, of voor zelfstandig werkende prostituees.¹⁹

Een prostitutievertrouwenspersoon aan het woord

"Het is niet duidelijk wat wel en niet op grond van gemeentelijk beleid kan. Mag het wel in het hotel en mag je bij een klant thuiskomen? De gemeente zou daar meer helderheid over moeten verschaffen. Maar de gemeente geeft aan dat zij dit zelf ook lastig vindt. Ook vergunningtechnisch moet er meer duidelijkheid komen over wat wel en niet (juridisch) toelaatbaar is. Vrouwen die in de branche (willen) werken willen gewoon heel duidelijk op een A4'tje wat niet mag en wat exact de regels zijn. Maar daar ontbreekt het aan.

Neem het begrip bedrijfsmatig. Het is totaal onduidelijk wat de gemeente daar mee bedoelt. En dan is het in elke gemeente ook nog eens anders geregeld. Het zou bovendien nuttig zijn om begrippen te hanteren die niet vatbaar zijn voor eigen interpretatie. Zeg bijvoorbeeld: als je een advertentie op kinky.nl zet en we houden je aan, dan volgt een boete van €20.000. Dat is tenminste duidelijk. Ik ken voldoende mensen die vergund willen werken, maar die gewoon niet weten waar ze moeten beginnen en wat precies de regels zijn. Het zou toch eenvoudig moeten zijn om bijvoorbeeld een informatiefolder te maken voorzien van een regeloverzicht. Het beste zou natuurlijk zijn als het landelijk eenduidig wordt geregeld. Er is nu te veel ruis en dat werkt ontzettend belemmerend."

3.4 Juridisch kader toezicht en handhaving

3.4.1. Inleiding

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de vraag welke gemeente in welk geval de bevoegdheid heeft tot handhaven en op eventuele knelpunten ten aanzien daarvan in de praktijk. Daarbij zal worden ingegaan op de bevoegdheden van toezichthouders, hoe deze in de praktijk worden uitgeoefend en wat de rechtmatigheid daarvan is. Deze paragraaf laat voorts zien welke knelpunten de huidige systematiek met zich mee brengt als het gaat om regelgeving, toezicht en handhaving binnen de escortbranche.

3.4.2. Bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht: tweesporenbeleid

In negen van de tien onderzochte gemeenten is de politie door de gemeente aangewezen als toezichthouder op het gebied van prostitutie en daarmee dus ook op de escortbranche. Alleen de gemeente Groningen vormt hierop een uitzondering. In een viertal gemeenten zijn naast de politie ook gemeentelijke toezichthouders aangewezen (Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden), maar neemt de politie de toezichthoudende taak voor het overgrote deel voor

¹⁹ TK 2015-2016, 33 885, nr. 97, item 15, p. 18.

haar rekening. In de gemeente Weert is onlangs een gemeentelijke toezichthouder aangehouden. In Eindhoven loopt sinds kort een medewerker van de gemeente met de politie mee om tijdens de controles op het naleven van vergunningsvoorwaarden toe te zien. Het gaat hierbij om bestuurlijk toezicht. Dat betekent dat de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing zijn. Daarnaast zijn de APV-bepalingen van de gemeente waar de politie op dat moment haar taak uitoefent van toepassing.

Op het moment dat de politie toezicht houdt, doet zij dat met twee petten op. De politie is ten eerste bestuurlijk toezichthouder, maar houdt zich tegelijkertijd ook met strafrechtelijke opsporing bezig, het zogenoemde tweesporenbeleid. Dat betekent dat wanneer tijdens een bestuurlijke controle feiten aan het licht komen die niet of niet alleen bestuurlijk gesanctioneerd kunnen worden, maar die tevens strafbare feiten opleveren, de politie haar bestuurlijke pet af zet en overschakelt naar het strafrecht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een overtreding van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) hetgeen een verbod op mensenhandel inhoudt, of artikel 248b Sr, het verbod op ontucht met 16- of 17-jarige prostituees, of artikel 244, 245 en 247 Sr, die zien op het verbod op ontucht met kinderen van jonger dan 16 jaar. Op het moment dat sprake is van verdenking van een strafbaar feit, dan dient op dat moment de cautie te worden gegeven en treedt het strafrechtelijke regime in werking. Vanaf dat moment is de politie niet langer toezichthouder namens de gemeente maar is er sprake van strafrechtelijke opsporing. Op grond van artikel 6 van de Politiewet heeft de politie dan een landelijk bevoegdheid ter uitvoering van de politietaak en is zij niet meer gebonden aan beperkingen die zij heeft als bestuurlijk toezichthouder.

3.4.3. Handhaving algemeen

Indien een gemeente een bepaalde activiteit wil reguleren kan hij daarvoor regels vaststellen in de APV. Daarin kan worden bepaald dat het zonder vergunning verboden is een bepaalde activiteit uit te voeren. In een vergunning kunnen voorwaarden worden gesteld waaronder die activiteit mag worden uitgevoerd. De bevoegdheid tot het stellen van regels en het hanteren van een vergunningenbeleid reikt logischerwijs niet verder dan tot aan de gemeentegrens waarbinnen het gemeentelijk orgaan zijn gezag heeft. Indien een bepaalde gedraging een APV-overtreding oplevert, kan die overtreding dan ook slechts worden gesanctioneerd voor zover die gedraging binnen de gemeentegrenzen heeft plaatsgevonden. In de regel leidt dit voor APV-overtredingen niet tot juridische problemen voor wat betreft de bevoegdheid tot handhaven. Te denken valt aan iemand die vist in een vijver zonder dat hij daar een vergunning voor heeft, of aan een horecaondernemer die de voorwaarden van zijn terrasvergunning overtreedt, omdat hij zijn terras niet voor een bepaalde tijd heeft leeggehaald en opgeruimd.

Kenmerkend aan de escortbranche is het niet-locatie gebonden karakter daarvan. De escortactiviteiten kunnen namelijk zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen plaatsvinden. Het feit dat de branche als mobiel kan worden beschouwd, werpt automatisch enkele handhavingsvraagstukken op.

3.4.4. Bevoegdheid tot handhaven ten aanzien van escortactiviteiten

Dit onderzoek beperkt zich tot het bestuurlijk toezicht op de escortbranche en hoe dit in de praktijk tot uiting wordt gebracht. In alle tien onderzochte gemeenten is sprake van een vergunningplicht voor het exploiteren van een escortbedrijf. Hoe deze activiteit in de APV is omschreven verschilt, zoals eerder aangegeven, per gemeente. Indien iemand een escortbedrijf exploiteert zonder vergunning levert dit desalniettemin in alle onderzochte gemeenten een APV overtreding op en dient daar in beginsel op te worden gehandhaafd (handhavingsplicht).

Op locatiegebonden prostitutie zoals raamprostitutie is in principe eenvoudig toezicht te houden door de politie. De toezichthouder kan immers naar de prostitutie inrichting toe waar de activiteiten plaatsvinden. Vervolgens kan er een bestuurlijke rapportage worden opgemaakt van de bevindingen die naar de gemeente gestuurd kan worden waar de locatiegebonden prostitutie plaatsvindt. Bij escorts ligt dit anders omdat deze vorm van prostitutie niet locatiegebonden is. Een escortbedrijf bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats dan de plek waar de bemiddeling plaatsvindt. De bemiddeling kan plaatsvinden vanuit een bedrijfspand, maar onder omstandigheden ook vanaf een privéadres. De bemiddeling kan in persoon plaatsvinden, maar over het algemeen zal het telefonisch gaan of via een website.

De vraag wie er bevoegd is om handhavend op te treden ten aanzien van de escortbranche is niet eenvoudig te beantwoorden. Uit de interviews met politie en gemeenteamttenaren blijkt dat het niet altijd duidelijk is wie op welk moment handhavingsbevoegd is. Die onduidelijkheid is begrijpelijk gezien de aard van een escortbedrijf. Dat blijkt ook uit de memorie van toelichting van de Wrp. Daarin wordt gesteld dat “het escortbedrijf en de afzetmarkt van het escortbedrijf zich niet binnen dezelfde gemeente behoeven te bevinden. Zo kan een escortbedrijf zijn diensten aanbieden in de ene gemeente, terwijl de exploitant het bedrijf vanuit een andere gemeente uitoefent.”

Hieruit blijkt dat het bij de handelingen tussen klanten en escorts feitelijk om twee fases gaat. De eerste fase is het aanbieden van de prostituee: de bemiddeling. Daarbij wordt een overeenkomst gesloten waarbij afgesproken wordt dat een prostituee naar een bepaalde plek toegaat om af te spreken met de klant. Vervolgens vindt fase 2 plaats waarin de feitelijke uitvoering van de overeenkomst plaatsvindt. De uitvoering van de overeenkomst vindt dikwijls plaats in een andere gemeente dan waar het escortbedrijf is gevestigd en waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Door dit onderscheid dringt zich de vraag op wie er bevoegd is tot handhaven. Is dat de gemeente waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden, of is dat de gemeente waar de aangeboden prostitutie is uitgeoefend, of misschien de gemeente waar de escort staat ingeschreven? Dat is een vraag die ook bij verschillende gemeenten speelt.

De tekst van de memorie van toelichting lijkt te suggereren dat ervan uit dient te worden gegaan dat enkel de gemeente waar het escortbureau is gevestigd, bevoegd is tot handhaving. Het feit dat de memorie van toelichting nadrukkelijk aangeeft dat het *escortbedrijf en de afzetmarkt van het escortbedrijf zich niet binnen dezelfde gemeente behoeven te bevinden*, impliceert dat de daadwerkelijke prostitutie in elke willekeurige gemeente kan plaatsvinden en dus niet relevant is voor de vraag wie bevoegd is tot handhaving. Zoals eerder aangegeven hoeft van een daadwerkelijk bemiddelingsbureau echter niet altijd sprake te zijn, wat het antwoord op de vraag naar de bevoegdheid tot handhaving niet eenvoudiger maakt.

3.4.5. Opgvolging geven aan bestuurlijke rapportages

Bij mogelijk gebleken bestuurlijke overtreding, maakt de toezichthouder naderhand een bestuurlijke rapportage op. Dat is een rapport van bevindingen waarin de verklaring van de escort is opgenomen en waarin is vermeld wat de toezichthouder heeft vastgesteld tijdens de controle. Op basis van een bestuurlijke rapportage kan vervolgens gehandhaafd worden. Op basis van de memorie van toelichting zal zo'n bestuurlijke rapportage dus gestuurd moeten worden naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is en van waaruit de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat dit in een aantal gemeenten op deze wijze gebeurt. In bepaalde gemeenten bestaat hierover geen eenduidigheid. Andere gemeenten sturen de bestuurlijke rapportages naar de gemeente waar de escort woonachtig is. Over laatstgenoemde werkwijze geven deze gemeenten aan dat de gemeente waar

de escort woonachtig is, niets kan doen wat betreft het in een andere gemeente illegaal uitoefenen van escortactiviteiten, maar dat het mogelijk wél interessant is in het kader van eventuele uitkeringsgerechtigdheid van de escort. Bij zelfstandig werkende escorts wordt de bestuurlijke rapportage logischerwijs enkel naar het woonadres van de escort verzonden.

In de praktijk waarbij de bestuurlijke rapportages worden gestuurd naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is, wordt er van uitgegaan dat enkel de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt, relevant is voor de vraag welke gemeente bevoegd is tot handhaving. Op basis van dit uitgangspunt vindt er dus feitelijk handhaving plaats op grond van een activiteit (de feitelijke prostitutie) die plaatsvindt buiten de gemeente die handhavend optreedt. Maar kan een bestuursorgaan handhavend optreden tegen een activiteit die plaatsvindt buiten de gemeente waar hij bevoegd is? Het is immers verdedigbaar dat bij escorts de bemiddeling (fase 1) niet los gezien kan worden van de uitoefening van de feitelijke prostitutie (fase 2), nu deze fasen dusdanig aan elkaar verwant zijn, en de uitvoering dus ook onder de vergunningplicht valt. Als daarvan wordt uitgegaan zou het betekenen dat het uitoefenen van prostitutie buiten de eigen gemeentegrens de grondslag vormt voor handhaving in de gemeente waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Dat is een bevoegdheid die normaliter niet bestaat. De bevoegdheid van een (gemeentelijk) orgaan strekt immers niet verder dan zijn geografische buitengrens. De vraag is hoe hiermee om te gaan. Interessant is daarnaast ook de vraag welke juridische mogelijkheden er zijn ten aanzien van toezicht en handhaving indien binnen de gemeente regelgeving en beleid over prostitutie ontbreekt. Uit een onderzoek van Van Wijk et al in 2014 bleek namelijk dat een kwart van de Nederlandse gemeenten hierop geen beleid heeft ontwikkeld.²⁰ Het ontbreken van prostitutiebeleid zou betekenen dat er geen juridische grondslag is om tot toezicht en handhaving over te gaan.

Voetbalwet

Het is ongebruikelijk dat handhavingsbevoegdheden op grond van de APV reiken tot buiten de gemeentegrenzen. Dit terwijl escortactiviteiten daarentegen wél makkelijk verplaatsen van gemeente A naar B. In hoeverre kan gemeente A zijn handhavende bevoegdheden inzetten wanneer de escortactiviteiten zich opvolgend ook in gemeente B voordoen en vice versa? Kan met overtredingen binnen andere gemeenten rekening worden gehouden?

Hetzelfde vraagstuk omtrent handhavingsbevoegdheden deed zich voor bij de Wet MBVEO (Voetbalwet) die in 2010 van kracht is geworden. Bij de toepassing van de Voetbalwet wenst de burgemeester handhavend optreden tegen een persoon die niet uit zijn eigen gemeente komt en ten aanzien waarvan hij in beginsel dus geen bevoegdheid heeft om tegen op te treden. Dit probleem is opgelost door inwerkingtreding van artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet. Dit artikel vormt de basis voor burgemeesters van gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld, om door middel van het opleggen van maatregelen, ook tegen supporters van de uit spelende partij uit een andere gemeente op te treden.

De wijze waarop de Voetbalwet bestuurlijke bevoegdheden over gemeentegrenzen heen tilt, kan als voorbeeld gelden voor de handhavingsproblematiek die zich ten aanzien van de escortbranche voordoet. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat slechts in 38 gemeenten betaald voetbal wordt gespeeld. Dit staat in schril contrast tot de 390 Nederlandse gemeenten waar escortactiviteiten kunnen plaatsvinden.

²⁰ A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aarden omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2014.

Bij voetbalvandalisme kan de burgemeester van de gemeente waar een (risico)wedstrijd wordt gespeeld een meldingsplicht opleggen aan personen die niet in de gemeente wonen waar deze wedstrijd gespeeld wordt, maar ten aanzien waarvan hij wel vreest dat ze in zijn gemeente de orde zullen verstoren. Hiermee kan voorkomen worden dat bepaalde hooligans naar de wedstrijd afreizen. Dit kan gecombineerd worden met een gebiedsverbod voor de omgeving van het stadion. De persoon in kwestie moet zich dan tijdens de wedstrijd of het evenement melden op een nader te bepalen locatie in zijn eigen gemeente. Medewerking van de burgemeester van de woongemeente van de persoon waaraan een intergemeentelijke meldingsplicht wordt opgelegd is daarbij noodzakelijk. Deze burgemeester moet toestemming geven voor het opleggen van de meldingsplicht en hij moet de logistieke kant van de melding regelen (locatie en bemensing).

3.4.6. Bevoegdheid tot handhaven bij zelfstandig werkende escorts

Bij zelfstandige werkende escorts speelt een soortgelijk handhavingsvraagstuk als in de vorige paragraaf geschetst. De eerder beschreven situaties gaan uit van de 'klassieke vorm' van escort. Met de komst van internet en mobiele telefonie is dit beeld van escort inmiddels achterhaald. Binnen de escortbranche zijn namelijk veel prostituees actief die niet voor een bureau werken maar zelfstandig actief zijn, de zogeheten zelfstandig werkende escorts.

Zo kan de situatie zich voordoen dat een escort die geen vergunning heeft en woonachtig is in Utrecht, op allerlei plekken in Nederland werkt, behalve in de omgeving Utrecht. Een escort kan gebeld worden terwijl die op dat moment in Amsterdam is en gevraagd worden om naar een klant in Rotterdam te komen. Als de escort wel via een niet-vergund bureau zou werken dat in Utrecht gevestigd is, zou hij of zij in Utrecht de APV overtreden omdat vanuit daar de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Maar op het moment dat hij of zij woonachtig is in Utrecht, voor zichzelf bemiddelt in Amsterdam en vervolgens diensten aanbiedt in Rotterdam, is de vraag welke gemeente dan bevoegd is tot handhaving? Is dat de gemeente waar de escort staat ingeschreven, de gemeente waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden of waar de uiteindelijke uitvoering van de prostitutie heeft plaatsgevonden? Op deze vraag is (nog) geen eenduidig juridisch antwoord te geven. De memorie van toelichting van de Wrp geeft zo'n antwoord evenmin. Daarnaast is ook bepalend dat er gemeenten zijn zonder escortbeleid, wat betekent dat escortactiviteiten in die gemeenten niet als illegaal worden beschouwd en daarop dus niet wordt gehandhaafd.

Bovenstaande situatie laat zich hieronder schematisch vertalen in de volgende tabel. Deze tabel geeft de variabelen aan op basis waarvan beargumenteerd zou kunnen worden welk bestuursorgaan bevoegd is tot handhaving.

| GRONDSLAG VOOR BEVOEGDHEID | BEVOEGDE GEMEENTE |
|----------------------------|-------------------|
| Woonplaats escort? | Utrecht |
| Plaats van bemiddeling? | Amsterdam |
| Plaats van uitvoering? | Rotterdam |

3.5 Veranderingen onder de Wrp

3.5.1. Inleiding

Op dit moment hebben alle gemeenten in Nederland nog zelf de keuze hoe zij de prostitutiebepalingen in hun APV formuleren. Indien de Wrp wordt ingevoerd zullen definities omtrent prostitutie voor elke gemeente hetzelfde zijn. De Wrp hanteert echter een ander escortbegrip

dan de meeste gemeenten op dit moment hanteren. Het locatiecriterium wordt niet toegepast en het begrip bemiddelen is toegevoegd. Welke consequenties kan dit hebben voor de praktijk? Hierbij rekening houdend met hetgeen in bovenstaande paragrafen uiteen is gezet ten aanzien van ontwikkelingen binnen de branche.

3.5.2. Definitie escortbedrijf

Zoals eerder aangegeven wordt onder escortbedrijf in het wetsvoorstel van de Wrp verstaan “de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee”. Het gaat daarbij nadrukkelijk om het *bemiddelen* tussen klant en prostituee. De locatie waar de daadwerkelijke afspraak vervolgens plaatsvindt is geen criterium. Dit kan samenvallen met de locatie waar de exploitant van het escortbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model Algemene Plaatselijke Verordening (model-APV) opgesteld en heeft voor de definitie van een escortbedrijf aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel.

De Wrp en de model-APV gebruiken “seksbedrijf” als een nieuw begrip dat niet voorkomt in de huidige APV’s van de tien onderzochte gemeenten. Het begrip ‘seksbedrijf’ wordt gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden: als gelegenheid wordt geboden tot prostitutie, dan is er sprake van een ‘prostitutiebedrijf’, en als dat geschiedt door bemiddeling tussen prostituees en klanten, dan wordt van een ‘escortbedrijf’ gesproken. Zo is ‘prostitutiebedrijf’ dus een species van ‘seksbedrijf’ en ‘escortbedrijf’ weer een species van ‘prostitutiebedrijf’.

De model-APV en de Wrp definiëren een seksbedrijf als volgt:

“De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling”.

Escort- of seksbedrijf: vergunningplichtig

Zoals eerder al is beschreven kan er op basis van de memorie van toelichting van de Wrp ten aanzien van escort van worden uitgegaan dat enkel het bemiddelen vergunningplichtig is en dus niet de activiteit die daaruit voortvloeit. Indien de Wrp is ingevoerd dan geldt enkel de vergunningplicht in de gemeente waar het bureau is gevestigd, maar betekent dit tegelijkertijd dat de diensten ook buiten de gemeentegrenzen aangeboden mogen worden. In dat geval zou bij een controle in de gemeente waar de diensten worden aangeboden, de bestuurlijke rapportage gestuurd moeten worden naar de gemeente waar de vergunning is (of zou moeten zijn) afgegeven. Deze gemeente zou in dat geval formeel juridisch bevoegd zijn opvolging te geven aan de rapportage. Tot zover verschilt dit nog niet van de huidige praktijk. Dat laat echter onverlet dat – wanneer in de gemeente waar de diensten worden aangeboden en waar ook de Wrp geldt – de diensten op zich ook vergunningplichtig zouden kunnen zijn. Onder seksbedrijf wordt namelijk ook verstaan: *het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling*. Dat betekent dat het feitelijk uitoefenen van prostitutie, ongeacht de locatie waar dit plaatsvindt, vergunningplichtig is. Deze activiteit kan in dat geval geschaard worden onder de Wrp-definitie van een seksbedrijf.

Uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel blijkt dat er bewust voor gekozen is om de vergunningplicht niet te binden aan een inrichting maar aan de activiteit ‘het uitoefenen van een seksbedrijf’. En dat uit de praktijk blijkt dat prostitutie (seksuele handelingen met een ander tegen betaling) in vele type inrichtingen plaatsvindt. Daarnaast vindt prostitutie tevens buiten inrichtingen plaats, bijvoorbeeld in campers op parkeerplaatsen en

in tippelzones. Al deze vormen vallen, indien het gaat om bedrijfsmatig gelegenheid bieden, onder het wetsvoorstel. Hierbij is dus niet van belang waar de prostitutie wordt aangeboden. Het uitoefenen van een prostitutiebedrijf heeft in dit wetsvoorstel een ruime betekenis.²¹

Voor het uitoefenen van een seksbedrijf is dus een vergunning nodig. Zo geredeneerd zou zowel de gemeente waar de vergunning is afgegeven bevoegd zijn tot handhaven, maar ook de gemeente waar de seksuele handelingen plaatsvinden. Het bemiddelen valt dan immers onder escort en is vergunningplichtig in de gemeente waar de bemiddeling plaatsvindt. En het uitoefenen van de prostitutie valt vervolgens onder de definitie van een seksbedrijf in de gemeente waar de seksuele handelingen plaatsvinden. Er is dan immers sprake van het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling.

Op dit moment hanteren nog maar weinig gemeenten de definities van de model-APV en de toekomstige Wrp en is deze situatie (nog) niet aan de orde. Dit is echter wel een scenario waarmee rekening moet worden gehouden.

Het begrip 'bemiddelen' onder de Wrp

Met de Wrp heeft de wetgever gekozen voor een nieuwe definitie van het begrip escortbedrijf. Niet meer de locatie is bepalend voor de vraag of het gaat om escort maar de activiteit of de handeling. Daarnaast is het criterium 'bemiddelen' opgenomen in de nieuwe definitie. Iets wat tot dusverre alleen in de huidige APV's van Amsterdam, Groningen, Rotterdam en Utrecht is terug te vinden. De vraag is wat de wetgever met het toevoegen van het begrip bemiddelen wil bereiken. In de memorie van toelichting wordt geen verklaring gegeven waarom het begrip 'bemiddelen' is opgenomen. Wat dient er nu precies onder bemiddelen te worden verstaan?

Zoals eerder is aangegeven definieert de Dikke Van Dale het begrip bemiddelen als: 'het tot stand brengen van een overeenkomst tussen twee of meer partijen'. Zo gezien dient bemiddeling dus door een derde te worden gedaan. Ook de model-APV, die in grote lijn overeenkomt met de bepalingen uit Wrp, geeft in de toelichting geen nadere uitleg omtrent het begrip 'bemiddelen'. Daarin wordt enkel vermeld dat: 'bemiddeling kan plaatsvinden vanuit een bedrijfspand, maar onder omstandigheden ook vanaf een privéadres. De bemiddeling kan in persoon plaatsvinden, maar over het algemeen zal het telefonisch gaan of via een website op internet.' De vraag of een escort voor zichzelf kan bemiddelen wordt met deze toelichting dus niet beantwoord.

Praktijkvoorbeeld 'bemiddelen'

In Amsterdam wordt tijdens een escortcontrole geprobeerd om een afspraak te maken met escortdame X die zich aanbiedt op een escortsite waarop meerdere vrouwen adverteren. De telefoon wordt opgenomen en de politieagent die zich voordoeft als klant vraagt of escortdame X naar locatie Y in Amsterdam kan komen voor een escortdate. De dame aan de andere kant van de lijn zegt dat deze dame beschikbaar is en vertelt dat deze dame binnen twintig minuten op de plaats van bestemming zal zijn. Bij binnenkomst vraagt de agent of zij escortdame X is waar zojuist een afspraak voor is gemaakt. Nadat ze bevestigend antwoordt legitimeert de agent zich als zijnde toezichthouder. Ze antwoordt: "I'm not a company, I work alone." Ze geeft aan dat zij het zelf is geweest die de telefoon heeft opgenomen en de afspraak heeft gemaakt. De verschillende dames die op de website adverteren bleek telkens een en dezelfde vrouw te zijn zich op de foto's al verschillende vrouwen voordeed. De politie heeft ten aanzien van deze dame niets kunnen doen. Ze had geen vergunning, maar omdat ze voor zichzelf bemiddelde valt ze onder geen enkele vergunningplicht. Vorenstaande

²¹ Memorie van toelichting, wetsvoorstel 32.211, nr. 3, p. 17.

levert een contrastrategie op: escorts zeggen voor zichzelf te werken en tevens zelf verantwoordelijk te zijn voor het maken van de afspraken (er is geen bemiddelaar). In dat geval zouden zij niet in overtreding zijn.

De Amsterdamse praktijk laat zien dat het hanteren van het bemiddelingsbegrip ertoe leidt dat een aanzienlijk deel van de doelgroep buiten de vergunningplicht valt. Terwijl de groep escorts die zelfstandig werken en voor zichzelf werken een aanzienlijk deel van de totale escortbranche vormen. Dit geldt zeker voor de groep die zich aanbiedt via advertentiesites als kinky.nl. Het begrip bemiddelen lijkt het toezicht daarom nodeloos lastig te maken. Vanuit de bedoeling tot regulering van de escortbranche is het lastig een reden te verzinnen waarom deze groep niet onder de vergunningplicht zou vallen. Zij bieden immers prostitutie aan en doen dat daarbij niet zelden op een bedrijfsmatige manier.

In het licht van vorenstaande is het echter opmerkelijk dat de minister onlangs heeft gezegd dat de zelfstandig werkende prostituee onder de Wrp niet vergunningplichtig is, omdat de vergunningplicht conform het wetsvoorstel enkel geldt voor de exploitant.²² Bovenstaand scenario zou onder de Wrp dan ook niet gelden voor zelfstandig werkenden. Gemeenten hebben, zo heeft de minister gezegd, niet de ruimte om specifiek voor prostituees een gemeentelijke vergunningplicht in het leven te roepen, omdat de wet daar bewust van afziet. Gemeenten kunnen wel regels stellen aan zelfstandig werkende prostituees, onder de voorwaarde dat die regels vergelijkbaar zijn met de regels die gelden voor vergelijkbare groepen. Ter voorbeeld wordt de vergelijking gemaakt met andere zelfstandige thuiswerkers, zoals de kapper, de haarstudio of de fysiotherapeut. Als die aan bepaalde eisen moeten voldoen in een specifieke gemeente, dan mogen dezelfde eisen ook worden toegepast op zelfstandig werkende prostituees.²³

Zo bezien is het niet logisch dat het bemiddelingsbegrip is opgenomen in de Wrp. Althans, dit ziet enkel op de situatie waarin daadwerkelijk sprake is van een exploitant die tussen klant en prostituee bemiddelt. De essentie van escort is echter dat het gaat om een prostituee die naar een locatie toe gaat waar zij met de klant heeft afgesproken. Het feit dat daar bemiddeling aan vooraf is gegaan is noodzakelijk voor het maken van de afspraak, maar zou niet relevant moeten zijn voor de beoordeling of er sprake is van escort en dus van een vergunningplicht. Bovendien zijn zelfstandig werkenden, zoals door de minister aangegeven, onder de Wrp niet vergunningplichtig, terwijl daar in de praktijk mogelijk alsnog een exploitant achter kan zitten. De vergunningplicht zou volgens de onderzoekers dan ook eenvoudigweg omzeild kunnen worden door zich voor te doen als zelfstandig werkende.

3.6 Conclusie

Gemeenten hanteren (nog) verschillende definities voor het begrip escortbedrijf. Alle tien onderzochte gemeenten hebben echter aangegeven op termijn aan te sluiten bij definitie uit de Wrp. Gebleken is dat niet alle gemeenten belangrijke begrippen zoals ‘bemiddeling’ en ‘bedrijfsmatig’ in beleid hebben uitgewerkt of toegelicht.

Naast de klassieke vorm waarin escortbedrijven zich voordoen, ontwikkelen zich in de praktijk andersoortige vormen van escort, waaronder de situatie dat de escort zelfstandig (zonder tussenpersoon) werkt. Hoewel het merendeel van de gemeenten deze vorm van prostitutie ook als escort beschouwt en als zodanig handhaaft, is dit niet in alle gemeenten het geval.

²² TK 2015/2016, 33 885, nr. 97, item 15.

²³ TK 2015/2016, 33 885, nr. 97, item 15.

Ook thuisprostitutie betreft een vaker voorkomend alternatief voor escorts. In dat geval is het van belang vast te kunnen stellen wanneer sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Het merendeel van de onderzochte gemeenten heeft echter niet in beleid vastgelegd wanneer daarvan sprake is.

De memorie van toelichting bij de Wrp lijkt te suggereren dat de gemeente waar het escortbureau gevestigd is en waar de bemiddeling plaatsvindt, bevoegd is tot handhaving. Op grond van het feit dat escortactiviteiten buiten de gemeentegrenzen kunnen plaatsvinden en dat zich naast de klassieke vorm ook andersoortige vormen van escort ontwikkelen, zoals de zelfstandig werkende escort, doen zich belangrijke handhavingsvraagstukken voor. De vraag is welke gemeente in die gevallen bevoegd is tot handhaving: is dat de gemeente waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden, de gemeente waar de prostitutie is uitgeoefend of de gemeente waar de escort staat ingeschreven (en, indien van toepassing, vergund is)? Het over de gemeentegrenzen heen tillen van bestuurlijke bevoegdheden, zoals eveneens is gebeurd in het kader van de Voetbalwet, kan als voorbeeld gelden voor de handhavingsproblematiek die zich ten aanzien van de escortbranche voordoet.

Het is opmerkelijk te noemen dat een van de in de Wrp genoemde criteria van een escortbedrijf het 'bemiddelen' tussen klant en escort betreft, terwijl deze definitie niet langer volledig aansluit bij de ontwikkelingen die zich binnen de escortbranche voordoen. Met het opnemen van de definitie van seksbedrijf zouden andersoortige vormen van prostitutie, zoals de zelfstandig werkende escorts, die niet onder escortbedrijf vallen, eenvoudiger te handhaven zijn. Het scharen van andersoortige vormen onder deze definitie maakt de gemeente waar de seksuele handelingen plaatsvinden dan bevoegd tot handhaven. Het begrip 'bemiddelen' is niet (meer) kenmerkend voor escort en zorgt voor wat betreft toezicht en de handhaving voor (onnodige) complicaties. De minister heeft onlangs echter uitgesproken dat individuele prostitutees (zoals zelfstandig als escort werkenden) niet vergunningplichtig zullen zijn onder de Wrp. De onderzoekers zijn van mening dat het zich voordoen als zelfstandig werkende escort, terwijl daar in de praktijk mogelijk wél een exploitant achter zit, het omzeilen van de vergunningplicht in de hand kan werken.

Aard en omvang

4.1 Inleiding

Uit recent landelijk onderzoek naar prostitutie in Nederlandse gemeenten blijkt dat het aantal vergunde locatiegebonden prostitutievormen, zoals seksclubs/privéhuizen en raambordelen (fors) is afgenomen (Van Wijk et al. 2014).²⁴ In 2000 waren er ongeveer 800 vergunde clubs, privéhuizen en massagesalons in Nederland. In 2011 waren er nog circa 340 clubs, privéhuizen en vergunde massagesalons. Deze trend lijkt zich door te zetten. Daarentegen is het aantal vergunde escortbedrijven, die niet-locatiegebonden is, gestegen. Van Wijk et al. (2014) constateren een stijging van 90 in 2006 naar 125 vergunde escortbedrijven in 2014. In ruim 40 procent van de gemeenten geldt een maximumbeleid voor escortbedrijven. Voor een vijfde van de gemeenten geldt dat escortbedrijven niet zijn toegestaan. De overige gemeenten, bijna een derde, hebben geen beleid ten aanzien van escortbedrijven. In dit hoofdstuk gaan we in op de aard en omvang van de escortbranche in de tien onderzochte gemeenten. In deze tien gemeenten zijn begin 2016 ruim 60 vergunde escortbedrijven gevestigd, bijna de helft van het totale aantal vergunde escortbedrijven in Nederland.

4.2 Vergunde escort(bedrijven)

Het grootste deel van de vergunde escort is gevestigd in drie van de vier grote gemeenten. De gemeente Rotterdam heeft de meeste vergunde escortbedrijven, 35 (in 2016). In de gemeenten Amsterdam en Den Haag zijn er twaalf escortbedrijven vergund. In de andere in het kader van dit onderzoek bestudeerde gemeenten zijn in Eindhoven en Leeuwarden twee escortvergunningen vertrekt en in de overige gemeenten geen.

Veel vergunningen (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag)

In de gemeente Rotterdam is in de afgelopen tien jaar het aantal escortvergunningen toegenomen van ongeveer 25 naar de huidige 35 vergunningen. Zes vergunningen zijn verstrekt aan seksbedrijven die ook escort aanbieden. In Rotterdam zijn ook vergunningen verstrekt aan zelfstandig werkende escorts. In Rotterdam is binnen de seksbranche een lichte verschui-

²⁴ 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*, Arnhem, Bureau Beke 2014.

ving gaande van seksbedrijven naar escortbedrijven. Het totaal aantal vergunde seksbedrijven is stabiel. In totaal zijn er 77 prostitutiebedrijven, waarvan nog iets meer dan de helft bestaat uit seksclubs en iets minder dan de helft uit escortbedrijven.

Rotterdam kent geen maximumstelsel voor escortvergunningen. De laatste jaren is het aantal escortvergunningen echter redelijk stabiel gebleven. Dat het aantal stabiel rond de 35 blijft, komt volgens de gemeente mede doordat een escortvergunning vijf jaar geldig is en de leges van ongeveer 500 euro vooraf voor de gehele periode van vijf jaar moeten worden betaald. Wanneer een escortbedrijf binnen die vijf jaar stopt is de ervaring van de gemeente dat dit niet altijd wordt gemeld. Pas wanneer de gemeente contact zoekt, blijkt soms dat het escortbedrijf is gestopt. Hoeveel van de 35 vergunde escortbedrijven ook daadwerkelijk actief zijn, is derhalve niet bekend. Ook de omvang van de bedrijven, het aantal prostituees dat er werkzaam is, is niet altijd duidelijk.

Amsterdam telt in 2016 twaalf vergunde escortbedrijven. In 2008 waren dat er nog 25. Sinds 2008 is een deel van de bedrijven gestopt maar de meeste van de voorheen in Amsterdam vergunde escortbedrijven hebben zich volgens de gemeente buiten Amsterdam gevestigd, niet in de randgemeenten (waar volgens de politie geen escortvergunningen zijn afgegeven) maar verder weg. Enkele geïnterviewden noemen als reden voor de sluiting van escortbedrijven de zogenaamde opting-in regeling die sinds 2008 als optie werd geïntroduceerd voor de besloten bedrijfsmatige prostitutie (seksclubs, massagesalons, privéhuizen, sauna's en escortservices). Deze groep mag er van de Belastingdienst niet voor kiezen om prostituees als zelfstandig ondernemer (ZZP'er) diensten te laten verlenen.²⁵ De keuze was werken in loondienst of werken onder een voorwaardenpakket, waarover de exploitant en de Belastingdienst een overeenkomst hebben gesloten (opting-in). Achtergrond van dit uitvoeringsbesluit uit 2008 was dat de Belastingdienst constateerde dat de exploitanten de arbeidsverhouding met de als zelfstandigen opgevoerde sekswerkers ten onrechte niet als een dienstbetrekking duiden, terwijl in de praktijk nagenoeg altijd sprake was van een dienstbetrekking. Door geschillen en juridische procedures werd de handhaving van de regelgeving in de branche voor 2008 als zeer arbeidsintensief ervaren.²⁶ Niet elke exploitant en escort wilde deze keuze maken.

De twaalf bedrijven die een Amsterdamse vergunning hebben zijn deels kleine bedrijven, maar een paar escortbedrijven heeft 15 tot 25 prostituees in dienst. Het exacte aantal prostituees dat werkzaam is bij escortbedrijven is niet bekend. Het grootste deel van de escortbranche in Amsterdam behoort volgens de gemeente tot het goedkopere segment. De tarieven variëren hierbij van 140 tot 160 euro per uur. Enkele escortbedrijven zouden tot het duurdere segment ('high class') behoren. De starttarieven voor een high class escort liggen op minimaal 600 tot 700 euro voor twee uur tot (ruim) boven de 1.000 euro. Anders dan in andere gemeenten zijn zelfstandig werkende escorts in Amsterdam niet vergunningplichtig.

In de gemeente Den Haag zijn eveneens twaalf vergunningen afgegeven voor escort. Voor tien van deze bedrijven geldt dat zij de escort erbij doen. De gemeente Den Haag heeft maximaal 85 vergunningen beschikbaar voor seksbedrijven, waarbij geen onderscheid is gemaakt naar het type seksbedrijf. Alle 85 vergunningen zijn verstrekt. In de gemeente Den Haag laat het bestemmingsplan volgens de gemeente het niet toe om nog meer dan de huidige 85 seksbedrijven toe te laten. Dit geldt ook voor escortbedrijven, waarvoor het bestemmingsplan minder relevant lijkt.

²⁵ Folder Belastingdienst Opting-in. Hoe werkt dat in de relaxbranche? Informatie voor sekswerkers.

²⁶ M. Wijers en L. Bijleveld, *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*. Utrecht: Platform Positieverbetering Prostituees & Verenging Vrouw en recht Clara Wichman, 2014.

Enkele vergunningen (Leeuwarden, Eindhoven)

De gemeente Leeuwarden heeft geen grens gesteld aan het aantal escortvergunningen. Er zijn twee bedrijven met een escortvergunning. Eén is afgegeven aan een club die geen escorts in dienst zou hebben, terwijl de andere vergunning is verleend aan een zelfstandig werkende escort. In de gemeente Eindhoven zijn eveneens twee vergunningen verleend: één voor een zelfstandige werkende escort en één aan een escortbedrijf. Verder kent Eindhoven een gedoogd escortbedrijf dat volgens de gemeente bij de inwerkingtreding van de Wrp vergund zal worden. Er is ook nog een aanvraag in behandeling van een seksinrichting die tevens een escortvergunning wil.

Geen vergunningen (Alkmaar, Deventer, Groningen, Utrecht, Weert)

In enkele van de vijf bestudeerde gemeenten waar geen escortvergunningen zijn verleend zijn recent wel aanvragen voor een vergunning ingediend. In één van deze gemeenten is een escortbedrijf ook korte tijd actief geweest. De onderneming was echter niet rendabel, omdat de concurrentie van de niet legale thuisprostitutie te groot zou zijn geweest. In twee andere gemeenten zijn vorig jaar wel aanvragen voor een escortvergunning ingediend, maar zijn de ondernemers uiteindelijk afgehaakt. Niet duidelijk is wat hiervoor de reden is geweest en of deze ondernemers elders een vergunning hebben aangevraagd.

Ook in een andere onderzochte gemeente komen volgens een geïnterviewde toezichthouder wel eens personen langs die een escortbedrijf willen starten. Nadat de regels voor het aanvragen van een escortvergunning zijn uitgelegd, onder meer het toepassen van een Bibob procedure, komen ze niet meer terug. In hoeverre de regelgeving of legeskosten, die in deze gemeente met meer dan 2.000 euro per jaar relatief hoog zijn, het niet doorzetten van een aanvraag voor een escortvergunning beïnvloeden is niet bekend. Ook in de regio van deze gemeente zijn nog maar enkele escortbedrijven gevestigd. Het waren er ooit meer, maar het aantal vergunde escortbedrijven is volgens de politie afgenomen, evenals het aantal voor prostituees beschikbare ramen en het aantal seksclubs in zowel de gemeente als de regio. Het aantal prostituees dat werkzaam is in de seksbranche zou in de deze regio niet zijn gedaald. De politie vermoedt dat het aantal niet-vergund werkende prostituees is toegenomen. Bij gebrek aan harde cijfers is dat volgens deze expert echter lastig te bepalen.

4.3 Niet-vergunde (escort)bedrijven

Over het aantal escorts dat werkt zonder vergunning is volgens alle geïnterviewde experts van de gemeente en politie niet of nauwelijks informatie beschikbaar. Daarbij dient te worden opgemerkt dat niet-vergunde escort niet per definitie illegaal is. Indien binnen een gemeente geen vergunningplicht voor escortactiviteiten bestaat, is niet-vergund werken immers niet illegaal: er is geen andere optie. De respondenten geven aan dat de omvang van de niet-vergunde prostitutie in het algemeen al lastig is te bepalen, maar voor escorts geldt dat in het bijzonder. Gewezen wordt op de vele bewegingen van prostituees in de gehele sector: naast de verplaatsing van prostituees binnen de seksbranche van clubs en ramen naar de escortbranche en thuisprostitutie, zijn er buitenlandse prostituees uit met name Oost-Europa die volgens experts van de politie tijdelijk (vaak slechts enkele weken of maanden) in Nederland werkzaam zijn en dan weer voor korte of langere tijd vertrekken naar hun thuisland of naar andere regio's in Europa. Ook binnen Nederland zou sprake zijn van verplaatsing naar regio's of gemeenten waar geen vergunningplicht geldt of waar de controles minder intensief zijn. In enkele grensgemeenten signaleren experts ook een verplaatsing naar buurlanden van waaruit prostituees zich vervolgens op Nederlandse websites in advertenties als escort aanbieden.

De grote hoeveelheid advertenties op websites wordt door experts ook genoemd als reden dat er geen zicht is te krijgen op het aantal escorts in hun regio. De politie in een middelgrote gemeente geeft aan dat het in hun regio dagelijks gaat om rond de duizend online advertenties. Hoeveel advertenties daarvan unieke personen betreft is voor hen lastig te bepalen. Uit onderzoek en gesprekken met experts blijkt dat sommige escorts adverteren met meerdere profielen en telefoonnummers om meer klanten te krijgen (Nijkamp e.a. (2014)).²⁷ Het analyseren van deze advertenties zou een van de weinige geschikte methoden zijn om de omvang van de branche in kaart te brengen.

In enkele gemeenten zijn de experts van mening dat zij de niet-vergunde escort redelijk goed in beeld hebben door de controles van het Prostitutie Controleteam. Doordat deze teams (meer hierover in paragraaf 5.4) al langere tijd zeer actief zijn met controles en het vastleggen van gegevens van prostituees blijken steeds vaker dezelfde prostituees tijdens controles te worden gezien.

In Noord-Holland heeft de politie een verkennend onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de niet-vergunde prostitutie.²⁸ In het niet-vergunde deel van de prostitutiesector is op basis van de politiegegevens geconstateerd dat er in de politie eenheid ten minste 145 niet-vergunde prostituees op meer dan honderd locaties werkzaam zijn. Het gaat hierbij niet alleen om escorts maar ook om prostitutie vanuit privéhuisen (illegaal bordeel), thuisprostitutie, hotelprostitutie en prostitutie vanuit (erotische) massagesalons. In een vervolgonderzoek naar de blinde vlekken in de informatiepositie van de politie in de niet-vergunde prostitutie komen ongeveer 85 prostituees voor die vanuit woningen werkzaam zijn (thuisprostitutie) en 30 escorts.²⁹ Omdat deze cijfers vooral de opsporingsinspanningen van de politie weerspiegelen, heeft de politie een aanvullende analyse gedaan van advertenties op websites. Hieruit blijkt dat in de eenheid Noord-Holland een aanbod is van 450 prostituees, waarvan 58% zich (ook) aanbiedt als escort.

Verandering in de niet-vergunde escortbranche

Met name enkele experts van de politie zijn van mening dat het aantal niet-vergunde escorts toeneemt. Een geïnterviewde politiefunctionaris schat dat in de grote gemeente waar hij actief is ongeveer 80% van het aanbod van prostitutie uit advertenties op internet bestaat, waarvan het overgrote deel niet-vergund zou zijn. De politie kijkt echter niet specifiek naar escorts en of deze vergund of niet-vergund werken, maar let vooral op signalen van misstanden en mensenhandel. De politie wijst er ook op dat signalen van mensenhandel vooral in dit niet-vergunde deel van de branche worden aangetroffen. Dat wil overigens niet zeggen, zo benadrukt een expert van de politie, dat het bij niet-vergunde escort per definitie gaat om mensenhandel. Andere experts uit met name grote gemeenten zijn van mening dat misstanden als uitbuiting en gedwongen prostitutie vooral voorkomen in de thuisprostitutie. Dit zou ook het geval kunnen zijn bij escorts, maar daar is minder goed zicht op. Controles vinden vooral plaats op de thuisprostitutie, ook al omdat het voor de politie eenvoudiger is een afspraak te maken met een prostituee die werkt vanuit een woning dan met een prostituee die als escort werkzaam is. Zo moet er bij een escortcontrole een locatie (hotel of woning) worden geregeld en zijn er meer medewerkers nodig dan bij een controle in de thuisprostitutie.

²⁷ R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe en B. Bieleman, *Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*, Groningen-Rotterdam, IntraVal, 2014.

²⁸ DRIO Politie Noord-Holland, *Niet-vergunde prostitutie in de Eenheid Noord-Holland*, onderzoeksverslag van aard, omvang, toezicht en handhaving, juni 2015.

²⁹ DRIO Politie Noord-Holland, *Blinde vlekken in de niet-vergunde prostitutie in de Eenheid Noord-Holland*, november 2015.

Onzichtbaarheid van de escortbranche

Een deel van de escortbedrijven blijft volgens een expert in een grote gemeente bij controles buiten beeld, omdat de escorts zouden werken met een vaste klantenkring. De omvang van deze escortbedrijven zou echter beperkt zijn, zowel in aantal prostituees (enkele) als in aantal vaste klanten (enkele tientallen). Het werken met een vaste klantenkring wordt door meer experts gemeld. Sommige prostituees zouden de klanten die zij in de periode dat zij vergund werkten hebben opgedaan, meenemen naar een andere werkplek. Wanneer er sprake is van niet-vergunde escort en zolang zij niet adverteren om nieuwe klanten te werven is op deze prostituees niet of nauwelijks zicht te krijgen.

In de meeste onderzochte gemeenten is opgemerkt dat zij controles willen gaan uitvoeren op niet-vergund werkende escorts. Daarmee hopen ze hierop meer zicht te krijgen. De niet-vergunde prostitutie is voor hen onzichtbaar. Daarnaast zijn er enkele gemeenten waar de geïnterviewde experts aangeven evenmin zicht te hebben op niet-vergunde escort, maar waar ook geen signalen worden ontvangen dat dit in hun gemeente plaatsvindt. Niet-vergund werkende escorts worden in deze gemeenten niet als een probleem ervaren, omdat ze niet voor overlast zorgen.

4.4 Escorts buiten de eigen gemeente

In vrijwel alle bestudeerde gemeenten geven onze respondenten aan dat er in hun gemeente escorts actief zijn, ook als er geen escortbedrijf in de gemeente zelf is gevestigd. Wanneer een vergund escortbedrijf niet in hun gemeente is gevestigd maar er wel escort aanbiedt, hebben toezichthouders er minder goed zicht op. Geïnterviewden nemen vaak aan dat een vergunning landelijk geldt en dat escorts die werken voor een vergund escortbedrijf overal in het land aan het werk kunnen. Wanneer een escort die bij een controle is aangetroffen zegt te werken voor een vergund escortbedrijf die in een andere gemeente is gevestigd, is dat – omdat escortcontroles vaak 's avonds plaatsvinden – meestal niet direct te controleren. Sommige geïnterviewden vinden dat lastig, anderen vinden dat geen probleem. Vaak zijn dat ook de regio's waar geïnterviewden van mening zijn dat er weinig escorts actief zijn.

Escort is niet aan een gemeente gebonden

Uit een bestuurlijke rapportage blijkt hoe niet-locatiegebonden een escort is. Een controleur doet zich tijdens een escortcontrole voor als klant en vraagt om de diensten van een prostituee in plaats A. De medewerker van het escortbedrijf geeft aan zelf in plaats B te verblijven en dat de escort in plaats C is en dient te worden opgehaald om vervolgens naar de controleur in plaats A te worden gebracht. De medewerker van het escortbedrijf zal in totaal bijna 50 kilometer moeten rijden om de escort bij de klant te bezorgen.

In een grote gemeente in de Randstad komen volgens de politie escorts uit gemeenten die tot op tientallen kilometers afstand liggen. De enige manier om deze escort bij een controle in beeld te krijgen volgens de politie is te zoeken op websites waarop zij adverteren, zoals Kinky.nl en Escorts.nl en een afspraak met ze te maken. De politie zoekt op het aanbod van escorts in de grootste gemeente in de regio, meestal wordt er door de escorts geadverteerd in een centrumgemeente. Waar ze daadwerkelijk vandaan komen is echter niet bekend. Dat kan pas worden vastgesteld op het moment dat ze worden gecontroleerd. Vaak blijkt het om niet-vergunde escort te gaan, soms om vergunde escort, maar lang niet altijd is duidelijk of het vergund of niet-vergunde escort is. Wanneer een prostituee zegt te werken voor een vergund escortbedrijf dient er contact te worden opgenomen met de gemeente waar de vergunning is afgegeven. Vervolgens dient bij het escortbedrijf te worden nagegaan of de prostituee

inderdaad werkzaam is bij dat vergunde bedrijf. Omdat niet altijd bekend is welke prostituees werkzaam zijn bij een vergund escortbedrijf is dat lastig na te gaan. Bovendien zijn het veel handelingen voor het nagaan van een mogelijke overtreding. De experts geven dan ook aan dat behoefte hebben aan het landelijk register van escortbureaus dat onderdeel is van de Wrp.

Escort zegt te werken voor een elders vergund escortbedrijf

Bij een controle in een gemeente in het zuiden van het land is een prostituee aangetroffen die zegt te werken voor een escortbedrijf in een gemeente in Noord-Brabant. Dit escortbedrijf adverteert op internet. Op de website staat een groot aantal plaatsnamen vermeld, verspreid door het hele land. Wanneer een klant op internet naar escorts in zijn woonplaats zoekt door bijvoorbeeld zijn woonplaats op de website aan te klikken, lijkt het alsof het escortbedrijf in zijn woonplaats is gevestigd en de prostituee uit de omgeving komt. Op basis van de foto's van de prostituees op de website lijkt het alsof een prostituee overal in Nederland actief is. De toezichthouder kent het escortbedrijf niet, wil weten in welke gemeente de vergunning is afgegeven en informeert er de volgende dag naar bij een collega in Noord-Brabant. De e-mail komt vijf dagen later uiteindelijk terecht bij de coördinator van het Prostitutie Controle Team Oost Brabant.

Deze coördinator herkent het escortbureau aan het telefoonnummer, de eigenaren zijn bij hem bekend en al jaren onder diverse bedrijfsnamen werkzaam in de prostitutie. Hun escortbedrijf waar deze casus betrekking op heeft was volgens de coördinator vergund in een grote gemeente in Noord-Brabant. Na enkele verhuizingen binnen die gemeente en een periode als niet-vergund escortbedrijf werkzaam te zijn geweest, is het bedrijf naar een kleinere gemeente in Noord-Brabant verplaatst. Ook daar zijn ze weer vertrokken en nu zouden ze naar België zijn verhuisd. De toezichthouder vraagt zich af nadat deze informatie is ontvangen of een vergund escortbedrijf door heel Nederland mag werken. De email waarin dit wordt bevestigd wordt doorgestuurd naar een ambtenaar van de gemeente in het zuiden van het land waar de prostituee bij een controle is aangetroffen.

Deze ambtenaar stelt vast dat wanneer er een overtreding in de gemeente plaatsvindt waar hij werkzaam is, hij er wat mee kan, maar dat het lastig is daadwerkelijk op te treden tegen een in het buitenland gevestigd escortbedrijf. Zijn suggestie is de prostituee zelf aan te pakken, zodat zij wellicht stopt.

Op de website van het betreffende escortbedrijf staat overigens een telefoonnummer, waarmee gebeld kan worden voor een afspraak met een escort, met het netnummer van weer een andere grote gemeente in Noord-Brabant. Het blijft derhalve onduidelijk waar het escortbedrijf is gevestigd. Als het escortbedrijf daadwerkelijk in het buitenland is gevestigd en de prostituee door een chauffeur naar een klant in Nederland wordt gebracht zou de politie volgens een leidinggevende van een PCT strafrechtelijk kunnen optreden op basis van het artikel omtrent mensenhandel (zie art. 273f lid 1 sub 3 WvSr). Bij arrest van 17 mei 2016 heeft de Hoge Raad echter uitgemaakt dat van mensenhandel, zoals bedoeld in voornoemd artikel, enkel sprake kan zijn wanneer de gedragingen zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld (ECLI:NL:HR:2016:857).

4.5 Conclusie

In vijf van de tien onderzochte gemeenten zijn vergunningen aan escortbedrijven afgegeven. Verreweg de meeste vergunde escortbedrijven zijn gevestigd in de drie grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In de twee overige gemeenten gaat het om slechts enkele vergunde escortbedrijven. Het aantal vergunde escortbedrijven is behalve in Amsterdam, waar sprake is van een afname, de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. De afname in

Amsterdam is vooral het gevolg van verplaatsing naar gemeenten in de regio. Landelijk is sprake van een toename van escortbedrijven. Zo constateren Van Wijk et al. (2014) een stijging van 90 in 2006 naar 125 vergunde escortbedrijven in 2014.³⁰ Volgens respondenten zou er vooral een toename van escorts zijn in het niet-vergunde deel van de branche. Hoe groot deze toename is, is onduidelijk. Gegevens over het aantal actieve escorts zijn niet beschikbaar. Dat geldt zowel voor de vergunde escortbedrijven als voor de niet-vergund werkende escorts.

³⁰ A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aarden omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2014.

Toezicht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de praktijk ten aanzien van toezicht op de escortbranche. Hoe en door wie vindt toezicht plaats, welke personen zijn hierbij betrokken en zijn er verschillen waarneembaar ten aanzien van de wijze waarop toezicht binnen de tien onderzochte gemeenten plaatsvindt? Ook zal antwoord worden gegeven op de vraag tegen welke knelpunten in de praktijk wordt aangelopen.

5.2 Toezicht algemeen

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 hebben gemeenten in Nederland de bevoegdheid gekregen om de prostitutiebranche op gemeenteniveau te reguleren. Het toentertijd ingevoerde artikel 151a Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Een bepaling die bij inwerkingtreding van de Wrp geschrapt zal worden. In alle tien onderzochte gemeenten is het prostitutiebeleid gereguleerd in de APV en wordt het exploiteren van een escortbedrijf gebonden aan een vergunningplicht.

Het toezicht op het naleven van deze vergunningplicht en de regels die daarbij gelden wordt in negen van de tien onderzochte gemeenten uitgevoerd door de politie. Een aantal gemeenten kent daarnaast speciaal daartoe aangewezen ambtenaren die ook belast zijn met het houden van toezicht op de prostitutiebranche. De gemeente Groningen vormt een uitzondering, want daar zijn als sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2000 in het kader van een pilot gemeentelijke toezichthouders aangesteld.

Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren en de politie blijkt dat het houden van toezicht op de escortbranche niet eenvoudig is. De specifieke aard van de branche – escortactiviteiten vinden regelmatig buiten de gemeentegrenzen plaats, bovendien wijzigen escorts eenvoudig en met regelmaat van werknaam en telefoonnummer, plus het feit dat er volgens de geïnterviewden nogal eens misstanden voorkomen – maakt dat gemeenten het toezicht liever overlaten aan de politie. Gemeenten zijn doorgaans niet in staat adequaat toezicht op de branche te organiseren. Dat heeft enerzijds te maken met de capaciteit die escortcontroles vergen en

anderzijds met de kennis en expertise die nodig is om een escortcontrole te organiseren en uit te voeren. Hierop zal verderop in het hoofdstuk nader in worden gegaan.

5.3 Bestuurlijke controles door gemeenten

5.3.1. Bestuurlijke controles bij vergunde escortbedrijven

Naast de politie zijn er ook gemeentelijke toezichthouders die bestuurlijke controles uitvoeren waar specifiek gecontroleerd wordt op het naleven van de vergunningsvoorwaarden. Het gaat dan vooral om controles bij vergunde escortbedrijven. Zo voert de gemeente Amsterdam per vergund escortbedrijf circa drie controles per jaar uit. Bij zo'n controle wordt gesproken met de eigenaar waarbij wordt vastgesteld of de exploitant erop toeziet dat de veiligheid voor de escorts geborgd is, of er sprake is van een gedegen bedrijfsvoering en of de vereiste administratie op de juiste wijze wordt bijgehouden. Het is echter lastig vast te stellen wie er daadwerkelijk via het escortbureau werkzaam zijn. De toezichthouder moet erop vertrouwen dat alle namens het escortbureau werkende escorts daadwerkelijk in de administratie zijn opgenomen.

In de praktijk ervaren de escortbedrijven deze controles als belastend, zoals blijkt uit interviews met eigenaren van vergunde escortbedrijven. De geïnterviewden geven aan dat ze volgens de regels willen werken, maar dat ze de administratieve lasten door deze controles zwaar vinden. Dat weegt des te sterker gezien het feit dat er veel niet-vergunde bureaus actief zijn die betrekkelijk eenvoudig uit het zicht van de toezichthouders kunnen blijven maar die wel dezelfde markt bedienen. Het hebben van een escortvergunning verschaft het recht om legaal als escort te werken of een escortbureau te exploiteren.

Eigenaar vergund escortbedrijf

“Vorig jaar ben ik drie keer gecontroleerd waarbij gekeken is naar de boekhouding en administratie van mijn bedrijf. Dat vind ik best veel. In die tijd had je ook een aantal niet-vergunde bureaus kunnen controleren. In deze gemeente zijn er in de vergunde branche bijna geen misstanden zoals uitbuiting meer. Veel bureaus die het minder nauw nemen met de regels zijn vertrokken naar buiten de stad. De gemeente heeft namelijk streng beleid. Vroeger had je hier heel veel vergunde bureaus. Dat zijn er nu nog maar een paar van over. De rest is vertrokken naar gemeenten waar het beleid veel soepeler is en ook weinig gecontroleerd wordt. Die bedrijven blijven echter wel hier de markt bedienen en daar heb ik behoorlijk veel last van.”

Andere voorbeelden die dat beeld ook illustreren:

Eigenaar vergund escortbedrijf

“Waar je voor moet zorgen is dat het de moeite waard is om vergund te werken. Een vergunning zou iets moeten zijn waar je als ondernemer trots op bent. Je moet als overheid zorgen dat je in het nadeel bent als je géén vergunning hebt. Je moet dus de lusten ervaren van een vergunning en niet alleen de lasten.”

Eigenaar vergund escortbedrijf

“Sinds escort in deze gemeente vergunningplichtig is, zijn de voorwaarden steeds maar verzwaard. Bedrijven die hier vergund waren zijn de stad uitgegaan en hebben zich elders gevestigd. Simpelweg omdat ze niet willen voldoen aan de voorwaarden die hier gelden. Dus er zijn zeker bedrijven van buiten die deze markt bedienen. Het zijn allemaal ondernemers. Maar door ongelofelijke regeldruk hebben heel veel ondernemers het gevoel dat ze door die regels geen tijd meer hebben voor hetgeen waar ze eigenlijk mee bezig willen zijn: het ondernemen”

In een van de onderzochte gemeenten wordt vooral de focus gelegd op het controleren van seksinrichtingen. Dan vindt de controle bij de seksinrichting ter plekke plaats. Het is mogelijk dat een seksinrichting zoals een privéhuus of een club tevens een escortvergunning heeft. Als bij een controle de seksinrichting aan alle bestuurlijke eisen voldoet en er geen misstanden worden geconstateerd, wordt het gedeelte van het escortbedrijf dat samenvalt met de inrichting niet apart gecontroleerd.

Uit de gesprekken blijkt voorts dat gemeenten uitgaan van de verantwoordelijkheid van de exploitant. Naast de controles die door de gemeente worden uitgevoerd, dient de exploitant zelf op regel naleving toe te zien. Zo dient hij te controleren dat het werk van de escorts veilig en verantwoord wordt uitgevoerd. Vanuit de branche zelf wordt echter aangegeven dat dit tot op zekere hoogte mogelijk is, maar dat volledige veiligheid feitelijk niet te waarborgen is.

5.3.2. Frequentie bestuurlijke controles

In een aantal van de onderzochte gemeenten worden er door de gemeente of de politie op regelmatige basis escortcontroles gehouden. Daarin worden zowel vergunde als niet-vergunde escorts en escortbureaus betrokken. Bij zo'n controle is op voorhand niet altijd al vast te stellen of het om vergunde of niet-vergunde escorts gaat. In bepaalde gemeenten gebeurt dit structureel zes keer per jaar, in andere gemeenten minder vaak. Daarnaast vinden controles plaats als gevolg van een directe aanleiding. Zo kan de politie overgaan tot een controle na tips vanuit de vergunde branche. De vergunde branche is er immers bij gebaat dat de politie streng handhaaft op het niet-vergund aanbieden van escortdiensten. De vergunde branche lijdt onder het feit dat er niet-vergunde, illegale, bureaus en escorts actief zijn. De niet-vergunde bureaus betalen immers lang niet altijd belastingen en ervaren niet de lasten waar een vergunninghouder aan moet voldoen. In een andere onderzochte gemeente komen ook veel tips binnen via de sociale recherche die aanleiding kunnen geven tot een gerichte controle. Bovendien vinden controles plaats op grond van tips via Meld misdaad anoniem, maar deze controles zijn dan met name gericht op (strafrechtelijke) misstanden.

5.4 Escortcontroles

5.4.1. Toelichting

Vanwege de mobiliteit van sekswerkers en de anonimiteit van met name de escortbranche is het voor overheidsinstanties lastig om met deze doelgroep in contact te komen. Daarom wordt in veel gemeenten door de politie toezicht gehouden op de escortbranche. Een escortcontrole kenmerkt zich door vanuit het politiebureau, of een andere locatie, afspraken te maken met escorts waarbij de toezichthouder zich in een gehuurde woning of een hotel voordoet als klant. Op die manier kan de toezichthouder controleren of er misschien sprake is van misstanden zoals uitbuiting, mensenhandel of minderjarigheid en kan daarnaast gecontroleerd worden of de escort een vergunning voor haar werkzaamheden heeft.

De escortcontroles zijn formeel gezien bestuurlijke controles die worden uitgevoerd door de politie in de hoedanigheid van bestuurlijk toezichthouder. De frequentie waarmee deze controles per gemeente worden uitgevoerd loopt uiteen. Gezien de aard van de escortactiviteiten komt het overigens vaak voor dat de escort die besteld is niet woonachtig is in de gemeente waar de controle wordt uitgevoerd en dat het bureau waarvoor ze werkt ook niet in die gemeente gevestigd is.

5.4.2. Selecteren van advertenties en maken van afspraken

Een escortcontrole begint met de selectie van advertenties op websites als kinky.nl en sex-jobs.nl. Deze worden voorafgaand aan of op de dag van de controle geselecteerd. Vooral de advertenties waarvan de politie vermoedt dat er sprake zou kunnen zijn van misstanden worden geselecteerd. Daarbij kan gedacht worden aan het feit dat de escort 24 uur per dag en 7 dagen per week beschikbaar is, de escort volledig met het gezicht is afgebeeld en de wijze waarop de advertentietekst geschreven is.

Bij het zoeken naar deze advertenties geeft een aantal geïnterviewden van de politie aan in het verleden gebruik te hebben gemaakt van een webvoyager. Dit is een zoekmachine die automatisch advertenties kan scannen en selecteren op basis van bovengenoemde kenmerken. Het zoeken naar advertenties die worden betrokken bij de controles kost desalniettemin veel tijd. Een korpsexpert mensenhandel geeft aan dat een of twee medewerkers voorafgaand aan een escortcontrole veel tijd kwijt zijn met deze voorbereiding. Dit zou meerdere dagen in beslag nemen. Bij andere eenheden neemt het zoeken naar advertenties slechts enkele uren in beslag.

Sommige van de respondenten bij de politie zouden graag zien dat gemeenten een deel van het zoeken en selecteren van escort voor de escortcontrole zouden overnemen. Het zoeken van advertenties die aan de gewenste criteria voldoen vereist de nodige expertise, maar dat is iets wat ook aan gemeenteambtenaren geleerd zou kunnen worden. Uit de gesprekken blijkt dat dit ook mogelijk is. In sommige onderzochte gemeenten zijn het gemeentelijke toezichthouders die vooraf de selectie maken van advertenties die gecontroleerd kunnen worden. Het is dan vervolgens de politie die de feitelijke controle uitvoert.

Tijdens een controle is maar beperkte tijd beschikbaar. Dit betekent dat niet alle vooraf geselecteerde advertenties in de controle worden meegenomen. Tijdens een controle binnen een van de onderzochte gemeenten wordt ernaar gestreefd om ongeveer tussen de vijf en tien afspraken met escorts te plannen. Binnen een andere gemeente zijn dit er 'slechts' zes. Een grote hoeveelheid vooraf geselecteerde advertenties is nodig omdat de praktijk uitwijst dat lang niet elke escort komt opdagen na het maken van een afspraak en dat ook niet alle escorts daadwerkelijk beschikbaar zijn op het gewenste tijdstip.

Voor het maken van afspraken doet een medewerker van het Prostitutie controleteam (PCT) zich voor als klant. Alles wat besproken wordt tijdens deze gesprekken wordt nauwgezet vastgelegd of wordt opgenomen ten behoeve van de dossiervorming, mocht het in een later stadium tot een strafzaak komen. Een escortcontrole wordt uitgevoerd vanuit bijvoorbeeld een hotelkamer of een huis dat door de politie wordt gehuurd via een woningbouwvereniging.

Niet alle eenheden beschikken over een lijst van vergunde bedrijven. In die gevallen kan tijdens een controle niet geverifieerd worden of daadwerkelijk sprake is van een vergunning. Tevens is gebleken dat men niet altijd op de hoogte is van de in de APV gehanteerde definities. Zodra er geadverteerd wordt is volgens de eenheden sprake van bedrijfsmatigheid en wordt vervolgens een bestuurlijke rapportage opgemaakt.

5.4.3. Samenstelling team en werkwijze

Bij een escortcontrole zijn doorgaans veel medewerkers van verschillende organisaties betrokken. In drie van de onderzochte gemeenten gaat het om gemiddeld twaalf tot twintig medewerkers. Het merendeel betreft politiemensen, veelal van de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en in een bepaald geval ook politieagenten van het team Toezicht en Handhaving. De reden dat deze controles in de regel door de politie

worden uitgevoerd en niet door de gemeente is gelegen in het feit dat politieagenten van AVIM beter getraind en toegerust zijn op het herkennen van signalen van mensenhandel en het voeren van slachtoffergesprekken. De politieagenten worden doorgaans verdeeld in koppels die om de beurt de gesprekken voeren met de escorts waarmee een afspraak is gemaakt.

Daarnaast zijn in sommige eenheden medewerkers van de Belastingdienst en maatschappelijk werk aanwezig. Indien uit de gesprekken die de medewerkers van de Belastingdienst tijdens een controle voeren blijkt dat er geen inkomsten worden opgegeven door de escort en deze ook niet staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, dan volgt ervan uit de Belastingdienst een brief aan het adres waar de escort op dat moment verblijft. In deze brief adviseert de Belastingdienst de betrokken escort om zich in te laten schrijven bij de gemeente. Blijft naderhand inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) uit, dan wordt de gemeente daarvan door de Belastingdienst op de hoogte gesteld. De Belastingdienst kan namelijk niets ondernemen op het moment dat iemand niet geregistreerd staat in de BRP.

Uit gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst blijkt dat het meelopen met controles zinvol is. Alle inkomsten die naderhand als gevolg van de controle door de escorts worden opgegeven worden door de Belastingdienst bijgehouden. Op die manier houdt de Belastingdienst bij of het inzetten van capaciteit opweegt tegen de inkomsten die als gevolg van de controle door de escorts bij de Belastingdienst worden opgegeven.

Binnen een van de onderzochte eenheden gaan sinds twee jaar altijd twee medewerkers van maatschappelijk werk mee tijdens een controle. Zij zijn aanwezig vanuit hun zorgtaak en zijn er enkel in het belang van de escort. Nadat de politie en de Belastingdienst een gesprek hebben gevoerd met de escort voeren de medewerkers van maatschappelijk werk een afsluitend gesprek waarbij de escort onder meer wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening op gebied van bijvoorbeeld gezondheidszorg, hygiëne en uitstapprogramma's. In andere gemeenten bestaat het prostitutie controleteam enkel uit mensen van de politie waarbij eventueel toezichthouders van de gemeente aanwezig zijn. In een andere onderzochte gemeente worden zorgpartners – zoals de vrouwenopvang – geïnformeerd als er een escortcontrole plaatsvindt. Mocht er onverhoopt een escort moeten worden opgevangen, dan kan dat. Zorgpartners zijn niet fysiek aanwezig tijdens de controle.

De vraagstelling tijdens de controles loopt uiteen. Standaard is in ieder geval het vragen naar een legitimatiebewijs. In een van de eenheden vindt meteen na het afgeven van het identiteitsbewijs zelfs controle in de Basisvoorziening Handhaving (BHV) plaats, een registratiesysteem voor incidenten dat wordt gebruikt door de politie. Dat is echter niet overal het geval. In een bepaalde eenheid wordt ten behoeve van dossiervorming – indien de escort daartoe toestemming verleent – enkel een foto van haar identiteitsbewijs gemaakt. Vervolgstep is doorgaans dat de medewerkers proberen om de escorts op hun gemak te stellen. De focus ligt voorts op het welbevinden en de gezondheid van de escorts. In een bepaalde eenheid wordt aan de escorts met klem duidelijk gemaakt dat de agenten veel waarde hechten aan hun veiligheid en gezondheid. Ook worden zij geattendeerd op eventuele hulpverlenende instanties. Het opbouwen van een vertrouwensband is belangrijk, vooral ten aanzien van Oost-Europese escorts. In hun eigen land wordt er namelijk heel anders gekeken naar de politie.

Tijdens een van de controles treft de eenheid een escort die aanvankelijk niets wil vertellen over haar werkzaamheden. De agent probeert haar tot drie keer toe te vragen of ze toch iets kwijt wil. De agent geeft hierbij nadrukkelijk aan dat ze graag wil weten hoe ze zich voelt en of ze dit werk vrijwillig doet. Hierbij wordt ook aangegeven dat ze hulp kan krijgen, mocht dat nodig zijn. Op het moment dat de escort zich op haar gemak voelt, begint ze te vertellen. Uit haar verhaal blijkt dat ze

het werk onvrijwillig doet en door een vriend is verplicht. Met de brief van de politie, de brief waaruit blijkt dat ze gecontroleerd is, is zij erg gelukkig. De escort loopt uiteindelijk juichend de woning uit en zegt: "You made my day! Nu moet hij er wel mee stoppen, anders link ik hem aan de politie." De agent geeft aan van deze situatie geen bestuurlijke rapportage op te maken.

Naast de aandacht die vanuit de eenheden wordt geschonken aan het welbevinden van de escorts, wordt ook gevraagd of de escort een vergunning heeft. Uitgebreider dan dit wordt niet gesproken over aspecten uit de APV. In sommige gevallen zeggen escorts vergund te zijn en vermelden daarbij nadrukkelijk dat ze beschikken over een Kamer van Koophandel-nummer. Uit de gesprekken met de escorts blijkt dat er echter veel terughoudendheid is om zo'n nummer aan te vragen, bijvoorbeeld vanwege schaamte. Ook al bestaat de mogelijkheid om je onder de neutrale term van 'persoonlijk verzorger' in te schrijven bij de Kamer van Koophandel, blijft er een hoge drempel bestaan om je daadwerkelijk in te schrijven. Het krijgt daarmee iets definitiefs, terwijl prostituees het vak vaak maar tijdelijk willen uitoefenen.

En hoewel het mogelijk is om je in neutrale bewoordingen in te schrijven bij de Kamer van Koophandel kan ook schaamte nog steeds een reden zijn dat inschrijving uitblijft. Daarnaast geeft een medewerker van een bepaald prostitutie controleteam aan dat er een vergunning zou moeten komen voor ZZP'ers. Veel escorts zouden dit namelijk wel willen.

Escortcontroles binnen diverse politie-eenheden

Het onderzoeksteam is in de gelegenheid gesteld met drie controleteams mee te lopen tijdens escortcontroles. De drie door de onderzoekers bijgewoonde escortcontroles hebben overeenkomsten maar kennen ook verschillen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop advertenties worden geselecteerd, het al dan niet voorhanden hebben van gegevens omtrent vergunde bedrijven, de samenstelling van de teams en ook de vraagstelling loopt uiteen. Bovendien ontbreekt het in bepaalde eenheden aan vertrouwen als het gaat om het gevolg geven aan bestuurlijke rapportages en processen-verbaal.

Briefing

Tijdens de aan de escortcontrole voorafgaande briefing wordt de geplande controle voor besproken. Naast praktische afspraken over de te vormen koppels, wordt hierbij ook aandacht aan de wettelijke basis aangaande overtreding van de APV, het wetboek van Strafrecht en de toezichtstaken van de politie geschonken. Tijdens de briefing wordt duidelijk welke woning men gehuurd heeft en welke koppels worden gevormd. Opvallend is dat de controle vooral met een strafrechtelijke pet op wordt voor-besproken.

Doorgeven en selecteren van advertenties

Binnen een bepaalde eenheid is voorafgaand aan de controle een lijst van geselecteerde advertenties beschikbaar opdat elke betrokken medewerker op de hoogte is van de te benaderen escorts. In een andere eenheid worden de in de woning aanwezige agenten via een (WhatsApp-)bericht (en pas op een veel later moment) op de hoogte gesteld van een omschrijving van de escort, zoals werknaam en eventuele uiterlijke kenmerken.

Overige (juridische) aandachtspunten

Vanuit de politie-eenheden is aangegeven dat zodra er geadverteerd wordt ook sprake is van bedrijfsmatigheid. Hierbij wordt geen rekening gehouden met eventuele gradaties van bedrijfsmatigheid. Bovendien wordt binnen elke eenheid ook de eventueel aanwezige chauffeur door een koppel gecontroleerd. In een bepaalde eenheid wordt daarom bewust een woning gehuurd aan een eenrichtingsweg. Als degene die gecontroleerd wordt aangeeft zonder de vereiste vergunning een escortbedrijf te exploiteren, dan wordt er bestuurlijk gehandhaafd.

Vervolg

Doorgaans volgt een bestuurlijke rapportage of een proces-verbaal. Vanuit een bepaalde eenheid wordt opgemerkt dat de officier van justitie echter niets doet met processen-verbaal. Vanuit een ander prostitutie controleteam wordt aangegeven dat slechts af en toe, in geval van notoire overtreeders, een proces-verbaal wordt opgemaakt. Ook over het opvolging geven aan bestuurlijke rapportages is aangegeven dat hieraan niet altijd wordt voldaan.

In de praktijk ligt de nadruk tijdens dergelijke controles op het strafrecht. Het lijkt erop dat het signaleren en opsporen van uitbuiting, mensenhandel, minderjarigheid en illegaliteit de primaire doelen van de controles zijn. Op deze aspecten worden advertenties immers ook geselecteerd. Het vaststellen of een escort wel of niet-vergund werkt is weliswaar van belang, maar de praktijk leert dat dit niet het hoofddoel is. Ook blijkt dat het niet standaard werkwijze is om eerder gecontroleerde escorts die niet in het bezit waren van een vergunning opnieuw te controleren. Het kan gebeuren dat een eerder gecontroleerde escort opnieuw wordt betrokken bij een controle, maar dat komt dan vooral omdat de toezichthouder zich zorgen maakt over die persoon en deze graag opnieuw wil spreken.

5.4.4. Contrastrategieën

Uit gesprekken met verschillende korpsexperts mensenhandel blijkt dat de politie haar strategie bij escortcontroles regelmatig moet aanpassen. Het vermoeden bestaat dat er binnen de escortbranche (regionale) netwerken bestaan waarin men elkaar op de hoogte houdt indien er controles plaatsvinden. Indien een escort is gecontroleerd en weet dat er een controle gaande is, kan diegene andere bureaus en escorts daarvan op de hoogte stellen. Dit doet de verdere controle die op dat moment gaande is teniet. De ervaring is namelijk dat tijdens een controle na verloop van tijd veel escorts plotseling geen gehoor geven of niet op komen dagen nadat er een afspraak is gemaakt.

Aanpassen van de werkwijze

“In onze regio voerden wij lange tijd controles uit vanuit een hotel. Op een gegeven moment bleek dat niet meer goed te werken. Via een telefoontap zijn we erachter gekomen dat men op de hoogte was van de controles die wij uitvoerden vanuit hotels. Daarom hebben we besloten vanuit andere locaties te gaan controleren. Wij moeten onze manier van werken dus steeds aanpassen.”

5.5 Resultaten van het toezicht**5.5.1. Resultaat**

De escortbranche is bij uitstek een branche binnen de prostitutie die zich aan het zicht van de overheid onttrekt. Escorts kunnen immers steeds hun advertentie, naam en telefoonnummer wijzigen en de activiteiten steeds opnieuw verrichten. Ook zijn escorts niet aan een bepaald gebied gebonden en kunnen zij hun diensten vanuit een andere plaats aanbieden. Er zijn weinig cijfers bekend over de precieze omvang van het niet-vergunde deel van de branche. Uit een onderzoek van Beke uit 2010 wordt een schatting gemaakt van de omvang van de vergunde en niet-vergunde escortbranche in Amsterdam.³¹ In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er in Amsterdam 600 tot 750 niet-vergunde zelfstandig werkende escorts actief zijn tegenover ongeveer 600 tot 660 vergunde escorts. Dit geeft een indicatie dat de omvang van de branche vele malen groter is dan de huidige beschikbare capaciteit van toezichthouders.

³¹ A. van Wijk, e.a. *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*: Arnhem: Bureau Beke, 2010. p. 147.

In een aantal van de onderzochte gemeenten is het beleid om gemiddeld zes escortcontroles per jaar plaats te laten vinden waarbij per controle ongeveer vijf tot tien escorts gecontroleerd worden. Dat betekent voor wat betreft deze controles dat er in het uiterste geval zestig escorts per jaar gecontroleerd kunnen worden. Dit staat in schril contrast met de omvang van alleen al de niet-vergunde branche. In een andere gemeente wordt zelfs maar twee keer per jaar een dergelijke escortcontrole uitgevoerd. Uit gesprekken blijkt dan ook het vermoeden dat met de controles slechts een klein deel van de niet-vergunde, illegale, branche zichtbaar is.

Geïnterviewde toezichthouders zijn van mening dat de escortcontroles werken, maar dat de frequentie en omvang waarin dit gebeurt bij lange na niet toereikend zijn om het toezicht echt effectief te laten zijn. Dat heeft als reden dat er te weinig capaciteit beschikbaar is bij de politie om steviger in te zetten op toezicht binnen de escortbranche. Dit beeld wordt bevestigd door een korpsexpert mensenhandel die aangeeft dat het een kwestie is van keuzes maken. Als er meer wordt ingezet op toezicht binnen de escortbranche, betekent dat dit ten koste gaat van andere politietaken. De huidige capaciteit voor toezicht is in ieder geval niet toereikend voor de omvang van de escortbranche.

Vanuit een bepaalde eenheid is aangegeven dat de controles met name gericht zijn op thuisprostitutie. Dit zijn in beginsel ook bestuurlijke controles, die over kunnen gaan in strafrechtelijke opsporing indien er vermoedens van misstanden bestaan. De controles op thuisprostitutie zijn eenvoudiger te organiseren. Er zijn minder medewerkers voor nodig en er bestaat in tegenstelling tot escortcontroles meer zekerheid dat daadwerkelijk iemand aangetroffen wordt.

De escortcontroles die in bepaalde regio's worden uitgevoerd leveren de nodige informatie op. Hoewel het met de huidige beschikbare capaciteit aan toezicht onmogelijk is om grip te krijgen op de branche levert toezicht de nodige inzichten op. Gesprekspartners bij gemeenten en de politie geven aan dat misstanden in de *vergunde* branche weinig voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat verreweg de meeste problemen zich afspelen binnen de niet-vergunde branche. Juist daar worden de meeste gevallen van mensenhandel aangetroffen. In veruit de meeste gevallen zijn de escorts die gecontroleerd worden niet-vergund. In de praktijk lijkt echter dat slechts een gering aantal van de niet-vergunde bedrijven en de daarvoor werkende escorts wordt gecontroleerd.

Bij het uitvoeren van escortcontroles valt niet uit te sluiten dat agenten een bekende escort tegenkomen. Dat wil zeggen een escort die al eerder is gecontroleerd. Dit blijkt ook het geval tijdens een van de escortcontroles waaraan het onderzoeksteam heeft mogen deelnemen. De agent kent de desbetreffende escort al haar hele leven en hij is haar vaker tijdens controles tegengekomen. Dat zij hem andersom ook herkent blijkt uit het feit dat ze hem bij binnenkomst vraagt 'of hij niets beters te doen heeft.' De agent vertelt haar dat andere agenten de advertenties selecteren en dat het puur toeval is dat zij er weer bij zit. Hij zegt vervolgens: "We doen het niet om jou te pesten, het is immers oké wat jij doet, als je het maar volgens de regels doet." De escort geeft aan een kappersopleiding te volgen en bij te klussen. Volgens de agent verricht de escort de activiteiten niet-vergund en werkt zij voor 'een nogal foute jongen'.

5.5.2. Samenwerking

Binnen het beleidsterrein van de prostitutie zoeken veel gemeenten de samenwerking met andere partners uit het werkveld. In een aantal regio's zijn samenwerkingsverbanden in het leven geroepen om illegale arbeid, prostitutie door minderjarigen, mensenhandel en illegale

prostitutie in de zin van niet-vergunde prostitutie tegen te gaan. Doorgaans zijn politie, gemeente, OM en de Belastingdienst betrokken bij dergelijke samenwerkingsverbanden, in sommige gevallen nog aangevuld met de Inspectie SZW, UWV en verschillende zorgpartners. Binnen een bepaalde gemeente is al een Referentiekader Mensenhandel opgesteld om de aanpak van mensenhandel op meer regionaal niveau vorm te geven. Het is de bedoeling om alle gemeenten in deze regio op een lijn te krijgen om zo de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. In zijn negende rapportage concludeert de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat de aanpak van mensenhandel en uitbuiting binnen de prostitutie steeds beter verloopt. Dat heeft mede te maken met de verbeterde samenwerking tussen verschillende organisaties in de aanpak van mensenhandel.³² Uit de interviews blijkt ook dat de samenwerking met verschillende partners het toezicht bevordert.

5.6 Conclusie

Het toezicht op het naleven van de vergunningplicht voor escorts en de regels die daarbij gelden wordt in negen van de tien onderzochte gemeenten uitgevoerd door de politie. Een aantal gemeenten heeft daarnaast speciaal daartoe aangewezen ambtenaren die ook belast zijn met het houden van toezicht op de prostitutiebranche. In andere gemeenten ziet het er naar uit dat dit op korte termijn ook het geval zal zijn.

Gemeenten voeren met name controles uit bij vergunde escortbedrijven. In sommige gemeenten gebeurt dit drie keer per jaar. Vergunde bedrijven geven aan de hoeveelheid vergunde controles als belastend te ervaren. Controle ten aanzien van de niet-vergunde branche wordt in het merendeel van de gemeenten overgelaten aan de politie. De frequentie waarmee dergelijke controles plaatsvinden verschilt per gemeente. Uit de drie door de onderzoekers bijgewoonde escortcontroles komen met name grote verschillen naar voren ten aanzien van de wijze waarop advertenties worden geselecteerd, het al dan niet voorhanden hebben van gegevens omtrent vergunde bedrijven, de samenstelling van de teams en ook de vraagstelling loopt uiteen. Bovendien ontbreekt het in bepaalde eenheden aan vertrouwen als het gaat om het gevolg geven aan bestuurlijke rapportages of processen-verbaal.

Wat overeenkomt is dat door de politie bij dergelijke controles met name met een strafrechtelijke bril wordt gekeken. De focus ligt tijdens dergelijke controles vooral op signalen van mensenhandel, uitbuiting en misstanden. Dit blijkt ook uit het feit dat in lang niet alle gevallen gewerkt wordt met bijvoorbeeld een lijst van vergunde bedrijven. Ook is in een aantal eenheden gebleken dat (actuele) kennis van de APV ontbreekt of dat daaraan tijdens controles minder aandacht wordt geschonken. Hoewel de focus tijdens een controle op strafrechtelijke handhaving ligt, wordt in geval van een mogelijke bestuurlijke overtreding doorgaans wel altijd een bestuurlijke rapportage opgemaakt en naar de desbetreffende gemeente gestuurd met het verzoek om handhaving.

Het feit dat gecontroleerde escortbureaus elkaar op de hoogte houden van plaatsgevonden controles bemoeilijkt de uitvoering van escortcontroles. In de praktijk blijkt dat de politie haar strategie bij escortcontroles dan ook regelmatig moet aanpassen.

Escortcontroles worden als nuttig beschouwd, maar gezien de frequentie en omvang waarin dit gebeurt zijn deze niet toereikend om het toezicht echt effectief te laten zijn. De kans voor een vergund escortbedrijf om gecontroleerd te worden is vele malen hoger dan een niet-

³² Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag. p. 238.

vergund bedrijf, terwijl er in de vergunde branche doorgaans weinig tot geen misstanden voorkomen. Slechts een klein deel van de niet-vergunde branche kan tijdens een escortcontrole gecontroleerd worden. Daarbij is het niet gebruikelijk om escorts voor de escortcontrole te selecteren die bij eerdere controles geen vergunning hadden.

Handhaving

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop handhaving in de escortbranche plaatsvindt. Ook komen verschillen en overeenkomsten tussen het gemeentelijk handhavingsbeleid aan bod en ook hoe dit door de escortbranche wordt ervaren.

De inzet van een interventie wordt ook wel ‘sanctionering of handhaving’ genoemd. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht bevat regels inzake handhaving en bestaat uit verschillende titels, onder meer titel 5.2 ‘Toezicht op de naleving’ en de titels 5.3 en 5.4 over specifieke interventie-instrumenten, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Op basis van jurisprudentie geldt voor bestuursorganen een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een voorschrift het bestuursorgaan handhavend moet optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een bijzondere omstandigheid kan concreet zicht op legalisatie zijn. Over het algemeen geldt dat een bijzondere omstandigheid niet snel kan worden aangenomen. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een verzoek daartoe door een derde is gedaan.

De bevoegdheid om bestuurlijk te handhaven bij escortactiviteiten ligt in alle onderzochte gemeenten bij het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het betreft bedrijven die zijn gevestigd in voor publiek openstaande gebouwen, de burgemeester. Wanneer tijdens een escortcontrole wordt vastgesteld dat er sprake is van een bestuurlijke overtreding is het aan de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke maatregel te treffen. Welke sanctie wordt opgelegd en wat de zwaarte daarvan is verschilt per gemeente. Er kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten bestuurlijke overtredingen op het gebied van escort. Dat is enerzijds een overtreding binnen de legale (vergunde) branche waarbij sprake is van een overtreding van de APV of aanverwante wet- en regelgeving, of een overtreding van de vergunningsvoorwaarden. Een overtreding kan dan leiden tot schorsing of intrekking van de vergunning. Anderzijds kan er sprake zijn van overtreding binnen de illegale (niet-vergunde) branche. Dan gaat het om escorts of escortbureaus die werken zonder dat daarvoor een vergunning is verleend.

6.2 Sancties

Indien een vergund bedrijf niet voldoet aan de vergunningsvoorwaarden of op een andere wijze wet- en regelgeving overtreedt, zijn verschillende sancties mogelijk. Zo kan in bepaalde situaties in de gemeente Rotterdam een vergunning worden ingetrokken of worden geschorst, meestal voorafgegaan door een waarschuwing. Indien bijvoorbeeld sprake is van prostitutie door minderjarigen of tewerkstelling van illegalen wordt doorgaans direct een zware sanctie opgelegd. Daarnaast kan een vergunning direct worden ingetrokken indien de exploitant niet direct signalen van mensenhandel of uitbuiting aan de politie heeft gemeld of wanneer het prostitutiebedrijf niet over een bedrijfsplan beschikt. Een voorbeeld waarbij de gemeente de vergunning schorst is wanneer de exploitant onvoldoende toezicht houdt, het prostitutiebedrijf geen deugdelijke administratie bijhoudt of wanneer de exploitant het toezicht belemmert of bemoeilijkt. Vindt de overtreding herhaaldelijk plaats, dan wordt de vergunning definitief ingetrokken. Voor andere onderzochte gemeenten geldt een vergelijkbare strategie.

Indien een escort(bureau) wordt gecontroleerd en er blijkt dat wordt gewerkt zonder vergunning, dan geldt voor alle onderzochte gemeenten dat daarvan een bestuurlijke rapportage wordt opgemaakt. In de meeste gevallen wordt er bij de eerste overtreding een bestuurlijke waarschuwing opgelegd. Wordt een escortbureau of zelfstandig werkende escort wederom gecontroleerd en is deze nog steeds niet in het bezit van een vergunning kan er een last onder dwangsom worden opgelegd. Het is voor gemeenten niet altijd duidelijk welke gemeente in dat geval over dient te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Afstemming tussen gemeenten – ook voor wat betreft het beleid-ontbreekt regelmatig. Dit leidt nogal eens tot onduidelijkheid omtrent handhavingsbevoegdheden. Opvallend is dat in het merendeel van de gemeenten ten aanzien van de overtreder geen specifieke hercontrole plaatsvindt. Deze overtreder verdwijnt dan dus uit het zicht of deze loopt bij een volgende controle toevallig opnieuw tegen de lamp. Het structureel opnieuw controleren van eerdere overtreders van bestuurlijke voorschriften is geen gangbare praktijk.

Een geïnterviewde handhaver zegt hier het volgende over:

“Soms komen we bepaalde vrouwen vaker tegen bij een controle. Dan gaan we een specifieke escort die we al eerder hebben gecontroleerd opnieuw bellen. Maar dat doen we dan vooral omdat we ons zorgen maken over diegene en omdat we vermoeden dat er iets aan de hand is en ze dit werk niet geheel vrijwillig doet.”

Een medewerker van een politie-eenheid zegt het volgende over dergelijke situaties:

“Indien het iemand betreft met extra bagage (wat betekent dat die persoon eerder tegen de lamp is gelopen), dan proberen wij deze persoon wel in de gaten te houden. Komen wij tussen de advertenties iemand tegen die wij eerder hebben gecontroleerd, dan gaat die persoon wel mee in het rondje bellen. Soms kan het echter ook puur toeval zijn dat iemand voor de tweede keer wordt gecontroleerd. Dit heeft te maken met het feit dat escorts veranderen van werknaam en telefoonnummer.”

Indien binnen de niet-vergunde branche gehandhaafd wordt door de gemeente zijn er verschillende maatregelen die getroffen kunnen worden. Ter illustratie staat in onderstaand schema de handhavingsacties van de gemeente Rotterdam vereenvoudigd weergegeven:

| | EERSTE OVERTREDING | HERHAALDELIJKE OVERTREDING |
|-----------------------|---|--|
| Vergunde branche | Meestal waarschuwing of schorsen van de vergunning, soms direct intrekken van de vergunning | Schorsen van de vergunning of intrekking van de vergunning |
| Niet-vergunde branche | Bestuurlijke waarschuwing | Opleggen/innen last onder dwangsom |

De gemeente Amsterdam heeft in het handhavingsbeleid opgenomen dat in de vergunde branche naast het schorsen of intrekken van de vergunning ook een last onder dwangsom kan worden opgelegd. In een aantal andere gemeenten is de Amsterdamse of Rotterdamse werkwijze ook de gebruikelijke gang van zaken. Echter niet alle gemeentelijke beleidsnota's en handhavingsprotocollen zijn openbaar te raadplegen.

Indien tijdens de controle signalen van prostitutie door minderjarigen of mensenhandel aan het licht komen, treedt het regime van strafrechtelijke opsporing in werking dat plaatsvindt onder leiding van de officier van justitie. In geval van notoire veelplegers, zij die stelselmatig actief zijn zonder vergunning en waarbij geen sprake is van ernstige misstanden, is door een aantal gesprekspartners aangegeven dat de officier van justitie niet altijd prioriteit geeft aan vervolging daarvan.

Wordt er een mogelijke overtreding vastgesteld die alleen op grond van het bestuursrecht kan worden gesanctioneerd, dan wordt er een bestuurlijke rapportage opgemaakt waarin de bevindingen van de politie worden vastgelegd. In zo'n rapportage doet de politie als toezichthouder aanbeveling aan de ambtenaar om opvolging te geven aan de rapportage en over te gaan tot handhaving. In de tien onderzochte gemeenten wordt er verschillend omgegaan met de wijze waarop bestuurlijke handhavingsmiddelen worden ingezet. In de ene gemeente wordt aangegeven dat er altijd opvolging wordt gegeven aan een bestuurlijke rapportage en er dus altijd een bestuurlijke sanctie volgt. In andere gemeenten blijkt dat niet het geval. Daar wordt lang niet altijd opvolging gegeven aan een bestuurlijke rapportage.

Korpsexpert mensenhandel over opvolging geven aan een rapportage

“Sommige gemeenten in deze regio geven geen opvolging aan rapportages. Dan vindt er dus ook geen handhaving plaats. Dat komt vooral omdat er dan tussen de gemeenten onderling geen afstemming is over wie er moet handhaven. Gemeenten verschillen dan van mening over de vraag wiens taak het is om op te treden. Dan blijft zo iets liggen.”

6.3 Handhaafbaarheid

Slechts een aantal van de onderzochte gemeenten heeft uitvoerig prostitutiebeleid beschreven waarin handhavingsprotocollen zijn opgenomen. Daarin wordt per type overtreding aangegeven wat de op te leggen sancties zijn voor zowel de vergunde als niet-vergunde branche. Uit de interviews met gemeenteambtenaren en korpsexperts mensenhandel blijkt dat met name handhaving binnen de niet-vergunde branche praktisch lastig uitvoerbaar is. Dat heeft een aantal redenen. Veel van het niet-vergunde seksaanbod binnen de escortbranche openbaart zich via advertentiewebsites als kinky.nl en sexjobs.nl. Een groot deel daarvan bestaat uit vrouwen uit Oost-Europa. Dit zijn vrouwen die (al dan niet onder valse voorwendselen) naar Nederland komen om in de prostitutie te werken. De praktijk leert dat veel van deze vrouwen zich in Nederland niet laten inschrijven in de gemeentelijke basisregistratie. Dat maakt het innen van een last onder dwangsom lastig. Wanneer iemand in Nederland niet

staat ingeschreven in de BRP is het voor de overheid namelijk zeer lastig deze personen te achterhalen. Dat maakt het voor de overheid feitelijk onmogelijk een dwangsom op te leggen.

Dit ligt anders wanneer het gaat om vrouwen van Nederlandse komaf die als escorts iets willen bijverdienen. Dit zijn vrouwen die doorgaans gewoon staan ingeschreven in de BRP en dus bereikbaar zijn voor de overheid. In twee onderzochte gemeenten is de ervaring dan ook dat het opleggen van dwangsommen aan Nederlandse escorts wel te realiseren is. Deze dwangsommen kunnen in tegenstelling tot dwangsommen worden opgelegd aan niet-ingeschreven buitenlandse escorts, wel geïnd worden. De ervaring is dat veel van de escorts die een sanctie opgelegd krijgen daarna niet opnieuw de regels overtreden die zijn verbonden aan de vergunningplicht. In een van de onderzochte gemeenten vertelt een gesprekspartner dat het aantal opgelegde en geïnde dwangsommen gemonitord wordt voor intern gebruik, om inzicht te krijgen in de effectiviteit van handhaving.

Wat de aanpak van niet-vergunde escort eveneens bemoeilijkt, is dat bestuursrechtelijke sancties op grond van de APV niet overdraagbaar zijn tussen gemeenten. Dat betekent dat wanneer een niet-vergunde escort in een bepaalde gemeente een bestuurlijke waarschuwing heeft gekregen waarin wordt vermeld dat bij een volgende overtreding een last onder dwangsom opgelegd zal worden, dat diegene zijn of haar activiteiten desondanks zonder consequenties in een volgende gemeente kan voortzetten. In een andere gemeente waar de escort gaat werken heeft deze immers nog geen regels overtreden en geldt de eerder opgelegde bestuurlijke waarschuwing dus niet.

De gemeente Rotterdam heeft als werkwijze dat wanneer er vrees bestaat voor herhaling of wanneer onvoldoende flankerende maatregelen kunnen worden getroffen, bij de eerste constatering binnen de gemeente direct een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Deze vrees voor herhaling is bijvoorbeeld aanwezig wanneer de toezichthouder de afgelopen vijf jaar al eerder de overtreder heeft gewaarschuwd voor de overtreding ook wanneer dit buiten de gemeente Rotterdam is geweest.³³

Landelijk registratiesysteem van opgelegde maatregelen

Een mogelijke oplossing die door verschillende gesprekspartners wordt voorgesteld is een landelijk registratiesysteem waarin bestuurlijke maatregelen worden geregistreerd. Dit systeem zou landelijk te raadplegen moeten zijn voor handhavers. Indien een escort in een bepaalde gemeente een bestuurlijke sanctie opgelegd heeft gekregen, zou dat voor een volgende gemeente waar de escort wordt gecontroleerd aanleiding kunnen zijn om na raadplegen van het registratiesysteem meteen een last onder dwangsom op te leggen. De escort is dan voor eenzelfde overtreding in een andere gemeente al eerder gesanctioneerd en dat vormt dus de grondslag om meteen over te gaan tot het opleggen van een dwangsom.

De huidige regulering waarin regels en bevoegdheden lokaal geregeld zijn maakt handhaving op basis van een dergelijk registratiesysteem op dit moment juridisch gezien lastig. Pas als er een bestuursorgaan is met een landelijke bevoegdheid om te handhaven is zo'n registratiesysteem zinvol. Dit vereist aanpassing van wetgeving hieromtrent.

³³ Hierbij dringt zich de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de niet-overdraagbaarheid van bestuurlijke sancties. De werkwijze die de gemeente Rotterdam hanteert komt er in zekere zin op neer dat de opgelegde bestuurlijke sanctie haar grondslag vindt in een overtreding die in een andere gemeente is begaan.

In geval van samenwerking ten aanzien van de aanpak van illegale escortactiviteiten – toezicht wordt bijvoorbeeld in regionaal verband georganiseerd – is het tevens van belang duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop handhaving plaatsvindt en wie welke bevoegdheden toekomt. Het vereist ook het onderling maken van afspraken over het uitwisselen van informatie, iets wat in eerder onderzoek ook al is gesignaleerd.³⁴ Dit kan een positieve bijdrage leveren aan adequate handhaving.

Faciliteerdersaanpak

Een gesprekspartner spreekt uit ervaring dat dwangsommen vaak lastig te innen zijn. Hij stelt voor om een dwangsom ‘door te zetten’ naar de website waarop de advertentie van het niet-vergunde bedrijf/de persoon is vertoond. De website zou met het vertonen van de advertentie het aanbieden van niet-vergunde escort immers faciliteren, aldus de gesprekspartner.

6.4 Conclusie

Voor bestuursorganen geldt een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een voorschrift het bestuursorgaan handhavend moet optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. De bevoegdheid om bestuurlijk te handhaven voor wat betreft escortactiviteiten ligt in alle onderzochte gemeenten bij het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het betreft bedrijven die zijn gevestigd in voor publiek openstaande gebouwen, bij de burgemeester.

In de tien onderzochte gemeenten wordt er verschillend omgegaan met de wijze waarop bestuurlijke handhavingsmiddelen worden ingezet. Gesprekspartners geven voorts aan dat lang niet altijd opvolging wordt gegeven aan de bestuurlijke rapportage. Slechts een aantal van de onderzochte gemeenten heeft uitvoerig prostitutiebeleid beschreven waarin handhaving protocollen zijn opgenomen. Bovendien is door gesprekspartners aangegeven dat het beleid van de gemeenten, binnen de regio van de tien onderzochte gemeenten, niet altijd op elkaar is afgestemd en dat dit leidt tot onduidelijkheden wat betreft handhavingbevoegdheden.

Op het gebied van escort dient onderscheid te worden gemaakt tussen overtreding binnen de vergunde branche en overtreding binnen de niet-vergunde branche. Daarbij dient te worden opgemerkt dat niet-vergunde escort niet per definitie illegaal is. Indien binnen een gemeente geen vergunningplicht voor escortactiviteiten bestaat, is niet-vergund werken immers niet illegaal: er is geen andere optie. Sancties in geval van overtreding door een vergund bedrijf bestaan doorgaans uit een waarschuwing, een schorsing voor bepaalde tijd, gevolgd door het intrekken van de vergunning. Ten aanzien van niet-vergunde bedrijven wordt doorgaans een bestuurlijke waarschuwing opgelegd. Die wordt, bij een opvolgende overtreding, gevolgd door het opleggen van een last onder dwangsom.

Handhaving binnen de niet-vergunde branche blijkt praktisch lastig uitvoerbaar. Dit heeft te maken met het feit dat escorts makkelijk in de anonimiteit verdwijnen, en zij regelmatig niet staan ingeschreven in de BRP, en dwangsommen daardoor moeilijk te innen zijn. Opvallend ten aanzien daarvan is ook dat in het merendeel van de gemeenten ten aanzien van deze niet-vergunde bedrijven geen specifieke hercontrole plaatsvindt. Ook vindt doorgaans geen afstemming tussen gemeenten plaats. Wat de aanpak van niet-vergunde escort eveneens be-

³⁴ A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aarden omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2014, p. 90.

moeilijk, is dat bestuursrechtelijke sancties op grond van de APV niet overdraagbaar zijn tussen gemeenten. Een sanctie op grond van de APV in de ene gemeente levert in beginsel geen grond op voor handhaving in de andere gemeente.

Naleving

7.1 Inleiding

Waarom leeft een escort(bedrijf) de van toepassing zijnde (bestuursrechtelijke) regels na (of niet)? Over de motieven van regelnaleving binnen de escortbranche is relatief weinig bekend. Onderzoeken naar prostitutie in Nederland van de afgelopen jaren hebben vooral betrekking op de aard en omvang van (niet-legale) prostitutie en niet zozeer op motieven voor regelnaleving. Daar komt bij dat de escortbranche slechts een beperkt onderdeel vormt van het totale prostitutie aanbod. De escortbranche komt dan ook slechts in beperkte mate aan bod in onderzoeken over prostitutie, zeker waar het gaat om motieven voor regelnaleving.

Nalevingsbevordering, toezicht en handhaving hebben als doelstelling regelnaleving van burgers, bedrijven en instellingen. Bij het naleven van regels gaat het om het zich feitelijk gedragen in overeenstemming met bepaalde regels, waaronder ook begrepen wordt het zich onthouden van gedrag dat door die regels wordt verboden. Verklaringen die in wetenschappelijke literatuur worden gegeven voor het naleven van regels zijn vaak gericht op de normen die actoren kennen. Het kan daarbij zowel om interne normen (de persoonlijke normen van het individu) als om sociale normen (in hoeverre anderen de normen onderschrijven) gaan. Maar ook een kosten-baten afweging, de controlekans en de sanctie-ernst is hierop van invloed.

Voor het verklaren van de naleving door escorts hebben we zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, twee theoretische modellen gecombineerd, te weten het ISMA-model en de Tafel van Elf. Het aldus ontstane model bevat de volgende elementen die we in dit hoofdstuk gebruiken als theoretisch kader voor het verklaren van naleving of het uitblijven daarvan.

1. Kennis van de regels
2. Normen van de actor
 - Interne normen
 - Sociale normen
3. Mogelijkheden voor regelovertreding
4. Kosten-baten afweging
5. Afschrikking die uitgaat van de bestaande handhaving
 - Meldingskans
 - Controlekans

- Detectiekans
- Selectiviteit
- Sanctiekans
- Sanctie-ernst

In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen en elementen van dit gecombineerde model toegepast op de escortbranche. Daarbij worden niet alleen de bevindingen van ons onderzoek beschreven maar ook die uit de literatuur.

7.2 Kennis van regels van in de escortbranche

Het eerste onderwerp is kennis van de regels in de escortbranche. Wanneer de exploitant van een escortbedrijf of een zelfstandig werkende escort niet weet dat een vergunning voor het aanbod van sekswerk is vereist, zal de naleving ervan hoogstens toevallig zijn.

Volgens geïnterviewden van gemeente en politie zijn de prostituees die vergund werkzaam zijn redelijk goed tot zeer goed op de hoogte van de regelgeving. Dat geldt al helemaal voor de vergunde exploitanten. Die worden vaak gecontroleerd en weten exact wat er van ze wordt verwacht.

Voor escorts die onvergund werken ligt dat mogelijk anders. De meningen van de geïnterviewden lopen op dit punt uiteen. In sommige gemeenten zeggen zowel de gemeente als de politie dat ze niet of nauwelijks nog escorts tegenkomen die niet weten dat ze een vergunning nodig hebben voor het werk dat ze doen. Ze weten vaak ook dat ze zich moeten inschrijven bij de Kamer van Koophandel en dat ze belasting moeten betalen. Een uitzondering vormen buitenlandse escorts. Zij zouden niet altijd weten dat ze een vergunning moeten aanvragen. Het ontbreekt hen volgens geïnterviewden vaak aan kennis van de regelgeving. Als reden wordt genoemd dat deze prostituees minder goed bereikbaar zijn. Voorlichtingsavonden worden vooral bezocht door de bestaande vergunninghouders. Zorginstanties, zoals GGD's en SOA Aids Nederland, benaderen zelf ook prostituees. Dat doen ze niet zozeer om de regelgeving toe te lichten, maar wel om ze voor te lichten over zorg, preventie en ondersteuning die ze kunnen krijgen. In een van de gemeenten heeft de politie gemerkt dat er bij prostituees veel vragen leven van vooral maatschappelijke aard. Zij pleiten voor intensievere contacten met zorginstanties, sociaalmaatschappelijk werk en belangenorganisaties zoals Proud. Daarnaast wordt door geïnterviewden gewezen op taalproblemen die belemmerend werken bij het begrijpen van de regelgeving. Ondanks dat Oost-Europese prostituees vaak wel enigszins Engels spreken of er vaak wel iemand in hun omgeving is die Engels spreekt, verblijven ze vaak te kort in Nederland om de regelgeving goed te leren kennen. Hierbij wordt ook gewezen op de vergunningsvoorwaarden voor een escortbedrijf. Die zouden vaak complexer zijn dan bij locatiegebonden seksinrichtingen.

Volgens geïnterviewde escorts die onvergund werken is niet altijd duidelijk wat het begrip bedrijfsmatig inhoudt en zodoende wanneer ze een vergunning dienen aan te vragen. Het is voor hen niet helder wat de gemeente daar mee bedoelt. In de praktijk geven de meeste gemeenten aan dat zodra er wordt geadverteerd, er sprake is van een bedrijfsmatig karakter van de activiteiten en tijdens de controles leggen medewerkers van de prostitutie controleteams dit aan de escorts uit. Ze vertellen aan de escorts dat wanneer ze zich aanbieden op websites als kinky.nl of seksjobs.nl ze bedrijfsmatig actief zijn. Wat verder onder bedrijfsmatigheid valt en hoe dit in relatie staat met het hebben van een vergunning is niet voor iedere

escort even duidelijk. Soms weet een escort wel dat ze een vergunning moet hebben, maar niet altijd precies waarom.

Ook de Belastingdienst komt, vaak via rapportages van de politie, in contact met niet-vergund werkende escorts. Ook zij vertellen welke regels er gelden en waaraan escorts zich moeten houden. Diverse geïnterviewden merken op dat de Belastingdienst niet bijzonder geïnteresseerd is in het feit of escorts vergund of niet-vergund werken. Het belang van de Belastingdienst is dat er belasting wordt betaald. Dat moet ook als een escort niet-vergund werkt.

Meerdere geïnterviewde, niet-vergunde escorts die woonachtig zijn in een gemeente waar een vergunningplicht voor escort geldt, geven aan wel te weten dat ze over een vergunning moeten beschikken, maar niet te weten waar en hoe ze die kunnen aanvragen. Dit komt mede door het niet-locatiegebonden karakter van de escortbranche. Zo geeft een escort aan dat ze in haar eigen woongemeente niet meer een escortvergunning kan aanvragen omdat het maximum aantal vergunningen in die gemeente reeds is vergeven. Ze vraagt zich daarom af of ze in een andere gemeente een vergunning zou kunnen aanvragen. Ook gemeentebambtenaren in een grote gemeente waar veel escortactiviteiten plaatsvinden, geven aan vragen te krijgen van escorts die in nabijgelegen gemeenten wonen en daar een vergunning zouden willen aanvragen.

Een geïnterviewde escort die beter wil worden geïnformeerd

Een 35-jarige Nederlandse vrouw die als escort werkzaam is, reageert geschrokken en geëmotioneerd wanneer ze in de gaten heeft dat ze te maken heeft met een controle. Ze vertelt dat ze al 15 jaar in de prostitutie werkzaam is, waarvan sinds een paar jaar als escort. Daarvoor werkte ze in een seksclub. In de club heeft ze eerder controles meegemaakt van de vreemdelingenpolitie. Dit is haar eerste controle sinds ze als escort werkt. Ze is gestopt bij de club omdat ze niet meer voor een baas wil werken. Ze vindt het prettiger om als zelfstandige te werken. Ze vertelt dat ze staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en al haar inkomsten opgeeft bij de Belastingdienst. Ze weet dat ze een vergunning nodig heeft voor dit werk en ze wil ook graag volgens de regels werken, maar vertelt dat ze niet weet hoe ze aan vergunning kan komen. Ze woont in een gemeente waarvan zij zegt geen hulp te krijgen bij het aanvragen van de vergunning en vraagt zich af waarom informatie over het aanvragen van een vergunning niet op internet beschikbaar is. Ze geeft aan dat ze bij de Stichting Hulp en Opvang in Den Haag (SHOP) heeft nagevraagd hoe ze dit moet regelen, maar ook daar wisten ze het haar niet uit te leggen. Als het haar makkelijker zou worden gemaakt om een vergunning aan te vragen zou ze het graag doen.

Deze vrouw is afgestudeerd in een hbo-studie. Omdat het haar niet is gelukt een vergunning aan te vragen vraagt ze zich af hoe buitenlandse vrouwen het dan moeten weten. De vrouwen die zij kent en die in de branche werkzaam zijn, werken volgens haar ook allemaal niet-vergund. Een vriendin die in een middelgrote gemeente woont en ook als escort werkt, loopt volgens haar tegen dezelfde problemen aan. Ze neemt de boete op de koop toe, maar is van mening dat ze voldoende moeite heeft gedaan om volgens de regels te werken.

Een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning is bijvoorbeeld het bedrijfsplan dat moet worden ingediend. Sommige gemeenten stellen hier volgens geïnterviewden hoge eisen aan. Behalve voor buitenlandse prostituees zou dit vooral voor lager opgeleide prostituees een reden zijn om af te haken. Volgens geïnterviewden vraagt het merendeel van de potentiële vergunninghouders geen vergunning aan, omdat de te nemen stappen voor hen niet te overzien zouden zijn. Om deze doelgroep tegemoet te komen hebben meerdere gemeenten een voorbeeld opgesteld voor de opbouw en inhoud van het bedrijfsplan voor escortbedrijven. Hierin zijn alle verplichte onderdelen opgenomen. Wanneer de vergunningaanvrager

zich aan deze opbouw houdt, is de kans groot dat aan alle voorwaarden is voldaan. Volgens geïnterviewden in een grote gemeente worden de voorbeeldbedrijfsplannen door exploitanten positief ontvangen omdat ze duidelijk maken wat de gemeente van de exploitanten verlangt. Opgemerkt wordt dat ondanks de voorlichting en ondersteuning die worden geboden vergunningaanvragers afhaken wanneer ze de regelgeving verder gaan uitzoeken en hierover contact opnemen met gemeente, politie of hulpverlening. Ondanks de goede intenties zouden de regels een afschrikwekkende werking hebben.

Oost-Europese prostituees weten waarschijnlijk niet altijd aan welke regels escorts zich moeten houden. Volgens diverse geïnterviewden is het overigens de vraag of zij de regels wel willen kennen. De regels krijgen ze wel uitgelegd tijdens een controle als er een waarschuwing wordt opgelegd, maar zoals eerder aangegeven is de kans voor niet-vergunde escorts op een controle klein. Ze krijgen bij de controle ook een kaartje en de uitnodiging om op gesprek te komen. Het gebeurt ook wel dat ze bij de volgende controle de regels wel kennen, maar dat ze er niet van weerhoudt om niet-vergund te blijven werken. Zij kennen de regels wellicht te goed. Zij laten zich vaak bewust niet inschrijven in de Basisregistratie Personen. Ze weten dat een bestuursrechtelijke controle voor hen dan geen gevolgen heeft (zie eerder paragraaf 5.4).

7.3 Interne en sociale normen in de escortbranche

7.3.1. Inleiding

De interne norm is de innerlijke overtuiging van het individu of het bedrijf dat de gedragsregels nageleefd dienen te worden of juist niet. Personen die een bepaalde norm hebben geïnternaliseerd, zullen beduidend meer geneigd zijn de gedragsregels na te leven dan zij die dat niet hebben. De sociale norm gaat over de invloed van anderen op het gedrag van het individu of het bedrijf. Wat betreft regelnaleving gaat het over de indruk die het individu of het bedrijf heeft van de houding van anderen ten opzichte van de gedragsregels en over de indruk van de mate waarin anderen deze gedragsregels naleven. Naarmate mensen denken dat meer anderen de regels onderschrijven en naleven, zullen ze zelf ook sterker geneigd zijn de regels na te leven. Hierbij kan ook gedacht worden aan horizontale controle, bijvoorbeeld het signaleren door andere vergunde bedrijven van het niet na leven van de regels in de escort.

7.3.2. Interne normen

Volgens diverse geïnterviewden bestaat er bij sommige exploitanten en zelfstandig werkende escorts in de niet-vergunde branche een duidelijke behoefte om legaal te werken. Dat maken zij op uit de contacten die zij met hen hebben en waarin prostituees zeggen dat ze graag legaal willen werken. Zij lopen echter tegen verschillende barrières aan die in de andere paragrafen van dit hoofdstuk worden beschreven. De gesprekspartners (exploitanten), actief in de vergunde branche, hebben allen aangegeven nooit overwogen te hebben om niet-vergund te werken.

7.3.3. Sociale normen

In diverse gemeenten is opgemerkt dat vergunninghouders belangrijke informatieverstrekkers zijn voor het melden van misstanden en het in beeld krijgen van niet-vergunde escortbedrijven. Deze exploitanten melden bij de gemeente, bijvoorbeeld door een mail te sturen met een lijst van advertenties van niet-vergunde escortbedrijven in de regio. De gemeente schakelt vervolgens de politie in om te gaan controleren. Exploitanten zouden er baat bij hebben om niet-vergunde escortbedrijven aan te pakken. Omdat deze bedrijven geen leges betalen, geen controles ondergaan en vaak geen belasting betalen kunnen ze onder de prijs werken. Daar hebben vergunde bedrijven last van. In een van de gemeenten waar geen vergunning

aan een vergund escortbedrijf is afgegeven, is in de afgelopen jaren één keer een aanvraag gehonoreerd voor een escortbedrijf. Na korte tijd gaf de exploitant echter aan dat ze stopte met het escortbedrijf. Ze had te veel last van de concurrentie van de niet legale thuisprostitutie. Hierdoor zou er geen markt zijn voor escorts in die gemeente. Ook in sommige andere gemeenten wordt gezegd dat niet-vergunde escorts er veel voorkomen. In een deel van de gesprekken met de escorts komt naar voren dat ook zij weten dat er veel andere escorts zijn die zonder vergunning werkzaam zijn en hierdoor lijkt het voor hen dat anderen de norm om vergund te werken niet altijd onderschrijven. Andere escorts zeggen geen niet vergunde escorts te kennen, omdat ze zelf in anonimiteit willen werken en zodoende niet met hen in contact staan.

Met escortbedrijven hebben gemeenten en politie vaak minder contact dan met andere prostitutiebedrijven. Ook wordt er met de tips die ze bij gemeente en politie ontvangen niet altijd wat gedaan. Bij de raamprostitutie zou het eenvoudiger zijn tips na te trekken dan bij escortbedrijven. Bij een vergund escortbedrijf kan een prostituee op eenvoudigere wijze niet legaal werken dan achter het raam of in een club waar zij duidelijk zichtbaar is voor toezichthouders. Wanneer een escortbedrijf wordt gecontroleerd zijn er meestal geen escorts aanwezig. De administratie wordt gecontroleerd, maar de prostituees niet. Ook als de exploitant wordt gevraagd de prostituees aanwezig te laten zijn, is er geen zekerheid of dat alle escorts betreft die bij dat bedrijf werkzaam zijn. Volgens enkele geïnterviewden van gemeente en politie kan het hierdoor voor vergunninghouders lijken dat gemeente en politie niet willen optreden tegen niet-vergunde escort(bedrijven), wat voor vergunninghouders het beeld schetst dat zij de norm om niet-vergund werken tegen te gaan niet onderschrijven.

7.4 Mogelijkheden voor regelovertreding

Gemeenten geven in de APV aan onder welke voorwaarden prostitutie in de gemeente mag plaatsvinden. In de gemeentelijke vergunning die aan exploitanten wordt versterkt is aangegeven aan welke voorwaarden zij zich moeten houden. Aan de gemeente de taak hierop toezicht te houden en bij overtredingen handhavend op te treden.

Voorbeeldrapportages

Zoals eerder aangegeven is het toezicht op prostitutie in de meeste onderzochte gemeenten belegd bij de politie. Zij zijn door de gemeente als toezichthouder aangewezen voor de controle op de vergunningsvoorwaarden, waaronder mensenhandel en overige misstanden. In diverse onderzochte gemeenten merken zowel medewerkers van de gemeenten als van de politie op dat de uitvoering van het toezicht door de politie steeds beter verloopt. Volgens meerdere gemeenten moeten zij echter blijven sturen op de bestuurlijke handhaving. Wanneer zij de regie uit handen geven merken zij dat de controles voor wat betreft het bestuurlijke deel vaak niet zorgvuldig worden uitgevoerd. Overtredingen van de vergunningsvoorwaarden worden in dat geval niet in bestuurlijke rapportages aan de gemeente gemeld of er blijken feiten te ontbreken waardoor de gemeente niet handhavend kan optreden. Ook de politie heeft dit in die regio onderkend. Met hulp van juristen en een bestuurskundige hebben zij een voorbeeldrapportage ontwikkeld waarin alle facetten van de controle op seksbedrijven zijn opgenomen. Een van de problemen was bijvoorbeeld dat in de APV's van de tientallen gemeenten waarvoor de politie de controles uitvoert, de term bedrijfsmatig niet altijd is opgenomen. Tijdens controles werd er niet altijd concreet op ingegaan en kwam dit aspect onvoldoende in de rapportage naar voren. Met de voorbeeldrapportage komen alle voorwaarden aan bod, waardoor de gemeente de mogelijkheid krijgt handhavend op te treden.

Model APV

In een andere regio, waar de politie voor meer gemeenten de controle uitvoert, heeft de centrumgemeente het prostitutiebeleid volgens de politie goed beschreven, maar zijn er ook gemeenten die het beleid minder goed op orde hebben. De vergunningsvoorwaarden zijn beperkt waardoor er weinig mogelijkheden zijn om bestuurlijk op te treden. Om de effectiviteit van de controles te verbeteren wordt op dit moment een eensluidende APV ontwikkeld voor alle gemeenten in deze regio waar volgens geïnterviewden door de centrale ligging veel prostitutie voorkomt in al zijn verschijningsvormen. Door meer eenheid te krijgen in de APV's dienen niet alleen de controles te worden vergemakkelijkt, maar dient tevens te worden voorkomen dat verplaatsing optreedt naar gemeenten waar handhaving minder goed mogelijk is.

Onzichtbaarheid

Verder wordt in meerdere onderzochte gemeenten opgemerkt dat de controles op escortbedrijven arbeidsintensief zijn en weinig effect sorteren waardoor de mogelijkheid om de regels te overtreden relatief groot zijn. In een grote gemeente worden ongeveer zes keer per jaar op initiatief van de gemeente controles uitgevoerd op escort. Tijdens de controles merkt de politie vaak dat de escorts waarmee een afspraak is gemaakt niet komen opdagen. Volgens de politie is er in deze grote gemeente sprake van een netwerk in de escortbranche. Chauffeurs van de escorts werken voor verschillen bedrijven en stellen alle personen in het netwerk op de hoogte van de controles. De politie moet telkens de strategie aanpassen om effectief te blijven. Dat wordt als een steeds ingewikkeldere opgave gezien. Een andere beperking is dat de politie tijdens deze controles slechts één prostituee van een escortbedrijf te spreken krijgt en kan controleren. De overige prostituees die voor dat escortbedrijf werken kunnen niet op dezelfde dag worden gecontroleerd en blijven buiten beeld. De politie is van mening dat er een grote groep prostituees werkzaam is die zij niet te zien krijgt. Vooral met het oog op mensenhandel zouden zij graag meer prostituees van hetzelfde escortbedrijf willen spreken.

In meer gemeenten is opgemerkt dat het lastig is zicht te krijgen op de escortbranche. Voor escorts die werkzaam zijn in de vergunde branche zou dit volgens enkele geïnterviewden met veel capaciteit en inzet van politie en gemeente nog wel mogelijk zijn. Het krijgen van inzicht in de niet-vergund werkende escorts zou nagenoeg ondoenlijk zijn. Niet iedereen is het hiermee eens. Omdat elke prostituee moet adverteren om klanten te trekken zou er volgens sommige geïnterviewden altijd de mogelijkheid bestaan om ze te spreken te krijgen. Dit geldt echter niet in de escortbranche. Prostituees die werkzaam zijn voor een escortbedrijf adverteren niet zelf. Escortbedrijven adverteren vaak met herkenbare foto's van de prostituees die er werkzaam zijn. Niet bekend is echter of de op de websites getoonde prostituees van vergunde escortbedrijven ook daadwerkelijk de personen zijn die het werk doen. Toezichthouders merken hierover op dat zij bij een controle van escortbedrijven de bedrijfsadministratie inkijken en daarmee zicht krijgen op de prostituees die er volgens deze administratie werkzaam zijn. Zij kunnen echter niet vaststellen of datgene wat overhandigd wordt waar en volledig is. Anders dan in een club of bij raamprostitutie zijn de prostituees zelf vaak niet aanwezig.

Bestuurlijke controle van een vergund escortbedrijf

Uit een bestuurlijke rapportage blijkt hoe lastig het kan zijn om een vergund escortbedrijf te controleren op vermoedens van het overtreden van vergunningsvoorschriften. Op verzoek van een grote Nederlandse gemeente heeft het prostitutie controleteam een bestuurlijke controle bij een vergund escortbureau uitgevoerd. De gemeente vermoedt dat het bedrijf prostituees te werk stelt die op basis van hun nationaliteit niet in Nederland mogen werken. Dit is in strijd is met de vergunningsvoorwaarden.

Tijdens de escortcontrole is het bedrijf telefonisch benaderd en een escort besteld. Op de controlelocatie heeft de escort verklaard werkzaam te zijn voor het vergunde bedrijf. De escort heeft echter een nationaliteit op basis waarvan wel in Nederland mag worden gewerkt. De vraag blijft of er andere prostituees bij het vergunde escortbedrijf werkzaam zijn die op basis van hun nationaliteit niet in Nederland mogen werken. Dit is op basis van deze eenmalige controle niet vast te stellen, want tijdens deze controle kan slechts één escort van het vergunde bedrijf worden gecontroleerd.

Ook een andere categorie escorts blijft voor handhaving buiten beeld, niet zozeer omdat ze niet zichtbaar zijn maar omdat er geen bestuurlijke handhaving mogelijk is. Dit geldt voor escorts die niet in Nederland wonen en niet zijn ingeschreven in de BRP. Personen die tijdelijk in Nederland wonen of werken zijn geregistreerd in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Deze registratie is echter in ontwikkeling en nog niet centraal beschikbaar.³⁵ Dit wordt tijdens controles als een knelpunt beschouwd. Er wordt wel een bestuurlijke rapportage opgemaakt maar die kan niet worden verstuurd.

7.5 Kosten-batenafweging

7.5.1. Inleiding

Voor het al dan niet naleven van de regelgeving door escorts is een kosten-baten afweging een belangrijk aspect. De meeste motieven voor regelnaleving die te vinden zijn in de literatuur kunnen worden verklaard vanuit een kosten-baten afweging. Drie aspecten spelen daarin een belangrijke rol: anonimiteit, veiligheid en financiën en administratieve lasten. Uit de interviews met gemeente, politie en prostituees blijkt dat de kosten van regelnaleving naast financiële kosten voor het betalen van leges en belasting ook bestaan uit het opgeven van de anonimiteit. Wanneer de regels niet worden nageleefd bestaan de baten vooral uit de hogere financiële opbrengsten van het escortwerk en de mogelijkheid relatief anoniem te blijven werken.

7.5.2. Anonimiteit

De escortbranche is binnen de prostitutie vooral interessant voor vrouwen die in de anonimiteit willen of moeten werken. Het werken bij een vergund bedrijf betekent vaak dat ze zich kenbaar moeten maken bij instanties, zoals de Belastingdienst. Sommige vrouwen verkiezen het werken in de anonimiteit boven een vergund bedrijf.³⁶ Dat beeld wordt bevestigd door Daalder die stelt dat naleving van regels de anonimiteit van prostituees in gevaar brengt.³⁷ Dat geldt vooral voor de exploitant van een escortbedrijf. Die moet zich laten inschrijven bij de Kamer van Koophandel en een vergunning aanvragen bij de gemeente. Het Handelsregister van een Kamer van Koophandel is een openbaar register. Veel escorts willen niet als pros-

³⁵ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Registratie Niet-Ingezetenen.

<https://www.rvig.nl/brp/inhoud/registratie-niet-ingezetenen> Geraadpleegd op 15 juni 2016.

³⁶ M. Goderie, Boutellier, H., *Prostitutie in Rotterdam*, 2006, p. 49.

³⁷ A.L. Daalder *Prostitutiebeleid in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, 2007, p 52.

tituee geregistreerd staan en kiezen bij de bedrijfsomschrijving niet voor Prostitutie(werkzaamheden) maar bijvoorbeeld voor de omschrijving Persoonlijke dienstverlening. Ook bij het aanvragen van een vergunning voor een escortbedrijf speelt anonimiteit een rol. In sommige gemeenten worden door gemeenten verstrekte vergunningen met naam en toenaam gepubliceerd. Prostitutie is legaal, maar nog niet altijd maatschappelijk geaccepteerd. Voor prostituees die anoniem willen blijven wordt publicatie van de vergunning waarin hun persoonsgegevens zijn vermeld als een drempel ervaren.

7.5.3. Veiligheid

Een motief om voor een vergund escortbedrijf te werken is veiligheid. Uit onderzoek onder prostituees blijkt dat de raamsector als relatief veilig wordt beschouwd door de onderlinge sociale controle van de prostituees, de surveillerende politie, cameratoezicht en door de aanwezige beheerders. De vrouwen zouden zich bijvoorbeeld in de niet-vergunde/illegale escort onveilig voelen.³⁸ In eerder onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers en de interviews met de medewerkers van de gemeente en politie wordt veiligheid ook genoemd als reden om vergund te werken.³⁹ In de interviews met escorts is dit minder vaak als reden genoemd. In de praktijk zien we wel dat prostituees die als escort werkzaam zijn, zich vaak door een chauffeur laten brengen of samen met een collega werken in een hotel of gehuurde woning waar zij klanten ontvangen.

Volgens enkele geïnterviewde deskundigen werken escorts vaak in hotels. Voor escort zou werken in hotels veiliger zijn. Met name voor de duurere escorts zouden hotelklanten een belangrijke markt zijn. Deze klanten zijn bekend bij het hotel waar zij verblijven, veroorzaken daardoor niet of nauwelijks problemen met een escort, waardoor het werken voor de escort veiliger is. Sommige hotelketens zouden echter last hebben van illegale hotelprostitutie. De Koninklijke Horeca Nederland (KHN) heeft een handreiking opgesteld om illegale prostitutie en mensenhandel te bestrijden.⁴⁰

7.5.4. Financiële en administratieve lasten

Als gekeken wordt naar administratieve lasten en financiële mogelijkheden lijkt het aantrekkelijker om een illegale seksinrichting te bezitten dan een legaal bedrijf. Een niet-vergund bedrijf betaalt immers – zo valt aan te nemen – geen belasting en leges, hoeft geen bedrijfsplan te schrijven en ervaart niet de lasten van een administratieve controle door de gemeente. Dat werkt niet bevorderlijk voor de naleving. Daarnaast is in de vergunde branche de kans om gecontroleerd te worden aanzienlijk groter dan in de niet-vergunde branche. Exploitanten van vergunde bedrijven zijn eensgezind in hun mening over de wijze waarop wordt omgegaan met niet-vergunde bedrijven, in het bijzonder escort via 06-nummers. Bij exploitanten heerst het beeld dat vergunde bedrijven geconfronteerd worden met veelvuldige controles, terwijl de niet-vergunde bedrijven met rust worden gelaten. Dit leidt naar hun mening tot oneerlijke concurrentie en ondermijnt de bereidheid van exploitanten om zich aan de regels te houden. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met medewerkers van de politie.

³⁸ L. Heuts, Tromp, E, Homburg, G, *Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverlening in Den Haag*. Amsterdam: Regioplan, 2012, p. 18.

³⁹ Y.L. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg, *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam: Regioplan, 2014.

⁴⁰ KHN, Handreiking aanpak illegale prostitutie en mensenhandel in hotels, in samenwerking met Politie en Openbaar Ministerie, 23 november 2009.

In eerder onderzoek naar illegale prostitutie komt naar voren dat er veel verplaatsing is van prostituees tussen werkplekken.⁴¹ Het kan hier zowel gaan om horizontale verplaatsing tussen dezelfde soort prostitutiebedrijven, bijvoorbeeld van werken in de raamprostitutie in Groningen naar raamprostitutie in Eindhoven, als om verticale verplaatsing tussen soorten prostitutiebedrijven, bijvoorbeeld van werken in een seksclub naar zelfstandige in de escort. Uit de gesprekken met prostituees kwam in dat onderzoek naar voren dat ze vooral op zoek zijn naar een werkplek die financieel het meest oplevert. Wanneer prostituees in de gaten kregen dat de onderzoekers op veel verschillende locaties in prostitutiebedrijven waren geweest, werd hen regelmatig gevraagd welke seksinrichtingen goed werden bezocht. Een argument om voor escort te kiezen blijkt voor prostituees vooral te liggen in de financiële baten: ze kunnen er meer verdienen dan in andere vormen van prostitutie.⁴²

Voor escorts geldt eveneens dat het financieel en wat administratieve lasten betreft voordeliger is om in de niet-vergunde sector te werken. Het ontwijken van het betalen van premies en belasting is een belangrijk motief voor zowel prostituees als exploitanten om buiten de vergunde sector prostitutie te bedrijven of te exploiteren. Wanneer we prostituees vragen naar de reden dat zij niet-vergund werken zeggen zij vooral dat ze zelfstandig willen werken, een exploitant van een seksbedrijf het geld niet gunnen, de Belastingdienst ook niet en de leges voor een vergunning te hoog vinden. Zij willen volledig over het zelf verdiende geld kunnen beschikken. Ook voor escorts die minder verdienen, minder uren werken en graag anoniem willen blijven is het niet aantrekkelijk om wit te werken. Dit geldt vooral voor escorts die een uitkering hebben en wat willen bijverdienen.

We hebben diverse prostituees gesproken (en ook aangetroffen in bestuurlijke rapportages) die in het verleden bij een vergund prostitutiebedrijf hebben gewerkt, in enkele gevallen ook bij een escortbedrijf. Een prostituee blijkt zelfs 2½ jaar een vergund escortbedrijf te hebben gehad. Zij vertelt dat ze de kosten daarvoor niet langer kon dragen. Door de hoge kosten voor een chauffeur, de brandstof, leges voor de vergunning en het afdragen van belastingen en sociale premies bleef er voor haar zelf steeds minder over. Ze begrijpt dat ze belasting moet afdragen, maar ook wanneer ze vergund zou werken zou ze waarschijnlijk een deel van de inkomsten niet opgeven aan de Belastingdienst om voldoende over te houden om van te kunnen leven.

Een aantal niet-vergund werkende escorts geeft aan wel een vergunning te willen aanvragen wanneer de kosten niet te hoog zijn. Dit geldt zowel voor het betalen van belasting als de kosten voor leges. De huidige leges van vaak meer dan 1.000 euro per jaar vinden zij te hoog. Een prostituee die als niet-vergunde escort aan de slag gaat kan zonder al te grote investeringen te hoeven doen snel aan het werk. Meer dan een advertentie op een sekswebsite en een mobiele telefoon zijn niet nodig. Het maken van een advertentie is eenvoudig. Verzin een werknaam, stel een wervende tekst op in (vaak gebrekkig) Nederlands of Engels, meld je aan op een sekswebsite en wacht tot de telefoon over gaat. Vaak wordt de escort gebracht in een auto met een chauffeur, maar dat is niet altijd nodig. Escorts komen regelmatig in een taxi naar de locatie waar zij met een klant een afspraak hebben gemaakt. Het starten van een escortservice is zo eenvoudig en makkelijk dat in interviews door sommige toezichthouders wordt opgemerkt dat het verbazingwekkend is dat er nog zelfstandig werkende prostituees zijn die een vergunning voor een escort aanvragen.

⁴¹ R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe en B. Bieleman, *Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen-Rotterdam: Stichting IntraVal, 2014.

⁴² Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg, *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam: Regioplan, 2014.

De financiële baten zijn voor een deel van de niet-vergund werkende prostituees hoog. Zij kunnen van hun verdiende geld leven, een woning huren, kinderen onderhouden en schulden afbetalen. Tijdens een controle zegt een deel van de prostituees dat zij weten dat ze illegaal werkzaam zijn. Van een escortcontrole lijken de meeste prostituees niet erg onder de indruk te zijn. Ze laten het vrij gelaten over zich heen komen. Voor velen is het ook niet de eerste keer. Een gedeelte is al vaker gecontroleerd, voor een enkeling die we hebben gesproken is het al de vierde keer. De kosten van boetes lijken hen niet van hun escortactiviteiten te kunnen weerhouden.

Een andere barrière om de regels na te leven zou de hoogte van de leges zijn. De meeste gemeenten hanteren als uitgangspunt voor de hoogte van de leges dat die kostendekkend moeten zijn. De hoogte van de leges loopt tussen de onderzochte gemeenten sterk uiteen. In de gemeente met de laagste legeskosten gaat het om minder dan 500 euro per jaar, terwijl de gemeente met de hoogste legeskosten meer dan 2000 euro per jaar vraagt. De overige gemeenten vragen een bedrag van rond de 800 euro of 1.500 euro per jaar. In sommige gemeenten dienen leges vooraf voor meerdere jaren te worden betaald. Voor veel escorts is dit een forse investering. Gemeenten krijgen weleens vragen van prostituees over hoe ze aan een startkapitaal kunnen komen om een escortbedrijf te starten. Bij banken kunnen ze daarvoor niet terecht, die verstrekken daarvoor geen leningen. Voor zelfstandig werkende prostituees die vergund willen werken maar de legeskosten niet kunnen betalen overweegt een van de gemeenten om de leges voor deze categorie escorts te verlagen.

Prostituees die zich de legeskosten niet kunnen veroorloven zouden vaak zonder een escortvergunning aan het werk gaan en dan maar op de koop toenemen dat ze kunnen worden gecontroleerd. Ze nemen volgens een geïnterviewde van een gemeente de gok dat de politie weinig capaciteit heeft en de kans op controle relatief klein is. Volgens enkele andere geïnterviewden zijn er escorts die vooral gaan werken in gemeenten waarvan bekend is dat er niet of nauwelijks op niet-vergunde prostitutie wordt gehandhaafd. Dat zouden met name gemeenten zijn die zelf geen prostitutiebedrijven hebben en tevens ontkennen dat er in hun gemeente sprake is van prostitutie.

7.5.5. Imago

Een kosten-batenafweging kan er ook toe leiden dat men wel vergund wil werken. Het naleven van de regels kan namelijk ook gezien worden als goed voor het imago van een seksinrichting. De gedachte hierbij is dat seksinrichtingen die zich aan de regels houden, meer klanten kunnen trekken dan andere bedrijven omdat een deel van de klanten het prettig vindt naar een 'net' bedrijf met een goed imago te gaan. Vooral in de 'high class-escort' is dit een overweging.

7.6 Afschrikking

7.6.1. Inleiding

Uit de combinatie van het ISMA-model en de Tafel van Elf onderscheiden we verschillende toezichtdimensies: meldingskans, controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst. Deze dimensies worden in deze paragraaf toegespitst op de escortbranche.

7.6.2. Meldingskans

Bepaalde vormen van prostitutie kunnen overlast geven voor de omgeving, bijvoorbeeld geluidsoverlast en verkeer- en parkeeroverlast. Kenmerkend voor de escortbranche is dat de

escort op bezoek gaat bij de klant. Medewerkers van diverse gemeenten geven aan dat escorts niet tot overlast leiden en dat zij mede daarom weinig zicht hebben op deze vorm van prostitutie in hun gemeente. Over andere vormen van prostitutie, bijvoorbeeld thuiswerkende prostituees, ontvangen zij weleens klachten. In een onderzoek naar niet-legale prostitutie blijkt dat prostituees zich bewust zijn van de overlast die hun klanten kunnen veroorzaken.⁴³ Zo kregen de onderzoekers van een thuiswerkende prostituee het verzoek heel stil te zijn bij het betreden van de woning. Op die manier zouden de bureaus het bezoek niet opmerken en achtte zij de meldingskans kleiner. Bij escort komen meldingen over niet-vergunde prostitutie met name van vergunde escortbureaus. In een van de gemeenten ontvangt een respondent wekelijks een e-mail van een vergund prostitutiebedrijf waarin staat aangegeven waar illegale prostitutie plaatsvindt. Het gaat hierbij niet alleen om escort maar om alle vormen van illegale prostitutie.

De kans dat een overtreding door anderen wordt gesignaleerd en wordt gemeld lijkt bij escort niet bijzonder groot. In gesprekken met escorts is niet naar voren gekomen hoe groot ze deze kans inschatten. Wel geven sommigen aan in de escort te werken vanwege de anonimiteit, waarmee de kans dat anderen zien dat ze dit werk niet-vergund doen en hierover een melding doen klein is.

7.6.3. Controlekans

Een motief voor het wel of niet naleven van regels kan verklaard worden door de controlekans. Onder controlekans verstaan we de door escorts ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De intensiteit van controles lijkt invloed te hebben op het nalevinggedrag van exploitanten en het lijkt dus van belang de controles op peil te houden. Daarnaast is de verwachting dat sommige escorts zullen stoppen als zij belasting moeten gaan betalen en de kans op ontdekking van belastingontduiking of uitkeringsfraude groot is. Hier geldt echter dat controle op (delen van) de sector door gemeente en politie als lastig wordt ervaren. Dat komt doordat delen van de branche zich onttrekken aan normalisering en uitwijken naar moeilijk te controleren vormen.

De controlekans wordt door leden van controleteams als relatief laag ingeschat. Per controle worden er zes tot hooguit acht prostituees gecontroleerd. Het aantal controledagen is mede door de relatief forse benodigde menskracht beperkt. Door een leidinggevende van een controleteam wordt geschetst wat er op een controledag nodig is. Een politieagent en toezichthouder op de kamer voor het ontvangen van de escorts. Agenten voor het beveiligen van het pand. De chauffeur wordt gehoord en geïdentificeerd door een politieagent en toezichthouder. Dan de beller, die ook een toezichthouder is. Voor het bellen wordt gebruik gemaakt van een dekmantel, dus daar zit een politieagent bij. Elk gesprek wordt opgenomen, om beschuldiging van uitlokking te voorkomen (zoals niet specifiek vragen om een minderjarige escort). Door de arbeidsintensieve aanpak kan door het jaar heen per PCT slechts een beperkt aantal prostituees worden gecontroleerd. Volgens respondenten staat dit aantal niet in verhouding tot de aantallen prostituees die zich op internet aanbieden.

Twee prostituees trachten controles te voorkomen

In een onderzoek naar niet-legale prostitutie vertellen twee Roemeense prostituees dat zij na eerst in een club in de regio te hebben gewerkt, nu bewust niet-vergund werken in een gehuurde kamer. In de club dienden zij zich strikt aan de werktijden te houden, was de kamerhuur hoog, kwamen

⁴³ R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe en B. Bieleman, *Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen-Rotterdam: Stichting IntraVal, 2014.

weinig klanten en moest er extra betaald worden om te blijven overnachten. Ze hebben nog geprobeerd bij een saunaclub in de omgeving te werken, maar die was volgens hen al voorzien. Ze werven klanten via advertenties op internet. Om meer klanten te trekken adverteren ze onder zeven verschillende namen en telefoonnummers. Omdat ze met meer advertenties werken zijn zij zich ervan bewust dat de kans op een controle groter is. Ze zijn op de huidige werkplek al een keer gecontroleerd door de vreemdelingenpolitie, waarna een bestuurlijke waarschuwing van de gemeente volgde. Zij blijven echter op dezelfde plek werkzaam. Om de controlekans te verkleinen maken ze gebruik van contrastrategieën. Zo geven ze klanten een huisnummer door van een horecagelegenheid tegenover hun werkplek. Ze kijken vervolgens vanachter het gordijn of ze de klant willen ontvangen of niet. Onduidelijk is waar ze precies op letten om te voorkomen dat ze nogmaals door de politie worden gecontroleerd.

In de interviews met leden van de prostitutie controleteams komt de werkwijze van thuiswerkers uit de casus regelmatig terug. Escorts hebben wat dat betreft minder mogelijkheden om de kans op controle te verkleinen. Wel merkt een tijdens een controle geïnterviewde escort op dat ze al dacht met een controle te maken te krijgen. Ze vond het pand er al erg ongezellig uitzien, maar drukte toch op de bel. Ze had zelf die afspraak gemaakt en voelde zich kennelijk verplicht door te zetten. In hoeverre prostituees gevolg geven aan het gevoel dat zij met een controle te maken krijgen en voortijdig rechtsomkeert maken is niet duidelijk. Tijdens controleacties komen er vrijwel altijd meerdere escorts waarmee een afspraak is gemaakt niet opdagen. Dat kan echter ook het gevolg zijn van het feit dat gecontroleerde prostituees collega's tijdig weten te waarschuwen dat er een controle gaande is. In een grote gemeente is dit door de politie als reden aangegeven. De controle vindt de hele dag en avond op dezelfde locatie plaats, zodat het adres soms al snel bekend is bij betrokkenen.

7.6.4. Detectiekans

Onder detectiekans verstaan we de door escorts ingeschatte kans op constatering van de overtreding door controle van overheidsinstanties.

Een Poolse escort die zich geen zorgen maakt over de detectiekans

Een Poolse escort die we in dit onderzoek tijdens een controle spraken zegt er bewust voor te kiezen om niet-vergund te werken. In haar 14-jarige carrière in de prostitutie in Nederland zegt zij diverse slechte ervaringen te hebben gehad met eigenaren van vergunde prostitutiebedrijven, zowel eigenaren van clubs als escortbedrijven. Haar ervaring is dat deze eigenaren zoveel mogelijk prostituees aan het werk willen hebben waar zij maximaal aan willen verdienen. Het geld dat ze verdient wil zij echter zelf houden en ze kiest er daarom voor als zelfstandige te werken. Het gebrek aan anonimiteit weerhoudt haar ervan dit volgens de regels te doen en zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel en een vergunning aan te vragen.

Op de vraag of ze zich bezighoudt met de kans dat tijdens een controle duidelijk wordt dat ze werkt zonder vergunning geeft ze aan zich daar niet mee bezig te houden. Ze weet uit ervaring dat de detectiekans groot is: ze heeft al verschillende keren een dwangsom opgelegd gekregen van de politie voor niet-vergund werken. Over de dwangsom maakt ze zich ook allermindst druk. Haar advocaat lost het wel voor haar op, meent ze. Wellicht worden haar schulden nog wat groter, maar wat ze met zwart werken heeft verdiend staat ze niet meer af. Teamleden van het PCT zijn ervan overtuigd dat een (volgende) dwangsom niets oplevert. Zij verwachten dat deze prostituee gewoon niet-vergund zal blijven doorwerken, van een kale kip valt toch niets te plukken.

De kans dat tijdens een controle wordt vastgesteld dat een escort niet-vergund werkzaam is hoog. Dit blijkt ook uit het feit dat in verschillende gesprekken met leden van de prostitutie controleteams naar voren komt dat bij gemiddeld 80% van de escorts die komen opdagen

wordt vastgesteld dat ze niet-vergund werken. Tijdens de controles worden altijd de identiteitspapieren van de escort gecontroleerd. Zo kunnen ook andere strafbare feiten relatief eenvoudig worden vastgesteld, waaronder prostitutie door minderjarigen en niet legale arbeid. Mensenhandel is moeilijker vast te stellen. Tijdens het meelopen met controles lijken sommige escorts minder goed aan de controle mee te werken. De kans bestaat dat zij daarmee proberen te voorkomen dat de politie constateert dat regels zijn overtreden. Anderen lijken welwillender of enigszins gelaten aan de controles mee te werken, dit geldt vooral voor escorts die al vaker zijn gecontroleerd.

7.6.5. Selectiviteit

Hieronder verstaan we de gepercipieerde kans op controle en detectie bij een overtreding door selectieve controle van bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Escorts die een advertentie hebben geplaatst waarvan vermoed wordt dat er sprake is van dwang, uitbuiting, minderjarigheid of mensenhandel en escorts die geen collega's kennen en daardoor niet snel worden gewaarschuwd dat er een controle gaande is hebben een grotere kans te worden gecontroleerd. Als uit een advertentie bijvoorbeeld blijkt dat iemand van Oost-Europese afkomst is, verhoogt dat binnen bepaalde politie eenheden de kans dat de advertentie er door de politie wordt uitgepikt voor een controle. Leden van controleteams, met name die van de gemeente, selecteren die advertenties eerder omdat zij van mening zijn dat Oost-Europese prostituees vaker niet-vergund werken. Wanneer de advertenties echter door de politie worden geselecteerd zal er voornamelijk worden gelet op signalen van mensenhandel. Daarnaast wordt er in sommige regio's fanatieker en vaker gecontroleerd op escort dan in andere.

Uit enkele gesprekken met escorts die niet-vergund werken blijkt dat ze het idee hebben dat de politie hen eerder en vooral vaker controleert dan anderen. Een controleur geeft aan dat één van deze escorts inderdaad vaker wordt gecontroleerd omdat ze weten dat de thuissituatie van deze escort slecht is en zij haar daarom graag in de gaten willen houden. Een andere niet-vergund werkende escort heeft het idee dat de politie te weinig selectief is in haar controles. Ze is van mening dat de politie zich met haar controles meer zou kunnen richten op advertenties met signalen van mensenhandel. Volgens haar gaat het daarbij vooral om advertenties waaruit blijkt dat de prostituee bereid is alles te doen om aan klanten te komen.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat vergunde escortbedrijven vaker worden gecontroleerd dan niet-vergunde escortbedrijven en zelfstandigen die zonder vergunning werken. In de gesprekken is niet duidelijk geworden of vergunde escortbedrijven hierdoor de kans op controle en daarmee de detectie van een overtreding hoger inschatten.

7.6.6. Sanctiekans

De sanctiekans is de door escorts ingeschatte kans op een sanctie als na controle een overtreding is geconstateerd. Prostituees die als escort werkzaam zijn of vanuit een woning werken kijken soms uit naar een andere gemeente indien ze na een controle een waarschuwing hebben ontvangen. De gewaarschuwde prostituees kunnen in een andere gemeente hun illegale werkzaamheden zonder gevolgen weer voortzetten, want de sanctie (waarschuwing) is niet overdraagbaar tussen gemeenten. Als oplossing voor het niet kunnen stapelen van bestuurlijke waarschuwingen gaan diverse gemeenten ertoe over om de escort na een waarschuwing een proces-verbaal mee te geven. Het OM kan dan tot strafrechtelijke vervolging overgaan. Dat gebeurt echter nog niet consequent. Ook wanneer een escort een sanctie heeft gekregen vindt er geen gerichte hercontrole plaats. Overtreders verdwijnen uit het zicht en lopen soms per toeval bij een volgende controle opnieuw tegen de lamp.

Voor niet-ingezetenen die als escort in de niet-vergunde prostitutie werkzaam zijn is de sanctiekans laag, omdat de bestuurlijke rapportage waarin melding wordt gemaakt van de door hen begane overtreding niet kan worden verstuurd. Ze krijgen ter plekke een waarschuwing, maar er volgt geen sanctie. Zij weten dit vaak en maken zich niet druk over een opgelegde sanctie. De naleving wordt hierdoor niet bevorderd. Een geïnterviewde oppert als mogelijke oplossing de boete die voor de geconstateerde overtreding staat direct te incasseren. Vaak hebben de prostituees wel geld bij zich of ligt er geld in de woning van waaruit zij werken. In hoeverre dit juridisch mogelijk is, is niet duidelijk.

7.6.7. Sanctie-ernst

Ook de hoogte van een sanctie bij een geconstateerde overtreding kan van invloed te zijn op de mate waarin men geneigd is tot regelnaleving. Dat geldt in ieder geval voor de vergunde escortbedrijven. Gemeenten geven aan dat naleving wordt bevorderd door de hoge impact van sancties op de bedrijfsvoering, de hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging. Tijdens escortcontroles komt het namelijk voor dat niet-vergunde escorts worden aangetroffen die al meerdere keren een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. In een gemeente zijn geïnterviewden van mening dat als zij een last onder dwangsom opleggen, zij de sekswerkers bij volgende controles vaak niet meer tegenkomen. Wanneer een escort de tekst en foto van de advertentie wijzigt en van een ander telefoonnummer gebruik maakt is de detectiekans ook niet bijzonder groot. Daarnaast kan het kan ook zijn dat ze zich verplaatst naar een andere gemeente.

Niet elke prostituee is onder de indruk van de opgelegde sanctie. Boetes worden of betaald of verhogen de schulden die zie al hebben. Sommige escorts verdienen voldoende geld met het werk om de boete te betalen en nemen een eventuele dwangsom op de koop toe. Voor deze prostituees, die een uitzondering lijken te zijn, is de sanctie onvoldoende (hoog) om te stoppen met niet-vergunde werken als escort. Voor andere prostituees is dat wel het geval. Leden van controleteams noemen als voorbeeld Nederlandse vrouwen die in de bijstand zitten. Zij zouden wel vaak schrikken van een controle, zeggen vaak niet te weten dat het niet mocht en dat ze alleen maar wat wilden bijverdienen. Respondenten zijn van mening dat deze categorie er na een controle en een waarschuwing ook vaak direct weer mee stopt.

7.7 Conclusie

De escortbranche is niet te vergelijken met andere (locatiegebonden) prostitutievormen, maar er worden vaak wel door gemeenten dezelfde eisen en voorwaarden aan gesteld. Voorwaarden die worden gesteld aan de seksinrichting of aan de werkplek van prostituees op het gebied van hygiëne en veiligheid gelden niet voor een escort die werkt op de locatie waar de klant verblijft. Eisen en voorwaarden die niet op escortactiviteiten zijn toegespitst zullen de naleving niet bevorderen.

Kennis van regels bij de branche en individuele escorts kunnen in de praktijk over het algemeen de naleving bevorderen, al kan te veel kennis van regels de naleving ook negatief beïnvloeden. Er bestaat onder niet-vergunde escorts vooral onduidelijkheid over de term bedrijfsmatigheid en wanneer een vergunning voor escort is vereist. Een groep niet-vergunde escorts waarbij kennis van regels te weinig of juist te veel aanwezig lijkt te zijn is afkomstig uit het buitenland, voornamelijk uit Oost-Europa. Enerzijds vragen deze escorts geen vergunning aan omdat zij zeggen niet te weten dat dit verplicht is. Anderzijds kennen zij de regels te goed en laten zij zich vaak bewust niet inschrijven in de Basisregistratie Personen. Ze weten dat een bestuursrechtelijke controle voor hen dan geen gevolgen heeft.

Normen beïnvloeden in de praktijk het nalevinggedrag zowel positief als negatief. Zo bestaat volgens diverse geïnterviewden bij sommige exploitanten en zelfstandig werkende escorts in de niet-vergunde branche een duidelijke behoefte om legaal te werken en zijn het verschillende andere barrières die er voor zorgen dat zij nog niet vergund werken. Uit gesprekken met escorts die niet-vergund werken komt naar voren dat ze weten dat er veel andere escorts zijn die zonder vergunning werkzaam zijn. Hierdoor lijkt het voor hen dat anderen de norm om vergund te werken niet onderschrijven wat het nalevinggedrag negatief kan beïnvloeden.

Mogelijkheden voor regelovertreding zijn in de escortbranche dusdanig dat ze de naleving negatief beïnvloeden. De tien onderzochte gemeenten hebben allen een centrale rol op het gebied van prostitutie in hun regio. Uit diverse gesprekken blijkt dat er in deze regio's ook gemeenten zijn die het beleid minder op orde hebben. Vanwege het niet-locatiegebonden karakter biedt dit escorts de mogelijkheid vooral in die gemeenten actief te zijn. In de gemeenten waar controles worden uitgevoerd, blijkt dat deze controles arbeidsintensief en weinig effect sorteren, waardoor de mogelijkheid om regels te overtreden relatief groot zijn.

Een belangrijke factor die de naleving in de praktijk vooral negatief beïnvloedt is de kostenbatenafweging. Drie aspecten spelen daarin een belangrijke rol: anonimiteit, veiligheid en financiën en administratieve lasten. Uit de interviews met gemeente, politie en escorts blijkt dat de kosten van regelnaleving naast financiële kosten voor het betalen van leges en belasting ook bestaan uit het opgeven van de anonimiteit. Wanneer de regels niet worden nageleefd bestaan de baten vooral uit de hogere financiële opbrengsten van het escortwerk en de mogelijkheid relatief anoniem te blijven werken. Het aspect veiligheid lijkt de naleving positief te beïnvloeden. Zo wordt in eerder onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers en in de interviews met de medewerkers van de gemeente en politie, veiligheid ook genoemd als reden om vergund te werken. In de interviews met escorts is dit minder vaak als reden genoemd.

De bestaande handhaving heeft in beperkte mate een positieve invloed op de naleving. Zo lijkt de kans dat een overtreding door anderen wordt gesignaleerd en wordt gemeld bij escort niet groot omdat escortactiviteiten niet tot overlast leiden. Ook de controlekans wordt door leden van controleteams als relatief laag ingeschat, zo kunnen per controle zes tot hooguit acht escorts worden gecontroleerd. De detectiekans is hoog, maar het vaststellen van mensenhandel is moeilijk. Diverse geïnterviewden geven aan dat controles plaatsvinden door internetadvertenties te selecteren op basis van risicosignalen. De kans op een controle wordt vooral in de vergunde branche gevoeld.

De sanctiekans kan hoog zijn, zo kan het verplaatsen naar een andere sector of regio een motief zijn om de kans op een controle en sanctie te verkleinen. Dit geldt niet voor escorts die niet-ingezetenen zijn, de sanctiekans voor deze groep is kleiner omdat bestuurlijke handhaving moeilijker gaat. De hoogte van een sanctie heeft in het algemeen een positieve invloed op de naleving. Gemeenten geven aan dat naleving wordt bevorderd door de hoge impact van sancties op de bedrijfsvoering, de hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Conclusies

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn de onderzoeksvragen die de basis vormden voor dit onderzoek weergegeven. Deze luiden als volgt:

1. Welke vormen van toezicht en handhaving worden in de praktijk toegepast in de escortbranche en wat zijn daarbij de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
2. Welke manieren zijn denkbaar om naleving van de regelgeving in de escortbranche te bevorderen en onder welke voorwaarden zouden deze maatregelen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de naleving?
3. Welke andere vormen van nalevingsbevorderende maatregelen zijn in de praktijk reeds toegepast en wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
4. Wat zijn barrières en knelpunten om regelgeving in de escortbranche na te leven en hoe zou de naleving verbeterd kunnen worden?
5. Welke manieren om naleving van regels in de escortbranche te bevorderen en effectief toezicht te houden en te handhaven zijn veelbelovend?

In dit hoofdstuk worden deze vragen in blokken van samenhangende vragen bondig beantwoord.

8.2 Toezicht en handhaving

Onderzoeksvragen

1. Welke vormen van toezicht en handhaving worden in de praktijk toegepast in de escortbranche en wat zijn daarbij de resultaten, knelpunten en neveneffecten?

Het toezicht op de escortbranche wordt in negen van de tien onderzochte gemeenten uitgevoerd door prostitutie controleteams van de politie. Van de gemeenten hebben zij het mandaat gekregen voor het bestuurlijk toezicht. Er is wat betreft toezicht en handhaving van de escortbranche in de praktijk onderscheid te maken tussen de vergunde en de niet-vergunde branche. Bestuurlijk toezicht op de vergunde branche vindt plaats door middel van gemeentelijke controles op de naleving van vergunningsvoorwaarden. In sommige van de onderzochte gemeenten vindt dit meerdere keren per jaar plaats. Toezicht en handhaving van de

niet-vergunde escortbranche vindt primair plaats door prostitutie controleteams van de politie, soms in samenwerking andere instanties. Tijdens deze controles worden escorts benaderd door een lid van het team dat zich voordoet als klant. Deze controles vinden (hoogstens) enkele keren per jaar plaats, waarbij per keer zo'n vijf à tien escorts gecontroleerd worden. Hoewel het gaat om bestuurlijk toezicht hebben deze controles grotendeels een strafrechtelijke invalshoek. Indien geen strafrechtelijke misstanden worden geconstateerd, wordt in geval van een mogelijke bestuursrechtelijke overtreding doorgaans altijd een bestuurlijke rapportage opgemaakt en met het verzoek om handhaving naar de desbetreffende gemeente gestuurd. Gebleken is dat tijdens deze controles soms (actuele) kennis van de APV ontbreekt en dat ook niet altijd wordt gewerkt met een lijst van vergunde bedrijven. De focus ligt dus op het signaleren en aanpakken van de strafrechtelijke feiten, zoals het tegengaan van gedwongen prostitutie, mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en criminele randverschijnselen. In de praktijk lopen vergunde escorts beduidend meer kans op controle dan niet-vergunde escorts.

Dit onderzoek richt zich op bestuurlijk toezicht en handhaving. Daarbij doet zich een aantal specifieke (juridische) complicaties voor.

Begripsbepaling

Kenmerkende criteria van het escortbegrip, zoals opgenomen in APV's, zijn 'bedrijfsmatig', 'bemiddeling' en 'op een andere plaats'. De eerste twee criteria komen ook terug in het wetsvoorstel van de Wrp. In de praktijk is een verschuiving waarneembaar van de klassieke vorm van escortbedrijven (waarbij het bedrijf bemiddelt voor een escort) naar andersoortige vormen, zoals een voor zichzelf werkende escort (zonder tussenpersoon). Dit levert de vraag op of in dergelijke gevallen sprake is van bemiddeling en dus van escortactiviteiten. De onderzochte gemeenten gaan hier verschillend mee om. Ook thuisprostitutie betreft een vaker voorkomend alternatief voor escorts. In dat geval is het van belang vast te kunnen stellen wanneer sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Het merendeel van de onderzochte gemeenten heeft echter niet in beleid vastgelegd wanneer daarvan sprake is. Vanuit de branche is aangegeven dat behoefte is aan een eenduidige uitleg van het begrip bedrijfsmatigheid. Het wetsvoorstel van de Wrp geeft voor het begrip 'bedrijfsmatigheid' een aantal handvatten, waaraan gemeenten verder invulling kunnen geven in een wetsinterpreterende beleidsregel.

Het is opmerkelijk te noemen dat een van de in de Wrp genoemde criteria van een escortbedrijf het 'bemiddelen' tussen klant en escort betreft, terwijl deze definitie niet langer volledig aansluit bij de ontwikkelingen die zich binnen de escortbranche voordoen. In dit verband is tevens de door de minister gedane uitspraak over zelfstandig werkende escorts van belang – zij zouden onder de Wrp immers niet vergunningplichtig zijn – terwijl die groep in de praktijk in omvang lijkt toe te nemen. Het vrijwaren van zelfstandigen voor wat betreft de vergunningplicht zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan de emancipatie en normalisatie van de branche. Het is echter niet ondenkbaar dat achter de zogenaamde zelfstandig werkenden alsnog een escortbedrijf actief zou kunnen zijn. Door zelfstandig werkende escorts niet te onderwerpen aan een vergunningplicht zou dit misstanden in de hand kunnen werken.

Bevoegdheid tot handhaving

De memorie van toelichting bij de Wrp impliceert dat de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is en waar de bemiddeling plaatsvindt, bevoegd is tot handhaving. Op grond van het feit dat escortactiviteiten buiten de gemeentegrenzen kunnen plaatsvinden en dat zich naast de klassieke vorm dus ook andersoortige vormen van escort ontwikkelen, doen zich belangrijke handhavingsvraagstukken voor. De vraag is welke gemeente in die gevallen bevoegd is tot handhaving: is dat de gemeente waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden, de

gemeente waar de prostitutie is uitgeoefend of de gemeente waar de escort staat ingeschreven (en, indien van toepassing, vergund is)? Hierover bestaat geen duidelijkheid. Het verdient aanbeveling dit eenduidig vast te leggen.

Definitie Seksbedrijf

De Wrp introduceert het begrip seksbedrijf. De definitie van seksbedrijf luidt: *'de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling.'* Hiermee kan de vraag worden opgeworpen welke gemeente bevoegd is tot handhaving in relatie tot escort. Op grond van de definitie van escort onder de Wrp kan er in eerste instantie van uit worden gegaan dat de gemeente waar de bemiddeling plaatsvindt bevoegd is tot handhaving. Maar de daadwerkelijke (seksuele) handelingen – die in veel gevallen in een andere gemeente plaatsvinden – vallen als zodanig ook onder de definitie van seksbedrijf: *'het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling'*. Op grond daarvan zou dus ook een vergunningplicht kunnen ontstaan in de gemeente waar de diensten uiteindelijk worden aangeboden, omdat in die gemeente op grond van de Wrp op dat moment sprake is van de uitoefening van een seksbedrijf.

Resultaat van het toezicht

In een aantal van de onderzochte gemeenten is het beleid om gemiddeld zes escortcontroles per jaar plaats te laten vinden. Daarbij worden per controle ongeveer vijf tot tien escorts gecontroleerd. Dat betekent voor wat betreft deze controles dat er in het uiterste geval zestig escorts per jaar gecontroleerd kunnen worden. Dit staat in schril contrast met de omvang van alleen al de niet-vergunde branche. In een andere gemeente wordt zelfs maar twee keer per jaar een dergelijke escortcontrole uitgevoerd. Uit gesprekken blijkt dan ook het vermoeden dat met de controles slechts een klein deel van de branche zichtbaar is.

Tijdens controles zijn prostitutie controleteams overwegend strafrechtelijk georiënteerd. Doorgaans wordt dan ook allereerst op eventuele strafrechtelijke misstanden gecontroleerd. Dit betekent niet dat tijdens de controle geen aandacht is voor bestuurlijk toezicht, maar dit volgt meestal daarna. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat kennis omtrent APV's en aanverwante zaken niet altijd aanwezig is.

Geïnterviewde toezichthouders zijn van mening dat de escortcontroles werken, maar dat de frequentie en omvang waarin dit gebeurt bij lange na niet toereikend is om het toezicht echt effectief te laten zijn. Dat heeft als reden dat er te weinig capaciteit beschikbaar is bij de politie om steviger in te zetten op toezicht binnen de escortbranche. Daar komt bij dat het aantal (doorgaans niet-vergunde) escorts dat in een escortcontrole betrokken wordt vermoedelijk maar een fractie is van het totale aantal escorts.

Handhaafbaarheid

Veel van het illegale seksaanbod binnen de escortbranche openbaart zich via advertentie-websites als kinky.nl en sexjobs.nl. Een groot deel daarvan bestaat uit vrouwen uit Oost-Europa. Dit zijn vrouwen die (al dan niet onder valse voorwendselen) naar Nederland komen om in de prostitutie te werken. De praktijk leert dat veel van deze vrouwen zich in Nederland niet laten inschrijven in de gemeentelijke basisregistratie. Dat maakt het innen van een last onder dwangsom lastig. Wanneer iemand in Nederland niet staat ingeschreven in de BRP is het voor de overheid namelijk zeer lastig deze personen te achterhalen. Dat maakt het voor de overheid feitelijk onmogelijk een dwangsom te innen.

Wat de aanpak van niet-vergunde escort eveneens bemoeilijkt, is dat bestuursrechtelijke sancties op grond van de APV niet overdraagbaar zijn tussen gemeenten. Dat betekent dat wanneer een niet-vergunde escort in een bepaalde gemeente een bestuurlijke waarschuwing heeft gekregen, waarin wordt vermeld dat bij een volgende overtreding een last onder dwangsom opgelegd zal worden, dat diegene zijn of haar activiteiten desondanks zonder consequenties in een volgende gemeente kan voortzetten. Indien de escort in een andere gemeente gaat werken en deze daar nog geen regels heeft overtreden, heeft de eerder opgelegde bestuurlijke waarschuwing binnen die gemeente geen consequenties.

8.3 Naleving(sbevordering)

Onderzoeksvragen

2. Welke manieren zijn denkbaar om naleving van de regelgeving in de escortbranche te bevorderen en onder welke voorwaarden zouden deze maatregelen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de naleving?
3. Welke andere vormen van nalevingsbevorderende maatregelen zijn in de praktijk reeds toegepast en wat zijn daarbij de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
4. Wat zijn barrières en knelpunten om regelgeving in de escortbranche na te leven en hoe zou de naleving verbeterd kunnen worden?
5. Welke manieren om naleving van regels in de escortbranche te bevorderen en effectief toezicht te houden en te handhaven zijn veelbelovend?

De naleving van (bestuursrechtelijke) regels door de escortbranche is niet groot te noemen. Precieze cijfers zijn niet bekend, maar betrokkenen geven aan dat maar een klein deel van de escortbranche vergund is. De analyse hiervan hebben we gedaan op basis van een combinatie van de Tafel van Elf en het ISMA-model. Belangrijkste redenen voor niet-naleving (anders gezegd, van het zonder vergunning werken) zijn gelegen in de elementen 'mogelijkheden tot regelovertrading', 'kosten-batenafweging' en 'afschrikking'.

Het starten van een escortbedrijf is eenvoudig, in feite volstaan het plaatsen van een advertentie op een gespecialiseerde site en een telefoonnummer. Om legaal te opereren moet, in geval dat de gemeente escortactiviteiten aan een vergunningplicht heeft onderworpen, de escort verder een vergunning aanvragen waarvoor de leges in sommige gemeenten enkele duizenden euro's per jaar bedragen die vooraf moeten worden betaald. De vergunningaanvraag is in sommige gemeenten openbaar, dus een zelfstandig werkende escort is daar zijn of haar anonimiteit kwijt. Verder moet een escort zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel, moet er een bedrijfsplan opgesteld worden, een administratie worden gevoerd en zal belasting moeten worden betaald. Daar komt bij dat vergunde escorts veel vaker gecontroleerd worden (tot soms drie keer per jaar) dan niet-vergunde escorts en zijn de sancties op niet-vergund werken beperkt en vaak niet geëxecuteerd (onder meer doordat escortdiensten in verschillende gemeenten kunnen worden aangeboden). Het is dus bijna verbazingwekkend te noemen dat er nog zelfstandig werkende escorts zijn die een vergunning aanvragen. Imago en uitstraling zijn vaak motieven voor escortbedrijven om juist wel vergund te werken.

De vraag is hoe escortbedrijven en escorts kunnen worden gemotiveerd om een vergunning aan te vragen. Dat kan enerzijds bestaan uit het ontmoedigen van niet-vergund werken en anderzijds het aantrekkelijker maken van vergund werken.

Ontmoedigen illegaal niet-vergund werken

Het ontmoedigen kan bestaan uit:

1. Een meer bestuursrechtelijke in plaats van vrijwel alleen strafrechtelijke invalshoek bij controles door de prostitutie controleteams.

Good practice 1

In een gemeente werken gemeentelijke toezichthouders samen met de politie. De gemeentelijke toezichthouder controleert websites met advertenties van escorts en let daarbij op andere signalen dan de politie. Wanneer de bestuurlijk toezichthouder aanwijzingen heeft voor de overtreding van regels wordt contact opgenomen met de politie voor het houden van een controle. De controle wordt vervolgens gezamenlijk uitgevoerd. Wanneer er een bestuurlijke overtreding wordt geconstateerd maakt de gemeentelijke toezichthouder zelf de rapportage op.

Good practice 2

De politie in een van de bestudeerde gemeenten heeft een voorbeeldrapportage ontwikkeld op basis waarvan rechercheurs alle relevante onderdelen van de escortcontrole kunnen opnemen. Voorheen bleken er nogal eens feiten te ontbreken waardoor de gemeente niet handhavend kon optreden tegen overtredingen van de vergunningsvoorwaarden. Met de voorbeeldrapportage is de effectiviteit van de handhaving volgens betrokkenen verbeterd.

2. Hogere en ook daadwerkelijk geëxecuteerde sancties.
3. Gerichte hercontroles van escorts die bij een controle geen vergunning blijken te hebben (in combinatie met het voorgaande punt),
4. Eenduidigheid en (bijvoorbeeld in convenanten) intergemeentelijke coördinatie over opgelegde bestuurlijke maatregelen.

Good practice

In een van de onderzochte gemeenten is met de overige gemeenten in de regio afgesproken dat direct een dwangsom wordt opgelegd wanneer een escort eerder in een andere gemeente regels heeft overtreden en redelijkerwijs kan worden aangetoond dat er kans is op recidive. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een escort al eerder illegale prostitutie heeft aangeboden.

Bemoedigen vergund werken

Naast repressie door het intensiveren van controles op niet-vergunde escort en verhogen van (de kans op) boetes zal vooral het aanvragen en het in bezit hebben van een vergunning aantrekkelijker gemaakt moeten worden. Dat zou kunnen bestaan uit:

1. Substantieel lagere legeskosten of differentiatie daarbij tussen zelfstandig werkende escorts en escortbedrijven.
2. Waarborgen voor de anonimiteit voor vergunde escorts.
3. Minder administratieve lasten zoals het schrijven van een bedrijfsplan.
4. Minder bestuursrechtelijke controles in de vergunde branche.

Bijlage 1: gebruikte documenten en literatuur

Literatuur

Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg, *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*, Amsterdam: Regioplan, 2014.

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

H. Elffers, & D.J. Hessing, *Naleving van belastingregels: een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van de onderzoeksmogelijkheden*, Rotterdam: Erasmus Centre for Sociolegal Taks Research, 1992.

M. Goderie, H. Boutellier, *Prostitutie in Rotterdam*, 2006.

L. Heuts, E. Tromp, G. Homburg, *Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverlening in Den Haag*, Amsterdam: Regioplan, 2012.

R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe en B. Bieleman. *Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*, Groningen-Rotterdam: Stichting INTRAVAL, 2014.

J. de Ridder, 'Toezicht: Begripsvorming en analyse', *Default Journal*, 1988.

M. Wijers en L. Bijleveld, *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*, Utrecht: Platform Positieverbetering Prostituees & Verenging Vrouw en recht Clara Wichman, 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*, Arnhem: Bureau Beke, 2014.

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

Rapporten

DRIO Politie Noord-Holland, *Niet vergunde prostitutie in de Eenheid Noord-Holland*, onderzoeksverslag van aard, omvang, toezicht en handhaving, 2015.

DRIO Politie Noord-Holland, *Blinde vlekken in de niet-vergunde prostitutie in de Eenheid Noord-Holland*, 2015.

Rapport van Platform bijzondere opsporingsdiensten, *Fraude in beeld*, 2007.

Rapport van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Negende Rapportage Mensenhandel*, Den Haag, 2013.

Rapport van de WRR, *Toezen op publieke belangen*, Amsterdam, 2013.

Kamerstukken

TK 2000-2001, 27 831, nr. 1.

TK 2004-2005, 30 050, nr. 2

TK 2005-2006, 27 831, nr. 15.

TK 2007-2008, 30, 050, nr. 4.

TK 2009-2010, 32 211, nr. 3.

TK 2014-2015, 33 885, nr. 7.

TK 2015-2016, 33 885, 97.

Gemeentelijke nota's

Gemeente Amsterdam, *Nota van uitgangspunten, 2012 – 2017, Aanpak dwang en uitbuiting, meer zicht op de Amsterdamse prostitutiebranche*, 2012

Gemeente Groningen, *Nota prostitutie en overige seksbedrijven*, 2016.

Gemeente Rotterdam, *Nota prostitutie en seksbranche*, 2015.

Websites

<http://www.hetccv.nl/publicaties/webwinkel/Algemeen/tafel-van-elf>

<https://www.rvig.nl/brp/inhoud/registratie-niet-ingezetenen>

Overig

Folder Belastingdienst, *Opting-in. Hoe werkt dat in de relaxbranche? Informatie voor sekswerkers*.

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Algemene interviews

Belastingdienst – Landelijk Adviseur Externe (Overheids) Samenwerking (LIEC/RIEC, LSI)
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen – Onderzoeker en juridisch adviseur
Ministerie van Veiligheid en Justitie – Projectleider landelijk programma prostitutie
Ministerie van Veiligheid en Justitie – Beleidsmedewerker
Openbaar Ministerie – Officier van justitie
P&G2929 – Prostitutie vertrouwenspersoon
Proud – Voorzitter
SOA Aids Nederland – Programmaleider sekswerkers
Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) – Directeur
Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) – Voorzitter
VNG – Senior beleidsmedewerker en wetgevingsjurist
VNG – Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid

Gemeenten

Alkmaar

Gemeente Alkmaar – Adviseur Openbare Orde en Veiligheid
Politie eenheid Noord-Holland – Inhoudelijk vakspecialist/Expert mensenhandel
Politie eenheid Noord-Holland – Coördinator Prostitutie Controle Team

Amsterdam

Gemeente Amsterdam – Teammanager Procesunit Toezicht & Handhaving
Gemeente Amsterdam – Senior medewerker Specialistische Vergunningen
Politie eenheid Amsterdam – AVIM Team mensenhandel Operationeel Specialist A

Den Haag

Gemeente Den Haag – Jurist en bestuurlijk beleidsmedewerker
Politie Den Haag – Haags Economisch Interventieteam, Teamleider

Deventer

Gemeente Deventer – Senior adviseur
Politie eenheid Oost-Nederland – Expert mensenhandel Operationeel Specialist A

Eindhoven

Gemeente Eindhoven – Ketenregisseur mensenhandel
Politie eenheid Oost-Brabant – Coördinator Prostitutie Controle Team

Groningen

Gemeente Groningen – Toezichthouder
Gemeente Groningen – Teamleider vergunningverlening en handhaving
Politie eenheid Noord-Nederland – Korpsexpert mensenhandel

Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden – Bestuurlijk juridisch beleidsmedewerker
Politie eenheid Noord-Nederland – Teamchef afdeling vreemdelingenpolitie
Politie eenheid Noord-Nederland – Team afdeling vreemdelingenpolitie

Rotterdam

Gemeente Rotterdam – Senior beleidsadviseur
Gemeente Rotterdam – Beleidsadviseur
Politie eenheid Rotterdam-Rijnmond – Eenheidsexpert Mensenhandel

Utrecht

Gemeente Utrecht – Senior adviseur openbare orde en veiligheid
Politie eenheid Midden-Nederland – Wnd. Korpsexpert Mensenhandel

Weert

Gemeente Weert – Ketenregisseur Mensenhandel
Gemeente Weert – Coördinator Regionaal prostitutiebeleid
Politie eenheid Limburg – Korpsexpert/ Operationeel Expert Tactische Opsporing
Politie eenheid Limburg – Coördinator Prostitutie Controle Team

NB: Omwille van de privacy zijn gegevens van de geïnterviewde escorts en exploitanten van escortbedrijven niet in deze lijst opgenomen.

Bijlage 3: itemlijst interviews

Beleid

- Heeft de gemeente expliciet beleid voor escort? zo ja, wat zijn de accenten en aandachtspunten daarin?
- Escort vergunningplichtig in gemeente?
- Onder het begrip escortbedrijf wordt in het wetsvoorstel van de Wrp verstaan “de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee”.
 - o Wat wordt verstaan onder “bemiddeling”, “activiteit” en “bedrijfsmatig”?
 - o Gemeente andere definitie in APV?

Praktijk

- Hoeveel vergunde escortbedrijven en -prostituees in de gemeente?
 - o Zijn dat ZZP'ers of klassieke escortbureaus met een bemiddelaar. Hoeveel zijn dat er? Zit daar veel beweging in?
- Is er een maximaal aantal escortvergunningen binnen de gemeente?
- Zijn de onvergunde escortactiviteiten in beeld?
- Is (vergunde of onvergunde) escort een probleem in de gemeente?
- Is er sprake van verplaatsing van escort naar omliggende gemeenten (waterbedeffect)?

Toezicht/handhaving/naleving

- Vindt er toezicht/handhaving plaats m.b.t. escort? Zo nee, waarom niet??
- Hoe vindt toezicht en handhaving plaats?
 - o Lokaal of regionaal?
 - o Welk instrumentarium?
 - o Is dat effectief?
 - o Samengesteld team van politie en gemeente?
- Zijn er escorts of escortbedrijven actief binnen de gemeente die ingeschreven staan in een andere gemeente?
 - o Zo ja, wat is bepalend voor gemeente bij toezicht/handhaving: woon-/vestigingsplaats of de locatie van de activiteiten? → Wat gebeurt er als iemand in gemeente A een vergunning heeft, maar in gemeente B wordt gecontroleerd?
 - o Hoe gaat dat in zijn werk met bestuurlijke waarschuwingen?
- Welke andere vormen van nalevingsbevorderende maatregelen zijn in de praktijk reeds toegepast en wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten?
- Worden de escortregels nageleefd? zo nee, waarom niet?
 - o Aandachtspunten ISMA/T11
- Hoe kan naleving verbeterd worden?
-

ISMA/T11: Naleving hangt af van:

1. Kennis van de regels
2. Interne normen van de actor (I)
 - Mate van acceptatie
 - Gezagsgetrouwheid doelgroep
3. Sociale normen van de actor (S)
 - Mate van acceptatie
 - Gezagsgetrouwheid doelgroep
 - Niet overheidscontrole

4. Mogelijkheden voor regelovertreding (M)
5. Kosten-baten afweging
6. Afschrikking die uitgaat van de bestaande handhaving (A)
 - Meldingskans
 - Controlekans
 - Detectiekans
 - Selectiviteit
 - Sanctiekans
 - Sanctie-ernst