

Niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie

Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid

deelrapportage 3

Colofon

uitgave

Afdeling Bestuursinformatie
Sector Bestuurs- en Concernzaken
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 286 1350
bestuursinformatie@utrecht.nl

in opdracht van

Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurs- en conerndienst
Afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg, GG&GD
Afdeling Welzijn, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Gemeente Utrecht

internet

www.onderzoek.utrecht.nl

rapportage

Afdeling Bestuursinformatie

informatie

Secretariaat Bestuursinformatie
030 - 286 1350

drukwerk

OBT Opmeer, Den Haag

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding:
Bestuursinformatie, gemeente Utrecht

Februari 2009

Samenvatting

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft in het Collegeprogramma 'Utrecht voor elkaar' (2006) het voornemen opgenomen in 2008 het prostitutiebeleid te evalueren met als doel het huidige beleid zonodig te verbeteren. De afdeling Bestuursinformatie heeft, in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek, het afgelopen jaar een uitgebreid evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het Utrechts prostitutiebeleid. Dit rapport doet verslag van resultaten met betrekking tot niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie. Een samenvattende eindrapportage geeft een overzicht van alle uitkomsten van het onderzoek en brengt deze met elkaar in verband.

Landelijk en Utrechts beleid op het gebied van illegale en gedwongen prostitutie

De exploitatie van seksinrichtingen is in Nederland sinds 2000 toegestaan. Het bestrijden van illegale en onvrijwillige prostitutie en decriminalisering van de branche waren de belangrijkste uitgangspunten van de opheffing van het bordeelverbod. De opheffing van het bordeelverbod heeft geleid tot een strikte scheiding in vergunde en niet-vergunde prostitutie. Exploitanten dienen in bezit te zijn van een gemeentelijke vergunning en moeten aan de gestelde voorwaarden voldoen.

Uitvoering en organisatie beleid

Drie diensten zijn verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van illegale en gedwongen prostitutie: BCD/OOV, DMO en de GG&GD. Sinds 2008 is de gemeente, in plaats van de politie, volledig verantwoordelijk voor controle en toezicht op de exploitatievergunningen. De politie en het HAP (Huiskamer Aanloop Prostituees) zijn de belangrijkste partijen bij het signaleren van dwang. Het 'Netwerk Mensenhandel' waarin betrokken partijen zijn aangesloten is hiervoor eveneens van belang, maar speelt ook een belangrijke rol in de organisatie van de hulpverlening aan slachtoffers. Daarvoor heeft de gemeente eveneens een 'zorgcoördinator' aangesteld voor 24 uur per week.

Omvang niet-vergunde en illegale prostitutie

Illegale prostitutie kent grofweg twee categorieën: 1. de niet-vergunde, illegale exploitatie van prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht en 2. exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan één of meerdere vergunningvoorwaarden. In Utrecht is een grote groep niet-vergunde en illegale thuiswerkers en escorts actief (minimaal 200 à 300). Deze bieden zich aan via internet en kranten. Veel van dergelijke illegale prostitutie vindt plaats vanuit (weg)hotels. Illegale tippelprostitutie en illegale bedrijven komen in Utrecht in beperkte mate voor. Wat betreft de aanwezigheid van vrouwen zonder geldige verblijfspapieren in de vergunde sector: bij controles zijn de papieren van buitenlandse vrouwen in de regel in orde.

Omvang dwang en mensenhandel

In een groot deel van de Utrechtse prostitutiesector komen dwangsituaties voor. Het Team Commerciële Zeden bevestigt in dit onderzoek 2008 nogmaals de schatting uit de 'nulmeting prostitutie' van 2006: 50 tot 95% van de Utrechtse prostituees doet het werk niet vrijwillig. Hierbij hanteren zij een brede definitie van dwang: door pooiers en mensenhandelaren, maar ook door

schulden of andere omstandigheden. Ook minderjarigheid komt voor in Utrecht, onduidelijk is echter in welke mate. Bij controles worden nauwelijks minderjarigen aangetroffen. Veel prostituees geven echter aan op minderjarige leeftijd te zijn begonnen.

Wat betreft de drie Utrechtse prostitutielocaties: begin 2008 komen via verschillende kanalen bij de gemeente signalen binnen over grootschalige dwangsituaties op het Zandpad. Gesproken wordt van dwang onder met name een snel wisselende groep jonge Oost-Europese meisjes. Het evaluatieonderzoek heeft geen dwangsituaties kunnen aantonen op de Hardebollenstraat. Op de Europalaan (de tippelzone) komt mensenhandel voor, maar is het kleiner in omvang en minder georganiseerd. Over dwang in bordelen/privéclubs zijn signalen niet eenduidig. Wat betreft (illegale) escort en thuiswerk zijn enkele signalen opgepikt via internet (klanten). Andere bronnen (ander onderzoek, OM) geven aan dat juist in de illegale sector de meeste dwang plaatsvindt.

Effectiviteit van het Utrechtse beleid op het gebied van illegale en gedwongen prostitutie

Het Belastingconvenant uit 2005 zorgt voor een betere samenwerking tussen de handhavingpartners. Er is meer informatie-uitwisseling en illegale prostitutie wordt sneller gesignaleerd. Ook op het gebied van hulpverlening aan slachtoffers is flink geïnvesteerd in de samenwerking tussen gemeente, HAP, politie en andere ketenpartners (onder meer via het Netwerk Mensenhandel) met goede resultaten. Veel positieve geluiden zijn er bij politie, hulpverleners en prostituees over de nieuwe outreachende werkwijze van het HAP. Er zijn hierdoor meer contacten mogelijk met prostituees die mogelijk gedwongen werken. De goede zorgstructuur en de inzet van gemeente, politie en het HAP op de Europalaan zorgen voor een relatief veilige werkomgeving van de prostituees en een goede signalering van problemen.

Naast succesfactoren kent het Utrechts prostitutiebeleid op het gebied van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie ook knelpunten. De situatie op het Zandpad is zorgelijk. De huidige toezichtacties brengen misstanden onvoldoende aan het licht: op papier lijkt alles in orde. Controlerende instanties maken niet voldoende gebruik van alle beschikbare wettelijke middelen. De politie heeft op alle terreinen te maken met een capaciteitstekort (toezicht, controles, opsporing, signalering). Zo is bijvoorbeeld de wijkagent op het Zandpad slechts tien uur per week aanwezig. Ook om voldoende controles uit te voeren in de escortbranche is te weinig capaciteit. Richting (signalen) van illegale prostitutie wordt onvoldoende actie ondernomen. Bij de betrokken partijen is het ook onduidelijk wie de illegale exploitatie van prostitutie aanpakt. De gemeente lijkt op dit terrein onvoldoende regie te voeren.

Ondanks dat de gemeente Utrecht zichtbaar zorg heeft voor de hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel zijn ook op dit vlak knelpunten aanwijsbaar. Zo stukt de doorstroom van de crisisopvang naar de reguliere opvang. Slachtoffers mensenhandel vormen een aparte categorie binnen de zorg: hulpverleners voelen zich vanwege de complexe problematiek niet altijd voldoende geëquipeerd voor deze groep. Ondanks de aanstelling van een zorgcoördinator zijn veel hulpverleners van mening dat er gebrek is aan personen die gedurende het hele hulpverleningstraject fungeren als vast aanspreekpunt.

Op basis van bovenstaande knel- en aandachtspunten zijn uiteindelijk 23 aanbevelingen geformuleerd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
2 Landelijk en Utrechtse beleid	11
3 Uitvoering en organisatie beleid	25
4 Aard, omvang en ontwikkelingen	33
5 Effectiviteit van het beleid	53
6 Succesfactoren en knelpunten	65
Bronnen	71
Bijlage 1 Geïnterviewde instellingen	75

1 Inleiding

Voor u ligt het rapport: 'Niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie in Utrecht', een van de vier themarapporten in het kader van de evaluatie Utrechts prostitutiebeleid. In dit rapport doen we verslag van een deelonderzoek naar niet-vergunde en illegale prostitutie in Utrecht en naar misstanden zoals dwang in de legale Utrechtse prostitutiesector.

1.1 Aanleiding

De beeldvorming rondom misstanden in de vergunde prostitutie verandert

Recentelijk verandert de beeldvorming rondom misstanden in de vergunde prostitutiesector. Na de opheffing van het bordeelverbod schetsten landelijke en lokale evaluatieonderzoeken nog een redelijk positief beeld van de beheersbaarheid van mensenhandel in de vergunde sector (WODC, 2007; Goderie & Boutellier, 2006). Ook de politie is lange tijd optimistisch geweest over de effecten van de opheffing van het bordeelverbod op misstanden in de sector: in 2004 gaf de helft van de politiekorpsen aan dat de pandgebonden prostitutiesector zo goed als vrij is van mensenhandel (KLPD, 2008).

De afgelopen jaren wordt de berichtgeving rondom de vergunde prostitutiesector echter grimmiger. De laatste Korpsmonitor Prostitutie en Mensenhandel (In-Pact, 2007) concludeert dat in een aantal politieregio's nog structureel te veel misstanden worden aangetroffen in de vergunde branche. De gemeente Amsterdam constateert in 2007 dat in het Wallengebied sprake is van een criminele infrastructuur. Verbeterde handhaving wordt niet voldoende geacht; Amsterdam richt zich nu op een volledige sanering van de branche. Daarnaast komt in 2007 veelvuldig de *Sneepzaak* in het nieuws: zeer gewelddadige, georganiseerde en ernstige uitbuiting van prostituees in de vergunde sector door een bende mensenhandelaren (KLPD, 2008).

Gemeenteraad Utrecht ook bezorgd over vermoede grote mate van dwang in prostitutie

Ook in Utrecht bestaat al langer het vermoeden dat niet alles op orde is in de prostitutiesector. In het collegeprogramma 'Utrecht voor elkaar' (2006) geeft het College van B&W aan dat in 2008 het Utrechtse prostitutiebeleid geëvalueerd zal worden. Ter voorbereiding op deze evaluatie voert de afdeling Bestuursinformatie in 2006 een nulmeting uit. Aan de hand van de vijf belangrijkste beleidslijnen van het Utrechtse prostitutiebeleid¹ worden gegevens verzameld en op een rij gezet. De raadscommissies Bestuur en Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling bespreken de nulmeting in 2007. Reden tot zorg bij de commissieleden zijn de (vermoede) grote mate van dwang in de prostitutie en de arbeidsomstandigheden van prostituees. Vooruitlopend op de evaluatie wordt in 2007 het beleid op een aantal punten al aangevuld en geïntensiveerd.

¹ Thema's: 1. overlast 2. gezondheid, welzijn en veiligheid prostituees 3. preventie 4. uitstappen en 5. niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie

Evaluatieonderzoek moet inzicht geven in dwang en drang in Utrechtse prostitutie

Begin 2008 vragen de binnen de gemeente voor prostitutiebeleid verantwoordelijke diensten/afdelingen (OOV/BCD, DMO en GG&GD) de afdeling Bestuursinformatie en Regioplan Beleidsonderzoek het Utrechtse beleid te evalueren. Het onderzoek moet meer inzicht verschaffen in het Utrechtse prostitutiedossier en moet leiden tot verbeteringen en/of aanpassingen van het beleid. Resultaten worden eind 2008 besproken in de commissie Mens en Samenleving.

1.2 Doel en vraagstellingen

De hoofddoelstelling van het evaluatieonderzoek is het geven van inzicht in de actuele stand van zaken in het Utrechtse prostitutiedossier en vanuit de bevindingen aanbevelingen doen voor het eventueel aanpassen, veranderen en/of verbeteren van het Utrechtse prostitutiebeleid. De hoofddoelstelling leidt voor het thema niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie tot de volgende afgeleide onderzoeksvragen:

- Wat is de stand van zaken omtrent de omvang van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie?
- Zijn er wijzigingen in de omvang ten opzichte van de nulmeting in 2006?
- Wat zijn actuele ontwikkelingen op dit vlak (o.a. de rol van Internet, de rol van escort)?
- Welke groepen zijn de slachtoffers en welke de daders? (AMA's, mensen uit nieuwe EU-landen, ronselaars bij AZC's)?
- Wat is het Utrechtse beleid ten aanzien van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie?
- Wat zijn uit het beleid voortvloeiende activiteiten ten aanzien van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie?
- Wat gaat er goed in het Utrechtse beleid met betrekking tot niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie, naar mening van betrokkenen? Wat gaat er niet goed: zijn er lacunes in het beleid en/of knelpunten bij de uitvoering?
- Wat zegt landelijk onderzoek op dit gebied en wat is het beleid van andere (met name G4) gemeenten?

1.3 Opzet van het onderzoek

Het deelonderzoek 'niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie' levert een overzicht van alle op dit moment beschikbare en relevante informatie rondom dit thema in Utrecht. Het heeft daarmee een belangrijke signalerende functie. Er is gebruik gemaakt van zoveel mogelijk verschillende bronnen: landelijke literatuur, beleidsdocumenten, ervaringen van betrokkenen, registratiegegevens, regionale dagbladen en internet. Interviews zijn gehouden met 32 sleutelfiguren van organisaties betrokken bij het Utrechts prostitutiebeleid, 45 prostituees en 3 exploitanten. Bij relevante instanties zijn registratiegegevens op het gebied van het onderzoeksthema verzameld. Met behulp van een advertentieanalyse van de regionale dagbladen en met internetonderzoek is getracht het aanbod aan niet-vergunde en illegale prostitutie in Utrecht in kaart te brengen. Op internetforums van klanten (prostituutanten) is gezocht naar signalen van mensenhandel.

1.4 Begrippen en definities

Wat wordt verstaan onder niet-vergunde en illegale (exploitatie van) prostitutie?

Om een seksbedrijf te exploiteren is een gemeentelijke vergunning vereist. Een seksinrichting zal derhalve niet-vergund en illegaal zijn als deze opereert zonder vergunning. Ook exploitatie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan één of meerdere vergunningvoorwaarden is illegaal (Intraval, 2006).

Het vergunningensysteem op de tippelzone aan de Europalaan wijkt af van bovenstaande. Het gaat om persoonsgebonden vergunningen. Van illegale prostitutie is sprake als er wordt getippeld zonder vergunning of als vrouwen met een vergunning tippelen terwijl ze niet voldoen aan de vergunningvoorwaarden (tippelen buiten de zone en/of buiten de openingstijden).

Wat wordt in Nederland onder gedwongen prostitutie en mensenhandel verstaan?

De meningen over gedwongen prostitutie lopen uiteen onder betrokkenen: van breed (ook werken in de prostitutie wegens economische motieven) wordt als dwang gezien tot smaller (dwang via mensenhandel). Prostitutie door minderjarigen wordt altijd gezien als gedwongen prostitutie. Het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht (273f Sr) is een zeer complex en uitgebreid artikel (het langste uit het Wetboek van Strafrecht). In het kort beoogt het artikel misbruik van mensen in een dienst- of arbeidsverhouding strafbaar te stellen, evenals alle handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen. Profiteren van dergelijke omstandigheden en het dwingen tot afgifte van inkomsten uit seksuele arbeid of diensten en uit de verwijdering van organen is eveneens strafbaar als mensenhandel. Leidend in het artikel is het feit dat de uitbuiting een inbreuk op de persoonlijke vrijheid en de fundamentele mensenrechten van het slachtoffer betekent (BNRM, 2007).

1.5 Leeswijzer

Dit rapport begint in hoofdstuk 2 met een overzicht van het belangrijkste landelijke en Utrechtse beleid op het gebied van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie. Hoofdstuk 3 laat zien hoe en door wie het beleid in Utrecht wordt uitgevoerd. Een beschrijving van verschijningsvormen van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie komt aan de orde in hoofdstuk 4. Ditzelfde hoofdstuk geeft ook schattingen van de omvang van deze prostitutievormen in de stad. Het rapport sluit af met twee hoofdstukken over de evaluatie van het Utrechtse beleid: hoofdstuk 5 beschrijft de mening van betrokkenen over het Utrechtse beleid en hoofdstuk 6 geeft een overzicht van succesfactoren, knel- en aandachtspunten en aanbevelingen.

2 Landelijk en Utrechtse beleid

- Bestrijden van illegale en onvrijwillige prostitutie en decriminalisering van de branche belangrijkste uitgangspunten van opheffing bordeelverbod
- Opheffing bordeelverbod leidt tot strikte scheiding vergunde en niet-vergunde prostitutie
- In Utrecht drie diensten verantwoordelijk voor beleid ten aanzien van illegale en gedwongen prostitutie: BCD (OOV), DMO (Welzijn) en GG&GD
- Aandacht voor illegale en gedwongen prostitutie één van de speerpunten in Utrechts collegeprogramma
- Utrechtse Rekenkamer concludeert in 2007: doelmatigheid handhaving in prostitutiesector is onvoldoende gewaarborgd

2.1 Inleiding

Vrouwenhandel als internationaal fenomeen is in Nederland ontstaan in de 19^e eeuw. De bestrijding van infectieziekten staat dan centraal in het prostitutiebeleid en veel vrouwen weigeren om zich aan de strenge controles te onderwerpen. Bordeeleigenaren gaan in het buitenland op zoek naar nieuwe meisjes. De internationale vrouwenhandel is geboren. Als reactie op de schrijnende problematiek van slachtoffers van gedwongen prostitutie ontstaan in Nederland anti-prostitutiebewegingen. Protesten leiden in 1907 tot een algeheel bordeelverbod (Van Doornick, 1999). Ook na het bordeelverbod blijft de bestrijding van mensenhandel een speerpunt in het Nederlandse prostitutiebeleid. Eind 20^e eeuw is Nederland het eerste land ter wereld dat een specifiek bestrijdingsbeleid voor mensenhandel ontwikkelt (Verwey-Jonker, 2007). Sinds 2000 is de exploitatie van prostitutie in Nederland onder bepaalde voorwaarden toegestaan.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens het landelijke beleid op het gebied van illegale prostitutie en mensenhandel, het Utrechtse beleid, vergelijkt de Utrechtse aanpak met de aanpak in de andere G4-gemeenten en werpt vanwege het grensoverschrijdende karakter van de problematiek kort een blik over de grenzen.

2.2 Landelijk beleid, wet- en regelgeving

Tabel 2.1 geeft een overzicht van landelijk beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie. Deze paragraaf geeft een toelichting op de belangrijkste maatregelen.

Tabel 2.1 – Chronologie landelijk beleid, wet- en regelgeving op het gebied van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie.

Jaar	Gebeurtenis	Omschrijving
1988	Invoering B9-regeling	Tijdelijke verblijfsvergunning voor buitenlandse slachtoffers die aangifte doen
2000	Opheffing bordeelverbod	Scheiding tussen vergunde en niet-vergunde prostitutie
2000	Aanstelling Nationaal Rapporteur Mensenhandel	Rapportages over aard en omvang van mensenhandel en over effecten van beleid op dit terrein.
2004	Nationaal Actieplan Mensenhandel	Plan van kabinet met extra maatregelen voor aanpak mensenhandel
2005	Nieuw mensenhandelartikel in Wetboek van Strafrecht	Mensenhandel wordt getypeerd als (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad; invoering strafverzwarende omstandigheden
2006	Aanwijzing mensenhandel Openbaar Ministerie	Beschrijft kernpunten opsporing en vervolging; invoering doorlaatverbod
2007	Instelling Taskforce Mensenhandel	Bundeling van krachten verschillende overheidsdiensten
2008/ 2009	Landelijke kaderwet prostitutie	Voornemen: exploitatie van prostitutie volledig vergunningplichtig (ook escort), registratie van thuiswerkers; mogelijk klanten illegale prostitutie strafbaar

Bron: BNRM, 2007; BNRM, 2008; Verwey-Jonker, 2007; Ministerie van Justitie, 2008

Opheffing van bordeelverbod leidt tot strikte scheiding legale en illegale prostitutie

Op 1 oktober 2000 worden in Nederland een aantal wettelijke veranderingen ten aanzien van prostitutie van kracht, op grond waarvan exploitatie van prostitutie wordt toegestaan. Een seksbedrijf mag bestaan, mits deze door het plaatselijke bestuur is voorzien van een vergunning. De gemeenten fungeren als vergunningverlener en de politie is, als toezichthouder namens de gemeenten, onder meer belast met de controle op naleving van de vergunningvoorwaarden. De opheffing van het bordeelverbod leidt tot een strikte scheiding in vergunde prostitutie en niet-vergunde prostitutie.

Zwaardere strafbaarstelling mensenhandel uitgangspunt van opheffing bordeelverbod

Een belangrijk uitgangspunt van de opheffing van het bordeelverbod is een zwaardere strafbaarstelling van mensenhandel en vormen van exploitatie van prostitutie waarbij sprake is van onvrijwilligheid of betrokkenheid van minderjarigen. Het Rijk wil met de wijziging van wetgeving de volgende doelen bereiken (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005):

- beheersing en regulering exploitatie van prostitutie
- verbetering van de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
- verbetering van de positie van prostituees
- ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie
- terugdringen van prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel

Gemeenten spelen belangrijke rol bij regulering van prostitutiebranche

De gemeenten spelen binnen het prostitutiebeleid een belangrijke rol bij de regulering van de prostitutiebranche. Het verlenen van vergunningen geeft de gemeente de mogelijkheid van preventieve handhaving. Een van de vergunningvoorwaarden is het verbod op het tewerkstellen van minderjarige of ongedocumenteerde prostituees en slachtoffers van mensenhandel.

Preventieve handhaving heeft alleen effect als tegelijkertijd sprake is van consistente en zichtbare repressieve handhaving. Vergunninghouders die zich niet houden aan de voorschriften worden bestuurlijke maatregelen opgelegd. De gemeente dient voor het treffen van deze maatregelen wel over voldoende informatie te beschikken van de toezichthouders of door gebruik te maken van de Wet BIBOB (BNRM, 2007).

Naast de verantwoordelijkheid voor opsporing, speelt de politie ook een rol in de preventieve handhaving van de prostitutiebranche. In de meeste gemeenten ligt de uitvoering van het toezicht op de prostitutiebranche bij de politie (BNRM, 2007).

Het kabinet maakt actieplan na kritische rapportages van de nationaal rapporteur (2004)

In reactie op kritische rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, stelt het kabinet eind 2004 een 'Nationaal Actieplan Mensenhandel' op. Dit plan maakt inzichtelijk op welke wijze de aanpak van mensenhandel wordt verbeterd. Enkele kernpunten uit het plan zijn de volgende: uitbreiding van het aantal opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel en opsporing van mensenhandel moet prioriteit hebben bij de nationale recherche en ingebed zijn bij de regionale politiekorpsen en bij andere opsporingsinstanties. De Nederlandse politiekorpsen zetten naar aanleiding van het 'actieplan' speciale prostitutie- en mensenhandelteams op van (gecertificeerde) rechercheurs. De IND en het OM wijzen zoveel mogelijk vaste contactpersonen aan die als centraal aanspreekpunt gelden voor alle mensenhandelzaken in een regio (BNRM, 2007).

In 2005 een nieuwe mensenhandelbepaling in het Wetboek van Strafrecht

Op 1 januari 2005 treedt een nieuwe *mensenhandelbepaling* in werking naar aanleiding van een voorstel van de tweede kamer om uitvoering te geven aan EU- en VN-regelgeving. In het Wetboek van Strafrecht wordt een nieuw uitgebreid artikel opgenomen (zie paragraaf 4.4). Mensenhandel wordt conform internationale regelgeving getypeerd als een (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad en een schending van de rechten van de mens (BNRM, 2007).

De nieuwe bepaling betekent een verruiming van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: ook het profiteren van seksuele uitbuiting en het dwingen en bewegen tot afgifte van inkomsten uit sekswerk worden strafbaar. Daarnaast worden nieuwe strafverzwarende omstandigheden toegevoegd.

Openbaar Ministerie maakt in 2006 een nieuwe Aanwijzing mensenhandel

Het nieuwe mensenhandelartikel leidt in 2006 tot een nieuwe *Aanwijzing Mensenhandel* van het College van Procureurs-generaal. De aanwijzing beschrijft de kernpunten voor opsporing en vervolging van mensenhandel. Belangrijkste punten zijn dat signalen van mensenhandel *in alle gevallen* tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging moeten leiden (het zogenaamde doorlaatverbod) en dat signalen *altijd* gemeld moeten worden bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

'Niet doorlaten betekent dat je niet mag zeggen: we pakken het signaal wel op, we grijpen niet in en kijken hoe het zich ontwikkelt. Dat is voor de politie een strategie om de mensen erachter te vinden. Bij mensenhandel doen we dat niet omdat de gevolgen voor de slachtoffers zo ernstig zijn' (interview OOV).

Als bijlage in de aanwijzing is een lijst met indicatoren van mensenhandel opgenomen die door 'het veld' gebruikt kan worden om mensenhandel te signaleren (BNRM, 2007; zie paragraaf 4.4).

De B9-regeling: verblijfsvergunning voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel

De term 'B9-regeling' duidt op hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire. Dit hoofdstuk beschrijft de procedure voor buitenlandse slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. De B9-regeling heeft tot doel slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en de dreiging met onmiddellijke uitzetting weg te nemen. Na de introductie in 1988 wordt de regeling enkele keren aangepast. Een reflectieperiode wordt ingevoerd voorafgaande aan de aangifte, de zogenaamde bedenktijd. Ook wordt de regeling voor voortgezet verblijf na afloop van de B9 versoepeld. In 2007 vindt een voorlopig laatste wijziging plaats: ook aan slachtoffers die geen aangifte doen maar op een andere wijze meewerken aan de opsporing en vervolging kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend (BNRM, 2008).

Taskforce mensenhandel moet samenwerking overheidsdiensten verbeteren

De bestrijding van mensenhandel behoort tot de uitdrukkelijke prioriteiten van de overheid. Daarom wordt in 2007 een Taskforce Mensenhandel ingesteld die de krachten van verschillende overheidsdiensten moet bundelen. Alle relevante ketenpartners zijn vertegenwoordigd en het doel van de taskforce is een daadkrachtige aanpak en het daadwerkelijk in praktijk brengen wat op papier al is geregeld (BNRM, 2008).

Naar een landelijke kaderwet prostitutie

Het coalitieakkoord van het huidige kabinet en de beleidsplannen 2007-2011 melden de uitwerking van een landelijke kaderwet prostitutie. Het kabinet wil scherpere kaders stellen en stelt dat maatregelen nodig zijn. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is de aanwezigheid van mensenhandel in de vergunde sector. Het bestaande toezichtinstrumentarium is niet toereikend voor het feit dat escort en internet niet-locatiegebonden zijn en gemeentegrens- en politieregio-overschrijdend te werk gaan. Ook is er weinig grip op randfiguren in de prostitutiebranche (souteneurs, pooiers), bestuurlijke instrumenten zijn met name gericht op exploitanten, terwijl drang vaak plaatsvindt door derden. Tot slot blijkt dat er onvoldoende toezicht is op de niet-vergunde sector. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de voorgestelde maatregelen. Indiening van het wetsvoorstel is voorzien voor eind 2008/begin 2009 (Ministerie van Justitie, 2008).

Tabel 2.2 – Voorgestelde maatregelen landelijke prostitutiewet

- Volledig vergunningplichtig maken van de exploitatie van prostitutie, de wet schrijft voor aan welke vergunningvoorwaarden op zijn minst moeten worden voldaan met als doel de bedrijvigheid van de exploitant zo veel mogelijk te koppelen aan een vast adres, een vast telefoonnummer en een gemeente.
- Alle escortbedrijven moeten dus een vergunning aanvragen; een landelijk register voor escortbedrijven maakt toezicht en handhaving eenvoudiger.
- Registratie van alle zelfstandig werkende prostituees.
- Onderwerp van discussie is of ook klanten strafbaar moeten worden gesteld die gebruik maken van illegale prostitutie.
- Gemeenten krijgen de mogelijkheid voor een nuloptie; gemeenten mogen zelf bepalen of prostitutiebedrijven zich binnen de gemeentegrenzen mogen vestigen.

Bron: Ministerie van Justitie, 2008.

2.3 Utrechtse beleid

Tabel 2.3 geeft een overzicht van het Utrechtse beleid ten aanzien van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie. Deze paragraaf geeft een toelichting op het Utrechts beleid.

Tabel 2.3 – Chronologie Utrechts prostitutiebeleid ten aanzien van niet-vergunde, illegale en gedwongen prostitutie

Jaar	Gebeurtenis	Korte beschrijving
1999	Utrechtse Beleidsnotitie Prostitutie	Invoering vergunningstelsel en maximumstelsel
2000	Landelijke opheffing bordeelverbod	Strikte scheiding tussen vergunde en niet-vergunde prostitutie
2004	Evaluatie beleidsnotitie prostitutie 1999	Conclusie: Utrechts vergunningenbeleid is uitvoerbaar en handhaafbaar
2005	Convenant samenwerking Belastingdienst, OM en politie	Afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling in onder meer de prostitutiesector
2006	Collegeprogramma	Meer aandacht voor bestrijden illegale en gedwongen prostitutie
2006	Nulmeting prostitutie	Bevinding groot deel Utrechtse prostituees werkt gedwongen
2006	Beleidsdocumenten diensten verantwoordelijk voor prostitutiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsprogramma Veiligheid 2007. • Actieprogramma Volksgezondheid 2007–2010. • Beleidsoverzicht DMO m.b.t. prostitutie.
2007	Beleidsintensivering, –uitbreiding en wijziging in 2007	Mede naar aanleiding van nulmeting prostitutie
2007	Utrechtse Rekenkamer onderzoekt doelmatigheid van handhaving	Waarborging doelmatigheid handhaving in de prostitutiesector scoort onvoldoende
2008	Vergunningverlening gaat van politie naar Dienst Stadsontwikkeling; gemeentelijke toezichthouders starten werkzaamheden	Toezichthouders controleren minimaal vier keer per jaar samen met de politie

Bron: beleidsdocumenten Gemeente Utrecht 1999–2008; Rekenkamer Utrecht, 2007; Comensha, 2008

Eind jaren 90 ontstaat in Utrecht een ongewenste situatie na jarenlang weinig problemen

Eind jaren negentig vindt in de Utrechtse prostitutie een aantal ongewenste ontwikkelingen plaats. In 1998 vindt een aantal incidenten plaats, maar er zijn dan ook meer structurele problemen: een toename van het aantal illegale prostituees, een toename in de vrouwenhandel en er is meer sprake van zware criminaliteit rondom prostitutie. Samen met het vervallen van het bordeelverbod vormt de onrust op de Utrechtse prostitutielocaties in 1999 aanleiding tot een 'Utrechtse Beleidsnotitie Prostitutie', de basis van het huidige gemeentelijke beleid (Gemeente Utrecht, 1999) .

Beleidsnotitie prostitutie: bestuursrechterlijke aanpak criminaliteit via vergunningstelsel

De 'Beleidsnotitie Prostitutie' beschrijft de invoering van een exploitatievergunningstelsel na de opheffing van het bordeelverbod. Uitgangspunt is dat een vergunningstelsel een positieve uitwerking heeft op het handhaven van de openbare orde en een betere aanpak garandeert van criminele prostitutiebedrijven. De Algemene Plaatselijke Verordening beschrijft de vergunningplicht en vergunningvoorwaarden (artikel 70-72 APV, 2005). Om ongewenste vormen van prostitutie te bestrijden heeft de gemeente meerdere planologische instrumenten zoals bestemmingsplannen, de Algemene Leef Milieu Verordening (ALMV) en bouwkundige voorschriften (Gemeente Utrecht, 1999). Het vergunningstelsel biedt de gemeente de mogelijkheid om via het bestuursrecht criminaliteit in de prostitutie te bestrijden. Een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken. De belangrijkste vergunningvoorwaarden op het gebied van illegale prostitutie en dwang zijn het verbod op het tewerkstellen van minderjarige of ongedocumenteerde prostituees (zonder geldig identiteitsbewijs of geldige werkvergunning) en slachtoffers van mensenhandel, gedragseisen aan de exploitant en permanent toezicht om te voorkomen dat strafbare feiten plaatsvinden. Naast de invoering van het vergunningstelsel beschrijft de beleidsnotitie flankerend beleid op het gebied van zorg en welzijn met als uitgangspunt dat naast repressie ook zorg nodig is op het gebied van prostitutie (Gemeente Utrecht, 1999).

Volgens evaluatie in 2004 werkt vergunningenbeleid naar behoren

In 2004 evalueert de toenmalige afdeling Openbare orde, Veiligheid en Bestuurlijke advisering (OVb) de gemeentelijke 'Beleidsnotitie Prostitutie' uit 1999. Het doel van de evaluatie is om te kijken of het vergunningen- en handhavingssysteem voldoet. De conclusie van de notitie is dat anno 2004 het Utrechtse vergunningenbeleid goed werkt: het blijkt uitvoerbaar en handhaafbaar. Dit hangt samen met de concentratie van de sector op een beperkt aantal locaties en het tweesporenbeleid van repressie en zorg. Ondernemers houden zich aan de vergunningvoorwaarden. Daarnaast wordt ten aanzien van illegale prostitutie en mensenhandel geconcludeerd dat sinds de opheffing van het bordeelverbod:

- een deel van de exploitanten en prostituees uit het gedoogde 'grijze' circuit zich richting de illegaliteit of richting zeer moeilijk te controleren situaties als escortbedrijven en 06-nummers (het 'zwarte' circuit) hebben begeven. En dus niet naar het gelegaliseerde 'witte' circuit.
- verscherping van het vergunningstelsel zal leiden tot een nog grotere uitstroom naar het zwarte circuit.
- aan het uitbreiden van de vergunningsplicht voor escortbedrijven nauwelijks een uitvoerbare handhavingspraktijk te koppelen is.

- Utrecht zich in positieve zin van andere steden onderscheidt door een goede handhaving. Bij incidenten wordt stevig opgetreden. Investering in herstructureren van de infrastructuur en hulpverlening rondom het Zandpad hebben bijgedragen aan een afname van het aantal incidenten aldaar.

In 2005 convenant OM, Belastingdienst, Politie en Gemeente

De Belastingdienst, de politie Utrecht en het Openbaar Ministerie sluiten in 2005 een convenant af ('Convenant Integrale toepassing en handhaving overheidsregelingen stad Utrecht') om overlast en misbruik van overheidsregelingen terug te dringen. Dit convenant bevat afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling. Hiermee kunnen criminele activiteiten of criminele organisaties effectiever aangepakt worden. Gemaakte winsten kunnen worden teruggevorderd, overtreders strafrechtelijk vervolgd, de Belastingdienst kan aanslagen opleggen en de gemeente kan maatregelen nemen door bijvoorbeeld het intrekken van vergunningen.

Collegeprogramma 2006: meer aandacht voor illegale en gedwongen prostitutie

In 2006 treedt in Utrecht een nieuw college aan met een nieuw collegeprogramma. 'Heel en veilig' is een van de prioriteiten van het college en daarbij horen op het gebied van prostitutie en criminaliteit de volgende voornemens: 'Er komt meer aandacht voor het bestrijden van illegale en gedwongen prostitutie, het aantal prostitutiewerkplekken mag niet stijgen en in 2008 evalueert het college het prostitutiebeleid' (College B&W Utrecht, 2006).

Drie Utrechtse diensten verantwoordelijk voor beleid op gebied van illegale prostitutie

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid vervult op het gebied van het Utrechtse prostitutiebeleid een coördinerende taak. Overige bij het prostitutiebeleid betrokken diensten zijn de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en de GG&GD. Het gemeentelijke beleid op het gebied van illegale prostitutie en mensenhandel valt globaal uiteen in twee gebieden:

- Toezicht en handhaving prostitutiebranche.
- Zorg en hulpverlening aan de slachtoffers: met name beleid voor vrouwenopvang (opvang en begeleiding van (ex) prostituees en slachtoffers van vrouwenhandel).

OOV richt zich met name op voorkomen en bestrijden van incidenten

De afdeling OOV initieert, ontwikkelt en coördineert het prostitutiebeleid rondom openbare orde en veiligheid. Een groot deel van het prostitutiebeleid van de afdeling valt binnen de beleidslijn 'voorkomen en bestrijden van incidenten' zoals beschreven in het *Stadsprogramma Veiligheid 2007* (Gemeente Utrecht, 2006). Specifiek op het gebied van illegale en gedwongen prostitutie heeft OOV het volgende beleid geformuleerd:

Uit 'Stadsprogramma Veiligheid' (Gemeente Utrecht, 2006)

Exploitanten van seksinrichtingen worden intensief gecontroleerd op het verplichte en voortdurende toezicht door de exploitant van de seksinrichting. Bestuurlijke maatregelen, zoals intrekking van de verstrekte vergunning, vormen een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van illegale en gedwongen prostitutie. De Wet BIBOB (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) biedt in bepaalde gevallen de mogelijkheid om vergunningen te weigeren. De Belastingdienst, de politie Utrecht en het Openbaar ministerie hebben in november 2005 een convenant afgesloten om overlast en het misbruik van overheidsregelingen door gezamenlijk optreden terug te dringen. Ook richt de afdeling zich op de bestrijding van illegale en gedwongen prostitutie en jongensprostitutie. Vanuit het programma Jeugd en Veiligheid richt het project Pretty Woman zich op jonge meisjes die een risico lopen om (gedwongen) in de prostitutie terecht te komen en op jonge meisjes die al dan niet gedwongen prostitutie bedrijven.

De GG&GD richt zich met name op signalering en preventie van gedwongen prostitutie

De GG&GD richt zich op de gezondheid van prostituees en levert op dit gebied een bijdrage aan de stadsbrede aanpak. Het heeft op het gebied van illegale en gedwongen prostitutie het volgende beleid geformuleerd (GG&GD, 2006):

Uit 'Actieprogramma Volksgezondheid 2007 – 2010' (GG&GD, 2006)

De GG&GD richt zich met name op preventie (bijvoorbeeld door de aanpak van loverboys) en het tegengaan en bestrijden van prostitutie van minderjarigen, uitbuiting, mensenhandel en illegale prostitutie (samen met o.a. het Team Commerciële Zeden van de politie). Activiteiten zijn onder meer het subsidiëren van opvangvoorziening Huiskameraanloop Prostituees (medische zorg, huiskamer, vertrouwensband) en financiering van Pretty Woman (weerbaarheidstrainingen op scholen in het kader van loverboys).

De GG&GD is ook verantwoordelijk voor vergunningstelsel tippelzone

Sinds 1986 is een deel van de Europalaan aangewezen als tippelzone. Een van de doelstellingen van de gemeente is om door intensieve controle op deze locatie ook vrouwenhandel en het tippelen door minderjarigen in te dammen. In de jaren 2003–2006 sloten grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hun eigen tippelzone. Veel vrouwen en mannen weken uit naar Utrecht. Het aantal prostituees op de Europalaan verdrievoudigde bijna. De onderlinge concurrentie nam toe en de situatie begon overlast te veroorzaken; hulpverlening was niet meer goed mogelijk.

In januari 2005 introduceerde het stadsbestuur een vergunningstelsel voor prostituees op de Europalaan om de situatie beheersbaar te houden (artikel 73 APV/Gemeente Utrecht, 2005). Deze vergunningen zijn persoonsgebonden; de GG&GD is verantwoordelijk voor de uitgifte. De politie controleert regelmatig of de aanwezige prostituees een vergunning hebben. De gemeente geeft maximaal 150 vergunningen voor De Baan uit. Het document moet jaarlijks verlengd worden. Wie een vergunning wil, moet een persoonlijke afspraak op de GG&GD maken. Aan de hand van de algemene plaatselijke verordening en uitvoeringsregels wijst de gemeente de vergunning al dan niet toe (www.intranet.utrecht.nl).

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) steeds meer betrokken bij prostitutiebeleid

DMO Welzijnszaken heeft geen specifiek prostitutiebeleid geformuleerd. DMO Welzijn is wel verantwoordelijk voor een aantal beleidsterreinen waarbinnen prostitutiebeleid speelt, namelijk de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, illegalen en (ex-)AMA's, vreemdelingenbeleid, mensenhandel, huiselijk geweld en preventief jeugdbeleid. In 2006 schrijft de DMO een notitie met daarin een overzicht van het beleid vanuit DMO welzijnszaken met betrekking tot prostitutie (DMO, 2006):

Uit 'Overzicht van beleid vanuit welzijnszaken/DMO met betrekking tot prostitutie' (DMO, 2006)

Voor het beleidsterrein illegalen en ex-AMA's bestaat geen apart vastgesteld beleidskader, maar de DMO beschrijft in haar notitie wel maatregelen op dit terrein: noodopvang voor afgewezen asielzoekers die nog niet terug kunnen naar het land van herkomst en ondersteuning van het Steunpunt (ex-)AMA's welke integrale begeleiding biedt op het gebied van scholing en werk en juridische ondersteuning in de asielprocedure.

Ook voor het beleidsterrein mensenhandel bestaat geen apart beleidskader. Vrouwen kunnen terecht bij de vrouwenopvang. Wel heeft de DMO enkele aanvullende beleidsmaatregelen geformuleerd waarvan de belangrijkste is de subsidiëring van een zorgcoördinator mensenhandel.

Nulmeting prostitutie 2006 : volgens politie werken veel prostituees onvrijwillig

In 2006 voert de afdeling Bestuursinformatie als voorbereiding op de evaluatie van het Utrechtse prostitutiebeleid in 2008 (zoals beschreven in het collegeprogramma) een nulmeting uit. Het is met name een beschrijving van de stand van zaken. De notitie beschrijft op het gebied van illegale en gedwongen prostitutie dat een groot deel van de mensenhandelzaken in Utrecht zich afspeelt op het Zandpad. Het Team Commerciële Zeden van de politie schat in de nulmeting dat 50 tot 95% van de prostituees in Utrecht onvrijwillig in het werk zit. Daarnaast is eenderde van de vrouwelijke (ex-)AMA's in Utrecht slachtoffer geweest van gedwongen prostitutie en/of verkrachting (Bestuursinformatie, 2006).

Naar aanleiding van mensenhandelcijfers intensivering Utrechts beleid in 2007

De gemeente Utrecht besluit in 2007, mede naar aanleiding van de nulmeting en de bespreking hiervan in de raadscommissies 'Bestuur en Veiligheid' en 'Maatschappelijke Ontwikkeling', tot beleidsintensivering op alle thema's van het Utrechtse Prostitutiebeleid. In relatie tot signalering en aanpak van mensenhandel zijn de volgende extra maatregelen genomen (Gemeente Utrecht, 2007):

Uit 'Overzicht van beleidsintensivering, -uitbreiding en wijziging in 2007' (Gemeente Utrecht, 2007)

- Een verruiming van de openingstijden van het HAP op het Zandpad en een meer outreachende aanpak, zodat meer inzicht wordt verkregen in de verborgen problematiek van de vrouwen.
- Versterken van samenwerking tussen instellingen die opvang en hulpverlening bieden aan prostituees, met onder meer als doel dat signalering soepeler verloopt.
- Uitbreiding van werkzaamheden van de functionaris die hulpverlening biedt aan slachtoffers van vrouwenhandel van 8 naar 24 uur.
- Het Belastingconvenant zorgt ervoor dat alle seksinrichtingen jaarlijks worden bezocht met een gezamenlijke handhavingsactie van politie, gemeente en belastingen en voor meer uitwisseling van informatie tussen de partners.

- De politie maakt bij de gemeente melding van resultaten van controleacties die plaatsvinden buiten bovengenoemde reguliere handhavingsacties. De gemeente kan daardoor ook bestuurlijke maatregelen nemen tegen de vergunninghouder.
- De toenmalige burgemeester Brouwer spreekt door middel van een brief aan staatssecretaris Albayrak haar bezorgdheid uit over het seponeren van mensenhandelzaken en onvoldoende onderzoek na aangifte. De burgemeester roept, met name ter bescherming van de kwetsbare groep (ex-)AMA's op tot een nationale aanpak, specialistische opsporingscapaciteit en bescherming van meisjes die aangifte doen. De aangiftebereidheid onder deze groep meisjes is erg laag.
- Het HAP versterkt de samenwerking met de zorgcoördinator mensenhandel. Het (ex-)AMA steunpunt in Utrecht blijft (ex-)AMA's begeleiden die slachtoffer zijn van mensenhandel.

2007: Rekenkamer concludeert doelmatigheid handhaving is onvoldoende gewaarborgd

In 2007 doet de Utrechtse Rekenkamer onderzoek naar handhaving door de gemeente Utrecht. Een van de deelonderzoeken behandelt de handhaving ten aanzien van de vergunningen seksinrichtingen en straatprostitutie. De Rekenkamer stelt dat de gemeente op dit vlak onvoldoende beleidsmatig inzet op de handhaving van regels. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de gemeente geen gemeentebreed handhavingsbeleid heeft waarmee een belangrijke waarborg voor een doeltreffende uitvoering van de handhavingstaken ontbreekt. Meer specifiek ten aanzien van handhaving in de prostitutiesector concludeert de Rekenkamer het volgende: er zijn geen meetbare doelen gesteld, er vindt geen monitoring plaats, er zijn geen prioriteiten gesteld, er is geen vaststelling van het beoogde en feitelijke nalevingsniveau, er vindt geen systematische rapportage plaats over uitvoering, prestaties en effecten van handhaving (Rekenkamer Utrecht, 2007).

2008: Dienst Stadsontwikkeling verantwoordelijk voor vergunningverlening en toezicht

Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 werd de vergunningverlening en toezicht op de seksinrichtingen gemandateerd aan de politie. Als resultaat van de kerntakendiscussie bij de politie is deze situatie per 1 januari 2008 veranderd. De vergunningverlening is overgegaan naar de afdelingen 'Frontoffice en vergunningen' van de Dienst Stadsontwikkeling (SO) van de gemeente. Bij de politie zijn functionarissen aangewezen als toezichthouders. Daarnaast zijn er nu ook gemeentelijke toezichthouders (afdeling 'Toezicht en Handhaving' van de Dienst Stadsontwikkeling). Minimaal vier keer per jaar voeren zij een gezamenlijke controleactie uit.

2.4 Beleid andere G4-gemeenten

Amsterdam

Uitgangspunt prostitutiebeleid vergunningsstelsel met maximumstelsel

In het Amsterdamse prostitutiebeleid zoals vastgesteld ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod zijn naast prostitutiebedrijven ook seksinrichtingen als seksbioscopen en peepshows vergunningplichtig. De gemeente hanteert een maximumstelsel. In eerste instantie vallen escortbedrijven in Amsterdam niet onder het vergunningstelsel. De gemeente besluit in 2008 na

gebleken misstanden in de escortbranche tot uitbreiding van het vergunningstelsel met escortbedrijven. Bij de aanvraag van een vergunning wordt de ondernemer standaard getoetst aan de wet BIBOB. Escort zonder bemiddeling valt niet onder deze regeling en is niet vergunningplichtig.

Gedwongen prostitutie en uitbuiting op de tippelzone leidt in 2003 tot sluiting

In 1996 richt de gemeente een officiële tippelzone in aan de Theemsweg. In 2001 neemt het aantal prostituees op de zone sterk toe, wat deels te danken is aan een sterke toename van het aantal illegale vrouwen uit Oost-Europa. Er is een aanzienlijke invloed van de georganiseerde criminaliteit in de vorm van vrouwenhandel, gedwongen prostitutie en uitbuiting. De overlast is te groot en de georganiseerde criminaliteit te zeer aanwezig. De gemeente gaat in 2003 over tot sluiting van de tippelzone aan de Theemsweg.

Misstanden leiden tot voortvarende bestrijding door gemeente van mensenhandel

Twee nota's van Amsterdamse raadsleden (Asante & Schaapman, 2005; van Doornick & van Schijndel, 2006) geven een indringend beeld van misstanden in de Amsterdamse prostitutiebranche en pleiten voor een proactieve aanpak en een forse aanscherping van het prostitutiebeleid. Tegelijkertijd komen ook uit wetenschappelijke hoek signalen over misstanden in de Amsterdamse prostitutiebranche (Bovenkerk, 2004; Korf e.a., 2005). De gemeente reageert op deze signalen met een nieuwe prostitutienota en een rapport over een nieuwe aanpak op de Wallen (Gemeente Amsterdam, 2007). De Nationaal Rapporteur Mensenhandel stelt medio 2008 dat de gemeente Amsterdam een van de gemeenten is die hun verantwoordelijkheid op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel voortvarend te hand neemt (BNRM, 2008)

Forse ingreep in infrastructuur Wallengebied

Veel van bovengenoemde misstanden in Amsterdam komen samen op het Amsterdamse Wallengebied. Internationale bendes bedrijven grootschalige vrouwenhandel, souteneurs (pooiers, loverboys) zijn een veel voorkomend verschijnsel en raamprostitutie vormt afzetkanaal voor georganiseerde misdaad (onder meer in de Sneep-zaak, zie paragraaf 4.4). De gemeente concludeert dat op het Wallengebied sprake van criminele infrastructuur. De notitie 'Grenzen aan handhaving' beschrijft de nieuwe aanpak van de gemeente op de Wallen (Gemeente Amsterdam, 2007):

- Handhaven alleen is dweilen met de kraan open.
- Toch kan handhaving worden verbeterd; consequente toepassing van de Wet BIBOB leidt tot sluiting van eenderde van de raambordelen.
- Upgrading van het gebied door aankopen, onteigenen en zoneren moet leiden tot een andere niet-criminogene infrastructuur.
- Het aantal bordelen wordt verminderd.
- In aangewezen gebieden wordt souteneursverbod ingesteld.
- Gemeente speelt actieve rol bij het in bonafide handen brengen van panden en exploitatie.

Categorale opvang van slachtoffers mensenhandel

In 2008 publiceert de gemeente Amsterdam een nieuwe nota met betrekking tot prostitutie: de nota 'Prostituee v/m Amsterdam – weerbaar en zelfstandig – 2008–2010' (Gemeente Amsterdam, 2008). Ditmaal staat de positie van prostituees centraal. In de notitie worden enkele nieuwe maatregelen voorgesteld met als doel de positie van prostituees te versterken, zodat zij zelf keuzes kunnen maken en nergens toe worden gedwongen. Voorgesteld wordt onder meer om de activiteiten van P&G292 uit te breiden (zie volgende paragraaf), het aantal opvangplaatsen van het Amsterdam Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) te vergroten, extra voorwaarden te stellen in de exploitatievergunning en om structureel overleg in te voeren met exploitanten. Daarnaast gaat Amsterdam landelijk pleiten voor categorale opvang van mensenhandelslachtoffers (het ACM biedt al met succes categorale opvang).

Opening P&G292 moet aantal slachtoffers mensenhandelaren terugdringen

In 2008 opent in Amsterdam P&G292, een centrum waar prostituees die werkzaam zijn in Amsterdam terecht kunnen voor hulp, advies en gezondheidsvragen, geopend. Het is voor het eerst in Nederland dat in een dergelijk centrum zowel fysieke gezondheidszorg als psychosociale ondersteuning wordt geboden aan prostituees (Gemeente Amsterdam, 2008).

P&G292 gaat een belangrijke rol spelen bij het bewust maken en versterken van de positie van prostituees. Dit is onder meer belangrijk om het aantal vrouwen dat slachtoffer wordt van mensenhandelaren fors terug te dringen. Ook zal het centrum weerbaarheidstrainingen geven.

Rotterdam

Uitgangspunt beleid: openbare orde, positie prostituees en bestendigen situatie

Het Rotterdamse prostitutiebeleid kent drie uitgangspunten: bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, positieverbetering van prostituees en bestendigen van de huidige situatie (ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod). Een vergunningstelsel reguleert de prostitutiebranche; daarnaast stelt Rotterdam flankerend beleid op. Ten aanzien van gedwongen prostitutie en mensenhandel gaat het om de volgende activiteiten:

- Instelling van een centraal meldpunt voor prostituees (melding van misstanden, aangifte van mensenhandel)
- Ondersteuning van projecten die voorkomen dat minderjarigen in de prostitutie belanden (groepsvoorlichting, deskundigheidsbevordering).
- Opvang van slachtoffers mensenhandel
- Huiskamerproject voor jongensprostituees

In 2005 gaat Rotterdam over tot sluiting van de tippelzone aan de Keileweg

In 2003 wordt ook voor prostituees op de tippelzone (Keileweg) een vergunningstelsel ingevoerd om overlast te beperken. Rotterdam kent relatief veel verslaafden onder de straatprostituees (90%) en daarmee samengaan veel overlast van drugsdealers en pooiers. Uiteindelijk besluit de gemeente dat ze niet meer wil meewerken aan de 'mensonterende omstandigheden' waaronder

prostituees op de Keileweg werken. In 2005 sluit de tippelzone in Rotterdam, waarna alle straatprostitutie in Rotterdam illegaal is.

Na opheffing bordeelverbod convenant aanpak jeugdprostitutie

In 2005 voert de gemeente Rotterdam een nieuwe sluitende aanpak van jeugdprostitutie in. Het doel van deze werkwijze is bepaalde beroepsgroepen (onderwijs, gezondheidszorg en welzijnswerk) beter in staat te stellen jeugdprostitutie herkennen, te melden en actie te ondernemen. Dit moet leiden tot een betere bescherming van de meisjes en het opsporen en berechten van de vermeende daders. Een convenant 'Gegevensuitwisseling Jeugdprostitutie' maakt het mogelijk dat er specifieke informatie wordt uitgewisseld tussen de convenantpartners (GGD, Politie, OM, prostitutie maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg).

Beschermingsarrangement scherp aanpak illegale prostitutie aan

In 2007 scherp Rotterdam de aanpak van illegale prostitutie aan. Een zogenaamd 'beschermingsarrangement' heeft tot doel het bieden van een zo effectief mogelijke bescherming van vrouwen betrokken bij illegale prostitutie die vaak slachtoffer zijn van mensenhandel. Concreet betekent het 'beschermingsarrangement' het eerder en beter helpen van slachtoffers, het verwerken en doorgeven van signalen van onder andere legale exploitanten en een gestructureerde informatie-uitwisseling over daders en slachtoffers van mensenhandel of dwang. Daarnaast is het belangrijk om de legale sector aantrekkelijker te maken, uit te breiden én te verbeteren.

Den Haag

Den Haag: vergunningplicht voor seksinrichtingen en escortbedrijven

De gemeente voert in 2000 een vergunningstelsel in voor de exploitatie van vrijwillige vormen van prostitutie. Seksinrichtingen en escortbedrijven zijn sindsdien vergunningplichtig. Daarnaast subsidieert de gemeenten de Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP), verantwoordelijk voor dienst-/hulpverlening en opvang aan prostituees. In 2006 wordt na aanhoudende overlast de tippelzone aan de Waldorpstraat gesloten (www.denhaag.nl).

Loverboyproblematiek krijgt in Den Haag veel aandacht

Alle organisaties in Den Haag die zijn betrokken bij de problematiek rond loverboys, ondertekenen in juni 2005 een convenant. Hierin staan afspraken op het terrein van preventie, hulpverlening, opsporing en vervolging. De samenwerking moet ook leiden tot een eenduidige registratie van daders en slachtoffers. Voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel is in de regio Den Haag een 'casuïstiekgroep loverboys', bestaande uit vertegenwoordigers van politie, Bureau Jeugdzorg en Jeugdformaat en gecoördineerd door het Regionaal Steunpunt Seksueel Geweld (RSSG) van de GGD Den Haag.

Ook Den Haag werkt met Protocol Netwerk Mensenhandel

In november 2006 tekenen acht regionale partners die betrokken zijn bij de opvang en hulpverlening aan meerderjarige slachtoffers van mensenhandel het 'Protocol Netwerk Mensenhandel Regio Den Haag'. Met het protocol wordt een basis gelegd om slachtoffers van mensenhandel, die veelal gedwongen zijn te werk gesteld, een veilige omgeving te bieden en daarmee de uitbuiting te stoppen. In het protocol is aandacht voor zowel opvang en hulpverlening als het justitiële traject.

2.5 Internationale context

Mensenhandel is internationaal probleem

Georganiseerde mensenhandel houdt niet op bij de landsgrenzen en is daarmee een wereldwijd probleem. Mensen worden verhandeld tussen alle werelddelen. Op het gebied van mensenhandel zijn al veel afspraken en regelingen gemaakt tussen internationale organisatie als de VN, EU en de OVSE, die in belangrijke mate ook richting geven aan het Nederlandse beleid. Eén belangrijk verdrag is het *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel*. Dit verdrag bevat verplichtingen die verder gaan dan andere internationale instrumenten en richt zich met name op het bevorderen van internationale samenwerking. Het verruimt ook de mogelijkheden voor de Nederlandse politie en justitie om samen te werken met politie en justitie in het buitenland (BNRM, 2007).

In Zweden is het kopen van seksuele diensten verboden

Zweden beschouwt prostitutie in *alle* gevallen als een vorm van mannelijk geweld tegen vrouwen. Sinds 1999 is het kopen van seksuele diensten in Zweden verboden. Prostitutie is volgens de Zweedse wet altijd een vorm van uitbuiting en schadelijk, niet alleen voor de vrouw maar ook voor de maatschappij in zijn geheel. Het Zweedse uitgangspunt is dat je geen prostitutie kan tolereren als je als maatschappij gelijkheid van man en vrouw hoog in het vaandel hebt staan. Daarmee huldigt het Zweedse prostitutieverbod een principiële standpunt dat kan rekenen op veel steun van de Zweedse bevolking. Sinds het prostitutieverbod is in Zweden het aantal straatprostituees drastisch afgenomen net als het aantal mannen dat seksuele diensten koopt (Swedish Government, 2004).

Succes Zweedse wetgeving is met name symbolisch

De Noorse regering publiceert in 2004 resultaten van onderzoek naar zowel de Zweedse als de Nederlandse aanpak. Het onderzoek concludeert ten aanzien van het Zweedse model dat het heeft geleid tot het grotendeels verdwijnen van prostitutie uit het straatbeeld en een afname in prostituees en klanten. Het verbod heeft echter wel degelijk ook onbedoelde negatieve gevolgen: prostitutie verdwijnt uit beeld, vrouwen worden afhankelijker van pooiers en zijn meer kwetsbaar voor geweld. Het prostitutieverbod kan echter rekenen op grote steun van de bevolking (80%) en leidt wel degelijk bij een deel van de mannen tot gedragsverandering (Norwegian Government, 2004).

3 Uitvoering en organisatie beleid

- Sinds 2008 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor controle en toezicht prostitutievergunningen.
- Handhavingsacties brengen tot nu toe weinig misstanden aan het licht. Op papier lijkt alles in orde.
- Elk signaal van mensenhandel moet worden onderzocht: doorlaatverbod
- Politie, HAP en klanten belangrijkste partijen bij signaleren van dwang.
- Sinds kort ook in Utrecht 'Netwerk Mensenhandel' in bedrijf: alle betrokken partijen zijn aangesloten; protocol legt afspraken vast tussen partners.
- Utrecht heeft een zorgcoördinator mensenhandel voor 24 uur per week.

3.1 Inleiding

Veel organisaties, zowel landelijke als lokale, zijn betrokken bij het voorkomen en bestrijden van illegale en gedwongen prostitutie. Dit hoofdstuk beschrijft de activiteiten van deze organisaties en gaat in op de onderlinge samenwerking en de rol van de gemeente Utrecht. Naast de informatie uit beleidsstukken vormen gesprekken met betrokkenen de belangrijkste informatiebron. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde instellingen/organisaties. Dit hoofdstuk is ingedeeld volgens de verschillende deelgebieden van het voorkomen en bestrijden van illegale prostitutie en mensenhandel:

1. Toezicht en handhaving
2. Signalering en opsporing
3. Hulpverlening en opvang

3.2 Toezicht en handhaving

Gemeente verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving, gemeente èn politie houden toezicht

Tabel 3.1 geeft een schematisch overzicht van alle actoren in de bestuurlijke handhaving van de Utrechtse prostitutiesector. De afdeling OOV is beleidsmatig verantwoordelijk. De Dienst Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de uitgifte van de exploitatievergunningen. Politie en gemeente dragen samen zorg voor het toezicht op de verleende vergunningen (zie paragraaf 2.3). Mogelijk illegale bedrijven worden gecontroleerd als daarover signalen binnenkomen. Het Belastingconvenant uit 2005 staat garant voor één jaarlijks bezoek aan Utrechtse seksinrichtingen met een gezamenlijke handhavingsactie. Toezicht en Handhaving controleert samen met de Belastingdienst de administratie van de exploitant ten aanzien van de huurders en kijkt of deze vrouwen daadwerkelijk in het bedrijf aan het werk zijn. Als de administratie niet klopt grijpt de gemeente in door een bedrijf (tijdelijk) te sluiten. Als dit vaak gebeurt wordt de volledige vergunning van de exploitant ingetrokken.

Het vergunningstelsel voor de prostituees op de Europalaan wijkt wat betreft vergunningverlening en toezicht af van het systeem voor exploitatievergunningen: de GG&GD is verantwoordelijk voor de uitgifte van de persoonsgebonden vergunningen. Het wijkteam op de Europalaan (wijkagenten) verzorgt het toezicht.

Tabel 3.1 – Actoren bestuurlijke handhaving in de Utrechtse prostitutiesector

	Wie	Activiteiten
Vergunningverlening	• Afdeling Frontoffice en vergunningen, Dienst Stadsontwikkeling	• Verlening exploitatievergunningen
	• Maatschappelijke Gezondheidszorg, GG&GD	• Verlening vergunningen Europalaan
Toezicht	• Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurs- en conerndienst	• Beleidsmatige verantwoordelijkheid verlening exploitatievergunningen
	• Afdeling Toezicht en handhaving, Dienst Stadsontwikkeling	• Controles exploitatievergunningen
	• Wijkteams politie, team Commerciële Zeden	• Controles exploitatievergunningen i.s.m. Toezicht en Handhaving
	• Wijkteam politie	• Controles Europalaan
	• Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurs- en conerndienst	• Beleidsmatige verantwoordelijkheid toezicht exploitatievergunningen

Tot nu toe in 2008 drie gezamenlijke toezichtacties: op het oog alles in orde

In 2008 zijn tot nog toe meerdere toezichtacties geweest. Op het Zandpad zijn in verband met de grote roulatie van prostituees door de wijkagent/wijkteam samen met de Vreemdelingenpolitie maandelijks minimaal twee controles gehouden (op verschillende dagen en tijdstippen). Drie gezamenlijke acties betroffen eveneens het Zandpad: één grote en twee kleine acties. Deze zijn in wisselende samenstelling uitgevoerd samen met de politie (TCZ en wijkteam), Vreemdelingenpolitie, Douane en de Belastingdienst. Tevens zijn dit jaar diverse keren privé-huizen bezocht. Bij alle acties was in het algemeen alles op orde, op enkele administratieve zaken na. Naar aanleiding van een klacht over een illegale massagesalon is een handhavingstraject opgezet in het kader van het Bestemmingsplan.

Vergunningen op de Europalaan worden op naam prostituee afgegeven

Als een vrouw voor de Europalaan een vergunning wil aanvragen moet ze een kopie van haar paspoort afgeven en vindt een persoonlijk gesprek plaats met de GG&GD. Utrechtse prostituees krijgen voorrang; zij moeten dan een kopie van hun GBA-inschrijving kunnen overhandigen. Als uit het gesprek zaken naar voren komen die duiden op dwang, dan wordt dit uitgezocht en kan het zijn dat de GG&GD geen vergunning afgeven. Vrouwen die niet weerbaar genoeg worden geacht voor de tippelzone en uiteraard minderjarige vrouwen krijgen geen vergunning. Als een vrouw eenmaal werkt op de Europalaan en er zijn signalen dat er iets niet in de haak is dan grijpt de beleidsmedewerker van de GG&GD in en belegt een zorgconferentie met alle hulpverleners (GG&GD, HAP) en de politie om een plan te maken om de vrouw te helpen.

3.3 Signalering en opsporing illegale activiteiten

Alle betrokken partijen in Utrecht spelen rol in signalering

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de actoren in het Utrechts prostitutiebeleid betrokken bij signalering en opsporing van illegale activiteiten. Alle bij illegale en gedwongen prostitutie betrokken organisaties, van politie en gemeente tot hulpverlening en de belastingdienst, spelen een rol in de signalering van mensenhandel:

‘Wij hebben geen actieve rol in het tegengaan van mensenhandel, maar wel een signalerende rol. Als we iets tegenkomen dan registreren we dat. Voor het opvangen van signalen van mensenhandel hebben we een cursus gevolgd, gegeven door rechercheurs van het Team Commerciële Zeden’ (interview Toezicht en Handhaving).

‘De Belastingdienst probeert signalen op te pakken door de geldstromen in de prostitutiebranche te controleren. We zien en horen veel en we melden ook veel. We hebben vaak sneller signalen en krijgen die ook van derden, via internet, mond-op-mondreclame en klikbrieven. Als er signalen binnenkomen werken we die uit en doen er vervolgens iets mee’ (interview Belastingdienst).

De interviews laten zien dat enkele partijen in Utrecht een belangrijke rol spelen bij de signalering van illegale en gedwongen prostitutie. Bij de politie is de wijkagent leidend in het herkennen en onderkennen van signalen. Het Team Commerciële Zeden pikt ook signalen op, maar heeft specifiek een rol in de opsporing. Naast de politie speelt met name het HAP (Huiskameraanloop, zie 3.4) een belangrijke rol in signalering vanwege hun vertrouwensband met de prostituees.

Naast organisaties spelen ook klanten een rol bij de signalering van dwang. Via de campagne ‘Schijn Bedriegt’ van de stichting Meld Misdaad Anoniem kunnen klanten van prostituees anoniem melding doen van een vermoeden van gedwongen prostitutie. Klanten doen echter ook meer in de openbaarheid melding van hun vermoedens, bijvoorbeeld via de recensiesite hookers.nl.

Onderdeel	Uitvoering	Activiteiten
Signalering	• Politie: wijkteams en Team Commerciële Zeden	• Bij controles, handhavingsacties, contacten met prostituees
	• Gemeente: Toezicht en Handhaving	• Bij controles, handhavingsacties
	• Hulpverlening (GG&GD, HAP etc.)	• Bij contacten met prostituees
	• Belastingdienst	• Bij controles
	• Klanten	• Bij contacten met prostituees
Opsporing	• Politiedistrict ism Team Commerciële Zeden	
	• Openbaar Ministerie	

Bron: Interviews

Vermoedens van dwang worden besproken in meerdere overleggen

Bij vermoedens en signalen van mensenhandel vindt overleg plaats tussen betrokken partijen. Dit vindt plaats via min of meer officiële overlegstructuren, maar ook via onderlinge contacten tussen personen. In Utrecht bestaan de volgende overlegstructuren rondom prostitutie waarin signalering aan de orde kan komen:

- Stedelijk prostitutieoverleg: vanuit gemeente en coördinerend wethouder waar organisaties in het algemeen bespreken hoe het gaat met de prostitutie, vier keer per jaar, politie, gemeente (wethouder, OOV, GG&GD, DMO) en hulpverlening.
- Netwerk Mensenhandel onder coördinatie van Comensha: hulpverleningsinstellingen en gemeenteonderdelen betrokken bij mensenhandel, eens in de twee maanden, bedoeling om in de toekomst meer casussen te bespreken.
- Zandpad: wijkagent, TCZ en HAP voeren 6-wekelijks (casuïstiek) overleg.
- Zandpad: overleg wijkagent met exploitanten.
- Europalaan: 'vinger aan de pols overleg', structureel overleg, eens per maand van HAP, GG&GD, OOV, wijkagenten en soms leidinggevend, vaste agendapunten (o.a. sfeer).
- Politie: districtschef overleg Stad Utrecht.

Team Commerciële Zeden en het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor opsporing

De verantwoordelijkheid voor opsporing van mensenhandelverdachten ligt in eerste instantie bij de verschillende politiedistricten (wijkteams). Deze huren echter specialisten in van het Team Commerciële Zeden van de politie. In Utrecht bestaat dit team uit acht rechercheurs en een teamleider, allemaal gecertificeerd voor het verhoren van mensenhandelslachtoffers. Over alle zaken vindt overleg plaats tussen politie en het OM. De officier van justitie geeft leiding aan opsporingsonderzoek. Bij grote opsporingsonderzoeken worden speciale teams geformeerd die op regionaal niveau opereren.

3.4 Hulpverlening en opvang

Veel partijen in Utrecht betrokken bij hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel

Verschillende instanties spelen in Utrecht een rol bij de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Binnen de gemeente zijn de GG&GD en de DMO Welzijn hierbij de betrokken diensten. Een deel van de betrokken organisaties richt zich specifiek op (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, een ander deel richt zich meer in het algemeen op mensen in nood. Onderstaande paragraaf beschrijft de hulpverlening aan en opvang van slachtoffers in Utrecht. We besteden hierbij vooral aandacht aan het Netwerk Mensenhandel vanuit Comensha, omdat zij een sterk coördinerende rol spelen in de hulpverlening. De opvang- en hulpverleningsinstellingen komen minder uitgebreid aan de orde, daar de taken van deze organisaties uitgebreid staan beschreven in het protocol 'Hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel Netwerk Mensenhandel Regio Utrecht' (Comensha, 2008).

Coördinatiecentrum Mensenhandel zet Utrechts Netwerk Mensenhandel op

Het landelijk Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha) heeft een taak in het opzetten van regionale en lokale netwerken mensenhandel. Deze richten zich op een samenhangend hulpaanbod (signalering, opvang en hulpverlening) aan slachtoffers van mensenhandel. Een zorgcoördinator Mensenhandel coördineert het geheel. Het gebied dat een netwerk omvat is gerelateerd aan de betreffende politieregio. Het Netwerk in Utrecht bestaat uit betrokken gemeenteonderdelen, Stichting Vluchtelingenwerk, instellingen voor maatschappelijke opvang (Stichting Weerdsingel,

Stichting Cordaad, Vieja Vrouwenopvang), hulpverleningsinstanties zoals Pretty Woman en Stichting Tussenvoorziening/HAP en de advocatuur.

Comensha past in Utrecht ketenaanpak mensenhandel toe; resulteert in 2008 in protocol

Om de netwerken zoveel mogelijk te ondersteunen heeft Comensha de Ketenaanpak Mensenhandel ontwikkeld. Deze methode is een instrument voor lokale netwerken om de samenwerking gedetailleerd in kaart te brengen. In 2007 past Comensha de methode ook toe in Utrecht, wat in 2008 resulteert in het protocol 'Hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel'.

De werkwijze van het netwerk is als volgt: de politie moet alle (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland melden bij Comensha. Ook andere instellingen en particulieren kunnen melden. Na aanmelding bemiddelt Comensha bij plaatsing in de opvang. Dit is meestal in een andere gemeente dan waar het delict heeft plaatsgevonden. Een regionaal Netwerk Mensenhandel neemt vervolgens de hulpverlening over. Comensha zorgt voor zoveel mogelijk informatie over de cliënten bij plaatsing. De regionale zorgcoördinator coördineert de lokale zorgverlening.

Zorgcoördinator Mensenhandel ondergebracht bij Vieja Vrouwenopvang

In Utrecht is de functie van Zorgcoördinator Mensenhandel ondergebracht bij Vieja Vrouwenopvang. De gemeente Utrecht financiert de functie. De zorgcoördinator heeft de taak om de hulpverlening rondom de slachtoffers van mensenhandel op te starten en te monitoren. Zij zorgt voor een advocaat voor cliënten voor de strafrechtelijke procedure, zij zorgt voor een opvangplek in Utrecht en regelt eventuele andere hulpverlening zoals een psycholoog. De zorgcoördinator is verder verantwoordelijk voor communicatie en informatie-uitwisseling binnen het Netwerk Mensenhandel en communiceert op landelijk niveau met zorgcoördinatoren uit andere regio's. Sinds 2007 is de functie van Utrechtse zorgcoördinator uitgebreid van 8 naar 24 uur.

Enkele zorginstellingen in Utrecht richten zich specifiek op slachtoffers mensenhandel

Enkele instellingen in Utrecht zijn specifiek gericht op hulpverlening en opvang van slachtoffers van gedwongen prostitutie en mensenhandel. Het gaat hierbij om het HAP (Huiskamer Aanloop Prostituees) van de Stichting Tussenvoorziening, de Rode Schakel en Pretty Woman (tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Instellingen in Utrecht specifiek gericht op hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel (gesubsidieerd door de gemeente)

Instelling	Aard zorg/hulpverlening op gebied van mensenhandel
Stichting Tussenvoorziening, Huiskamer Aanloop Prostituees (HAP)	Inloop en opvang van vrouwen werkzaam als prostituee op de Europalaan en het Zandpad. Het HAP geeft voorlichting en medische zorg en biedt laagdrempelige opvang (huiskamer).
Rode Schakel	Biedt zorg op maat door individuele begeleiding door een vast contactpersoon (trajectbegeleider). Deze bespreekt samen met de prostituee welke zorg en hulp wordt ingeschakeld. De trajectbegeleider besteedt hulpverlening uit en blijft betrokken bij elke aangeboden dienst.
Project Pretty Woman	Richt zich op minderjarige meisjes met een verhoogd risico om in de prostitutie terecht te komen en op jonge meerderjarige meisjes die al in de prostitutie terecht zijn gekomen. Pretty Woman biedt individuele hulpverlening, groepshulpverlening en preventieve voorlichting (o.a. weerbaarheidstrainingen).

Ook andere Utrechts zorginstellingen vervullen rol bij zorg slachtoffers mensenhandel

Tabel 3.4 geeft een overzicht van hulpverleningsinstellingen in Utrecht die niet specifiek zijn opgericht voor slachtoffers van mensenhandel maar wel een rol vervullen bij de zorg rondom deze slachtoffers en daarvoor subsidie ontvangen van de gemeente.

Tabel 3.4 – Instellingen in Utrecht niet specifiek gericht op hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel (met een subsidierelatie met de gemeente)

Instelling	Aard zorg/hulpverlening
Vieja Vrouwenopvang	Biedt zorgcoördinator mensenhandel voor 24 uur per week en reguliere opvangplaatsen en begeleiding voor slachtoffers (crisisopvang, vervolgoopvang, begeleid wonen, ambulante en residentiële opvang voor jonge moeders)
Stichting Weerdsingel	Noodbed, crisisopvang(één plek) en basisbegeleiding
Stichting Cordaad	Twee plaatsen voor slachtoffers mensenhandel en basisbegeleiding
(Ex-)AMA team, Stichting Vluchtelingenwerk	Begeleiding van (ex-)AMA's vanaf 18 jaar via een huiskamersetting en begeleiding bij juridische procedures, inburgering, begeleiden bij terugkeer.
Bureau Slachtofferhulp	Hulp aan slachtoffers van seksueel geweld of misbruik. Praktische en juridische ondersteuning en het geven van emotionele steun.

Gemeente vervult ook een rol bij hulpverlening aan Slachtoffers Mensenhandel

Comensha concludeert dat de rol van de gemeente Utrecht binnen het Netwerk Mensenhandel nog niet heel duidelijk is. De rol van de GG&GD is helder (vergunningverstrekker Europalaan, signalering), van andere diensten minder. Volgens Comensha zou het goed zijn als de gemeente in een nieuwe versie van het protocol haar rol beschrijft.

Andere diensten en afdelingen die een rol vervullen bij de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel zijn de Sociale Dienst (DMO) en de afdeling Burgerzaken. Bij de Sociale Dienst is een speciale consultant mensenhandel aangesteld verantwoordelijk voor het verlenen van uitkeringen aan slachtoffers van mensenhandel. Het Loket Burgerzaken vervult een rol bij het inschrijven van slachtoffers mensenhandel in de B9-regeling in de Gemeentelijke Basisadministratie.

4 Aard, omvang en ontwikkelingen

- Er zijn minimaal 200 à 300 illegale Utrechtse escorts en thuiswerkers
- Illegale tippelprostitutie en illegale bedrijven komen in Utrecht in beperkte mate voor; er is wel veel illegale prostitutie vanuit hotels
- Team Commerciële Zeden bevestigt nogmaals schatting uit nulmeting 2006: 50 tot 95% van de vrouwen doet werk niet vrijwillig; onvrijwilligheid zit in dwang pooier, maar ook dwang door schulden of andere omstandigheden
- Eén op de drie Utrechtse ex-AMA's is slachtoffer geweest van mensenhandel en/of verkrachting
- Ruim tweederde van de geïnterviewde prostituees ziet dwangsituaties onder collega's; volgens eenderde komt dit zelfs vaak voor
- Op Zandpad is met betrekking tot dwang sprake van een ernstige situatie
- Er zijn geen signalen van dwang op de Hardebollenstraat
- Op Europalaan komt mensenhandel voor: minder georganiseerd en grootschalig

4.1 Inleiding

De opheffing van het bordeelverbod en de handhaving op de vergunde seksbedrijven heeft in heel Nederland een zekere verschuiving veroorzaakt naar de illegale bedrijfsuitoefening. Sommige clubs kiezen bewust voor het illegale circuit om belastingheffing en controles te ontlopen. Seksuele diensten worden tegenwoordig steeds meer door andere dan traditionele seksbedrijven aangeboden (onder dekmantel). Turkse koffiehuisen, Chinese en Thaise massagesalons, (homo)sauna's, parenclubs, (Chinese) kapsalons, nagelstudio's en zonnestudio's. Ook is de afgelopen jaren een 'hosselcircuit' ontstaan: klanten worden door bemiddelaars of prostituees zelf actief benaderd (hotels, uitgaanscircuit) (Intraval, 2007). Gedwongen prostitutie komt ook na de opheffing van het bordeelverbod nog steeds voor in de gelegaliseerde sector. De niet-vergunde sector is vanwege haar onzichtbaarheid nog kwetsbaarder voor dwangsituaties.

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de aard van niet-vergunde legale prostitutie, niet-vergunde illegale prostitutie (al dan niet gedwongen) en gedwongen prostitutie in Utrecht. Per onderwerp komen de aard van het fenomeen, de geschatte omvang en ontwikkelingen aan bod. Voor de omvangsschattingen is een maand lang dagelijks het aanbod bekeken in de kranten en op internet. Het aantal unieke mannen/vrouwen is geteld. Om inzicht te krijgen in de situatie op het Zandpad is informatie van klanten op Hookers.nl geïnventariseerd (GG&GD december 2007; Bestuursinformatie: september 2007 – september 2008). Geteld zijn alle nieuwe meldingen van vrouwen.

4.2 Niet-vergunde legale prostitutie

Niet-vergunde, legale prostitutie is niet-bemiddelde escort en thuiswerk

Niet-vergunde prostitutie is niet altijd ook automatisch illegaal. Alleen als er sprake is van 'bedrijfsmatige' activiteiten zijn ondernemingen vergunningplichtig. Een prostituee die individueel vanuit huis werkt op een niet-bedrijfsmatige wijze is niet-illegaal. Dit geldt tevens voor een persoon die zich aanbiedt als escort zonder bemiddeling van een escortbureau (Intraval, 2007). Zodra een thuiswerk(st)er echter actief klanten werft is er sprake van een bedrijfsmatig karakter. Dit geldt ook wanneer meerdere mensen op één adres hun diensten aanbieden. Thuisprostituees en niet-bemiddelde escorts mogen dus niet adverteren in kranten, maar ook niet op internetsites. Een rechter heeft zelfs een vrouw veroordeeld die klanten wierf via mond op mond reclame; zij kreeg een dwangsom opgelegd (www.rutgersnisso.nl). De kans op een vergunning is voor thuiswerkers is in Utrecht vrijwel nihil omdat ze werken in woonwijken waar op basis van bestemmingsplannen meestal geen vergunning zal worden afgegeven voor een seksinrichting.

Omvang groep legale 'thuiswerkers' moeilijk vast te stellen

De omvang van de groep 'thuiswerksters' is moeilijk vast te stellen. Omdat ze niet vergunningplichtig zijn, zijn ze bij geen enkele instelling bekend. Deels werken deze vrouwen met een vaste klantenkring wat ze eveneens moeilijk traceerbaar maakt. Deels werven ze echter klanten via advertenties in de krant en op internet. Deze advertenties kunnen bij benadering een schatting geven van de omvang van de groep. Adverteren valt zoals gezegd onder een bedrijfsmatige aanpak en daarmee wordt de bedreven prostitutie vergunningplichtig. Legale thuisontvangst is eigenlijk alleen mogelijk als prostituees sporadisch (bijvoorbeeld één man in de week) bezoek krijgen van iemand die "toevalligerwijs" een paar bankbiljetten achterlaat (www.rutgersnisso.nl).

Ontwikkelingen: webcamseks in opkomst, vooralsnog legaal en niet-vergunningplichtig

Seksuele dienstverlening via een webcam is niet vergunningplichtig en sterk in opkomst. Bellers kunnen de webcammer vragen tegen betaling bepaalde seksuele handelingen te verrichten. De gemeente Utrecht heeft op het gebied van internetseks (ook wel '*droge prostitutie*' genoemd) geen gemeentelijk vergunningenbeleid omdat daarover tot nu toe nog geen misstanden aan het licht zijn gekomen. Onderzoek van het Verwey-Jonker instituut (2006) meldt echter wel het voorkomen van zogenaamde 'teencams' waar gepresenteerde meisjes jonger dan 18 jaar zijn.

4.3 Illegale prostitutie

Deze paragraaf beschrijft de verschillende verschijningsvormen van illegale (exploitatie van) prostitutie (zie 1.4 voor definitie). Per verschijningsvorm wordt de aard en de geschatte omvang in Utrecht besproken.

In Utrecht naar schatting minimaal 200 a 300 illegale 'thuiswerkers' en escorts

Thuiswerk en escort zonder vergunning en met een bedrijfsmatig karakter zijn illegaal. Adverteren op internet en in kranten valt onder een bedrijfsmatige aanpak. De politie in Utrecht weet niet precies wat de omvang is van deze illegale branche en wat er precies op internet omgaat. Ze denken dat de omvang groot is. Internet maakt de opsporing van illegaliteit makkelijker:

Vroeger moest je mensen echt zoeken, tegenwoordig hoef je alleen nog maar op internet op bepaalde sites te kijken (interview Team Commerciële Zeden).

In Utrecht zijn in één maand tijd op internet en in de kranten van 278 verschillende personen advertenties aangetroffen voor privé-ontvangst dan wel escort. Het aantal sites waarop wordt geadverteerd is enorm. Een van de populairste internetsites op dit gebied is kinky.nl, maar ook in de kranten wordt veelvuldig geadverteerd. Eén advertentie voor privé-ontvangst zag er zo uit:

'Jonge mama in fin. nood zkt met spoed sex thuis tgn verg' (Stadsblad Utrecht, 11 juni 2008).

Vanwege het enorme aantal aanbodsites pretendeert het onderzoek gedaan in het kader van het evaluatieonderzoek niet compleet te zijn. Daarnaast gelden bij het in kaart gebrachte aanbod de volgende kanttekeningen:

- de werklocatie is niet altijd exact te achterhalen. Tweederde van de mannen en vrouwen geeft aan uit de stad afkomstig te zijn, van andere personen is alleen bekend dat ze uit de provincie Utrecht komen.
- mensen op verschillende sites met dezelfde naam zijn als één persoon geteld, behalve als ze duidelijk een andere leeftijd hadden. In enkele gevallen kan het toch gaan om verschillende personen (namen als Kim en Diana bijvoorbeeld komen relatief vaak voor).
- echter ook dubbeltellingen kunnen niet worden uitgesloten: mogelijk bieden mensen zich onder meerdere namen aan.
- het gaat niet in alle gevallen strikt om alleen thuiswerk en privé-escort; enkele personen werkten zowel voor een escortbedrijf, als privé.

Met deze kanttekeningen is een schatting van minimaal 200 à 300 illegale thuiswerker en escorts in Utrecht realistisch.

Internet populair onder mannen die zich aanbieden voor seks

Thuiswerkers en escorts bieden verschillende diensten aan (waaronder regelmatig seks zonder condoom). Prijzen variëren grofweg van €50,- tot €250,- per uur. De leeftijd varieert van 18 tot 48 jaar (bekend van ongeveer tweederde); 15% is tussen de 18 en 22 jaar. Een kwart van de op internet gevonden Utrechters die zich aanbieden voor seks betreft mannen (76). Het gaat hierbij niet alleen om homoprostitutie. Bij iets minder dan de helft stond expliciet vermeld dat het om seks tussen mannen ging. De rest biedt ofwel alleen seks aan met vrouwen (de zogenaamde gigolo's), ofwel voor mannen en vrouwen.

Omvang niet-vergunde illegale bedrijven lijkt niet groot

Ook vanuit de samenwerking met de Belastingdienst en de politie komen de afdelingen OOV en Toezicht en Handhaving bedrijven tegen die zeggen dat ze geen seksuele dienstverlening verrichten maar dit wel lijken te doen. Een handhavingsteam bezoekt een dergelijk bedrijf en vertelt dat ze een vergunning moeten aanvragen. Als ze op een plek zitten waar ze geen vergunning voor kunnen krijgen, moeten ze er per direct mee ophouden.

De afdeling OOV zegt nog geen onvergunde bordelen in de stad te zijn tegengekomen, maar wel zo'n twee a vier keer per jaar signalen te krijgen over illegale bedrijven die zich presenteren bijvoorbeeld als een massagesalon. Afgelopen jaar is tijdens een handhavingsactie in ieder geval

één zo'n massagesalon ontdekt. De omvang van deze branche in Utrecht lijkt volgens OOV echter beperkt.

Het internetonderzoek heeft de volgende illegale bedrijfsvormen aan het licht gebracht die actief zijn in Utrecht of recentelijk actief zijn geweest:

- 1 x nachtclub (biedt vrouwen aan voor gezelschap in hotel, er zijn twee blonde dames beschikbaar).
- 1 x privé SM-studio.
- 5 x erotische massagesalons zonder vergunning.
- 8 x escortbedrijven zonder vergunning waarvan Utrecht de basis lijkt (ook heel veel escortbedrijven van buiten Utrecht die in Utrecht actief zijn en waarvan niet kan worden vastgesteld of ze elders over een vergunning beschikken).
- 17 x thuiswerk met meer dan één persoon (waaronder een aantal stelletjes).

Op het Zandpad komt een derde van de vrouwen uit landen buiten de EU

Hookers.nl meldt in recensies van het afgelopen jaar 309 verschillende prostituees, actief op het Zandpad. Klanten vermelden bij een recensie het land van herkomst van de vrouwen. Recensies melden in het algemeen de afkomst van de vrouwen: een groot deel van de op het Zandpad werkende prostituees komt uit het buitenland. Bijna één op de drie is afkomstig uit een land buiten de EU. Op de Hardebollenstraat geldt dit zelfs voor vrijwel alle prostituees (van Zuid-Amerikaanse afkomst). Wat betreft de nieuwe EU-landen: op het Zandpad kwam het afgelopen jaar één op de zes vrouwen uit Roemenië of Bulgarije (tabel 4.1).

Tabel 4.1 – Landen van herkomst van vrouwen afgelopen jaar werkzaam op het Zandpad

Land	%
Nederland	12
EU-landen voor 1 ^e uitbreiding 2004	11
EU-landen 1 ^e uitbreiding 2004 (Hongarije, Litouwen, Polen, Slowakije en Tsjechië)	19
EU-landen 2 ^e uitbreiding 2007 (Bulgarije en Roemenie)	16
Overig Europa	6
Oost-Europa (land onbekend)	5
Zuid-Amerika	18
Azië	3
Afrika	3
Land van herkomst onbekend	7

Bron: www.Hookers.nl

De Wet Arbeid Vreemdelingen hanteert de volgende wetgeving op het gebied van werken in de prostitutie voor buitenlanders:

- prostituees afkomstig uit EU-landen die in 2004 zijn toegetreden tot de EU mogen in Nederland aan het werk in de prostitutie.
- prostituees afkomstig uit de EU-landen die in 2007 zijn toegetreden tot de EU mogen in Nederland niet in loondienst aan het werk in de prostitutie, maar wel als zelfstandige prostituee.

- Prostituees uit landen buiten de EU mogen niet in Nederland aan het werk, tenzij ze beschikken over geldige verblijfspapieren.

Papieren van de vrouwen lijken in orde

Een recente actie van politie, gemeente en Belastingdienst op de Hardebollenstraat leverde geen illegale prostituees op. Vrijwel alle daar werkende vrouwen hebben de Nederlandse nationaliteit alhoewel de meeste Spaanstalig zijn en geen woord Nederlands spreken. Ook bij acties op het Zandpad zijn de papieren van de vrouwen in de regel in orde. Prostituees zelf geven in de interviews aan dat zij geen weet hebben van illegale vrouwen op het Zandpad en de Hardebollenstraat. Volgens hen is het met de strenge controles van papieren door zowel exploitanten als politie onmogelijk om illegaal op deze locaties aan het werk te gaan. Prostituees op de Europalaan geven aan dat sinds de invoering van het vergunningensysteem vrouwen met illegale papieren niet meer voorkomen.

Toch vraagtekens bij legaliteit van arbeid

Bij een deel van de prostituees in de legale sector in Utrecht zijn toch vraagtekens te zetten bij de legaliteit van de arbeid. De Rode Draad (belangenvereniging voor prostituees) concludeert na onderzoek naar arbeidsrechten onder prostituees dat veel Oost-Europese vrouwen alleen op papier zelfstandig zijn, maar dat ze in feite in loondienst werken, wat voor vrouwen uit Bulgarije en Roemenie niet is toegestaan (Rode Draad, 2006). Bij vrouwen afkomstig van landen buiten de EU kan je je afvragen of niet vaak sprake is van een schijnhuwelijk met hun Nederlandse partner. Iets wat volgens een van de klanten op Hookers.nl regelmatig voorkomt:

Klant van Utrechts bordeel over een meisje uit de Dominicaanse Republiek: 'ik spreek wat Spaans: [dit meisje] is weer een voorbeeldje van een persoon die haar 'melkt'. Dat is duidelijk, maar je moest eens weten hoeveel meisjes uit die landen hier naar toe komen om te 'werken', moet je alleen ff trouwen of een uitnodiging verstrekken, dan kan je daarna voor heel veel geld een vergunning aanvragen en dan kan zo'n dame pezen, pezen en nog eens pezen voor de vergunning en de familie!! Want die is dan arm' (www.hookers.nl).

Europalaan: tippelen buiten de zone komt in beperkte mate voor

Volgens de politie op de Europalaan komt het op beperkte schaal wel voor dat een aantal prostituees met een vergunning voor de tippelzone buiten de afwerkplek afwerken. Dit vindt plaats in de direct omliggende woongebieden (bijv. Wilhelminalaan, park Transwijk en het industrie/kantoorgebied aan de Merwedestroom). De politie treedt op met boetes en dreiging van intrekken van vergunningen, maar dit laatste komt zelden voor. Ook de prostituees zelf melden illegale prostitutie: de regels die in de APV zijn opgenomen over tijdstip en plaats waar straatprostitutie mag plaatsvinden worden niet altijd opgevolgd. Sommige prostituees gaan vanwege concurrentie buiten de zone staan. Na sluiting staan volgens hen ook wel eens prostituees zonder vergunning op de Baan. Zij en hun pooiers maken dan dankbaar gebruik van de bekendheid van de zone. Een enkele klant op Hookers.nl bevestigt de meldingen van de prostituees:

Een ontevreden klant op de Europalaan: 'Ik heb haar teruggedrennen naar de Baan, waar ze buiten de zone wilde uitstappen, nog eens illegale prostitutie ook!' (www.hookers.nl).

Illegale straatprostitutie elders in de stad komt op beperkte schaal voor

Rondom de Hardebollenstraat in de Breedstraatbuurt wordt met enige regelmaat door bewoners melding gemaakt van (ogenschijnlijk) illegale prostitutie. De wijkagent meldt dat het gaat om vrouwen van de Europalaan die na het werk nog even naar de kroeg of snackbar gaan. Vaak is gewoon sprake van wat eten/drinken na het werk en dan naar huis, zonder dat er van tippelen sprake is. Eén prostituee werkzaam op de Europalaan meldt echter wel dat ze wel eens tippelt in de buurt van de Hardebollenstraat, in de rest van de Binnenstad en bij de Jaarbeurs.

In het Bewoners Meldingen Systeem (BMU) van de Gemeente Utrecht is het afgelopen jaar vanuit de Breedstraatbuurt tien keer melding gedaan van condoomvondst en vier keer van zichtbare tippel/afwerkactiviteiten (zie ook themarapport overlast). Tijdens het bewonersonderzoek rondom het Zandpad (zie rapport overlast) is melding gemaakt van tippelen op de Muinck Keizerbrug.

4.4 Gedwongen prostitutie en mensenhandel

De definitie van mensenhandel staat vast in het Wetboek van Strafrecht. De meningen over dwang lopen echter nogal uiteen (zie paragraaf 1.4). Deze paragraaf beschrijft de aard en het voorkomen van dwangsituaties in de Utrechtse prostitutiesector. In het eerst deel komen signalen van mensenhandel en verschillende soorten van dwang aan bod (met elk hun eigen soort daders en slachtoffers). Het tweede deel beschrijft de omvang in Utrecht, zoveel mogelijk per locatie. Tabel 4.2 geeft tot slot een totaaloverzicht van alle in het kader van dit onderzoek verzamelde gegevens.

Mensenhandel makkelijk herkenbaar met lijst signalen

Kenmerkend volgens mensen die veel met slachtoffers van mensenhandel werken is de totale afhankelijkheidsrelatie waarin ze verkeren. In bekende gevallen gaat die ontzettend diep: men wordt vernederd, gekleineerd, onderdrukt psychisch en fysiek:

‘Het is mensonterend zoals pooiers hun medewerkers bijna als een stuk vuil zonder enig respect behandelen, alleen om geld te verdienen’ (interview politie Utrecht).

Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie hanteren een lijst met signalen die aangeven dat mensenhandel mogelijk aan de orde is. Niet alle signalen hoeven tegelijkertijd op te gaan (bijlage 2 geeft een uitgebreider overzicht van de signalen):

- meervoudige afhankelijkheid (de werkgever/exploitant regelt ook huisvesting, kleding, vervoer, het slachtoffer heeft schulden).
- een sterke inperking van de basisvrijheden van de betrokkene (slachtoffer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld, heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren, heeft geen beschikking over eigen verdiensten).
- het werken of verlenen van diensten onder zeer slechte omstandigheden (laag loon, gevaarlijk, bedreiging van familie etc.).
- aantasting van de lichamelijke integriteit van betrokkenen.
- uitbuiting is niet incidenteel, maar er is sprake van een patroon of een in enigerlei mate georganiseerd verband (een van de kenmerken is het afwisselend werken op meerdere plaatsen).

Stichting Comensha registreerde in 2006 de volgende meest voorkomende signalen van mensenhandel op basis waarvan slachtoffers herkend zijn (Comensha, 2007):

- Inperking basisvrijheden.
- Illegaal verblijf in Nederland.
- Niet over eigen inkomsten kunnen beschikken.
- Onvrijwillig in de prostitutie werkend.
- Afkomstig uit bronland.
- Geen eigen bewegingsvrijheid, nooit alleen zijn.

Gedwongen prostitutie kent veel verschillende verschijningsvormen

De definiëring van dwang is tijdens de interviews met betrokkenen veelvuldig aan de orde gekomen en hierover bestaan verschillende opvattingen. De meeste geïnterviewden geven aan dat je op verschillende manieren tegen dwang aan kunt kijken en dat ze in hun werk ook meerdere dwangsituaties tegenkomen:

- **Dwang door verslaving:** prostitutie omdat je je drugs moet bekostigen, er is natuurlijk de keuze om af te kicken, maar een afkicktraject is zwaar voor veel vrouwen, er is vaak veel kapot gemaakt.
- **Economische dwang:** geldt met name voor buitenlandse vrouwen uit bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek of Roemenië die voor een gezin moeten zorgen of bijvoorbeeld een dure operatie moeten bekostigen.
- **Emotionele dwang:** meestal binnen een relatie, vrouwen leren een vriendje kennen die een bepaalde leefstijl wil of wil voortzetten, ze hebben het volgens beiden goed samen, vriendje zegt dat in de prostitutie makkelijk geld valt te verdienen en dat hij het niet erg vindt dat vrouw in de prostitutie werkt, vrouw twijfelt, wil eigenlijk huisje, boompje beestje.
- **Mensenhandel: dwang binnen relatie met toepassing van geweld:** 'loverboys', meisjes worden verliefd, maar door vriend met geweld gedwongen te werken in de prostitutie.
- **Mensenhandel van vrouwen die weten dat ze in Nederland in de prostitutie gaan werken:** ontmoeten iemand in land van herkomst die baan in prostitutie kan regelen onder het mom van goede verdiensten, ze regelen papieren, reis, kamer en soms ook borstvergroting, in Nederland wordt gezegd dat ze hoge kosten hebben gemaakt en maken en dat de vrouwen alle schulden moeten aflossen, de vrouwen, zitten daar vervolgens aan vast en moeten al hun inkomsten afdragen, al dan niet onder dreiging van geweld, uitputtingsverschijnselen komen veel voor.
- **Mensenhandel van vrouwen die onder valse voorwendselen naar Nederland worden gehaald:** vrouwen wordt een baan in de huishouding, horeca etc. beloofd maar na aankomst in Nederland volgt gedwongen prostitutie, ze moeten gemaakte kosten vergoeden, zitten vast aan schulden, uitputtingsverschijnselen door lange werkdagen en al dan niet gebruik van geweld en bedreiging (bijvoorbeeld van familie thuis).

Nederlandse slachtoffers meestal slachtoffer van pooier/loverboy

In eerste instantie denken mensen bij mensenhandel met name aan de handel in buitenlandse vrouwen. De meeste geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel zijn echter van Nederlandse komaf en in de meeste gevallen slachtoffer van een pooier/'loverboy' (Comensha, 2007). Het Team Commerciële Zeden bevestigt dat dit ook geldt voor Utrecht en dat de slachtoffers uit Nederland ook in Utrecht een ondergeschoven kindje zijn.

Een groot deel van de slachtoffers is afkomstig uit Nederland. Dit is een ondergeschoven kindje, zowel in de media als in de politiek. Er is meer aandacht voor buitenlandse slachtoffers. Loverboys staan bij instellingen van verstandelijk gehandicapten de meiden gewoon op te wachten, je weet wat daar gebeurt... (interview Team Commerciële Zeden).

‘Loverboys’ een vorm van modern pooierschap

Nederlandse vrouwen uit de provincie welke zijn geworven door souteneurs/‘loverboys’ vullen het gat in de markt dat na de legalisering van de sector is ontstaan door het verdwijnen van illegale buitenlandse vrouwen. Een Amsterdamse studie naar het fenomeen ‘loverboys’ concludeert dat er geen reden is om voor de werkwijze van deze souteneurs een aparte term te gebruiken (Bovenkerk e.a., 2004). Het lijkt om een nieuw verschijnsel te gaan, terwijl volgens de onderzoekers de werkwijze van deze souteneurs/loverboys ‘zo oud is als de weg naar Rome’. Verreweg de meeste prostituees leven ook nu nog met mannen die op de een of andere manier van hun profiteren. De onderzoekers pleiten liever voor de term ‘modern pooierschap’. Tijdens het onderzoek komen ze ook maar weinig relaties van pooiers met vrouwen tegen die honderd procent voldoen aan de klassieke werkwijze van een loverboy (‘aanvankelijke liefdesrelatie ontaardt in prostitutie’). Tijdens de interviews ergeren ook veel Utrechtse betrokkenen zich aan het gebruik van de term ‘loverboys’:

‘De term loverboys slaat nergens op en is voor de meiden ook niet prettig, het klinkt te positief’ (interview Vieja Vrouwenopvang).

‘Ik hou niet van de term loverboys, ik vind het een walgelijk woord, het is gewoon een pooier en is door de jaren heen niets veranderd; het is nu een modenaam geworden’ (interview Stade/Backup).

Slechts eenderde van de slachtoffers van ‘loverboys’ doet aangifte

Volgens Pretty Woman doet slechts eenderde van de slachtoffers van loverboys aangifte. Slachtoffers en daders zitten vaak in moeilijke verstrengelde relaties (zie verderop). Pretty Woman geeft nog meer feiten over loverboys: zij maken in hun ‘carrière’ gemiddeld 2,5 à 2,8 slachtoffers (het gaat hier om slachtoffers bekend bij politie). Vier op de vijf loverboys is allochtoon. Volgens het Amsterdamse onderzoek naar loverboys verklaart dit feit ook de enorme publiciteit rondom het fenomeen loverboys (Bovenkerk e.a., 2004). Stichting Cordaad die veel heeft te maken met de opvang van slachtoffers van loverboys bevestigt dit beeld en zegt dat het in Utrecht heel vaak gaat om Marokkaanse jongens die ‘rondhangen op Hoog Catharijne’.

Opsporingsonderzoek ‘Sneep’ geeft inzicht in werkwijze mensenhandelnetwerken

In 2007 wordt, na een opsporingsonderzoek onder de naam ‘Sneep’, een grootschalige bende vrouwenhandelaren opgerold. De bende staat onder leiding van twee Duitse Turken. Het Utrechtse Zandpad was één van de plekken waar de Turken ‘hun’ vrouwen te werk stelden. Hun slachtoffers werden fysiek en psychisch mishandeld en uitgebuit. Sommigen moesten onder dwang abortussen plegen of werden gedwongen tot borstimplantaten. Vrouwen werden tot productiemiddel van de bende gemaakt. Ze moesten zeven dagen per week lange dagen maken en per dag duizend euro

afstaan aan hun pooiers (AD, 11 juni 2008). Het onderzoek heeft geleid tot meer inzicht in de werkwijze en omvang van in Nederland en Utrecht actieve mensenhandelnetwerken:

Het [mensenhandel, red.] lijkt ingewikkeld om te doen, maar is ontzettend makkelijk, het is makkelijker om iemand achter het raam te plaatsen dan om in te breken. De pakkans is namelijk nihil. De daders zijn geldwolven en hebben geen enkel respect voor hun medemens' (interview OM).

(Ex-)AMA's bijzondere groep slachtoffers van mensenhandelnetwerken

Naast de grote groep Oost-Europese vrouwen die slachtoffer worden van 'carouselprostitutie' (snel wisselen van prostituees tussen verschillende steden) en mensenhandelaren zoals in het onderzoek 'Sneep', komen veel buitenlandse slachtoffers uit Afrika en China. Bij een groot deel van hen gaat het om alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Zij vormen een bijzondere groep mensenhandelslachtoffers. Een groot deel van hen wordt onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald en komt hier in de prostitutie terecht. Een ander deel komt na afloop van de asielperiode in de prostitutie terecht

De minderjarige meisjes zitten in het land van herkomst in beroerde omstandigheden. Iemand uit de familie of uit de omgeving van de familie biedt een beter leven aan. Deze persoon brengt vervolgens de meisjes per vliegtuig naar Nederland. De begeleider beschikt over de papieren en loodst het meisje door de douane. Hij of zij overhandigt ze aan iemand die hier staat te wachten met de auto, waarna ze naar het werkadres worden gebracht. Ook krijgen ze vaak een telefoon of een telefoonnummer met het gebod om contact op te nemen met een bepaald persoon' (interview ex-AMA team).

De laatste jaren ziet het (ex-)AMA team in Utrecht ook meerdere gevallen waarin jongens naar Nederland gehaald worden en hier als persoonlijk seksobject worden gebruikt.

Daders en slachtoffers: beeld is niet altijd zwart/wit

In het geval van gedwongen prostitutie is het beeld dader/slachtoffer niet altijd zwart-wit. Uit de interviews komt naar voren dat dit bij zowel pooiers/'loverboys' als bij meer grootschalige mensenhandelnetwerken het geval is. Slachtoffers worden soms (mede)daders zoals het volgende verhaal van een van de hulpverleners in Utrecht laat zien:

Een Poolse vrouw wordt door een Turk naar Utrecht gehaald en gedwongen te werken in de prostitutie. Vervolgens wordt ze naar andere Turkse jongen gebracht en wordt verliefd. Ze trouwen en zijn eigenlijk wel gelukkig met elkaar. Op een gegeven moment hebben ze een kind-meisje nodig waarop de vrouw naar Polen gaat en een meisje ophaalt. Dan denkt ze, he maar ik kan je ook in de prostitutie dwingen (interview HAP).

Een hulpverlener die te maken heeft met jonge slachtoffers van pooiers, zegt dat de slachtoffers zelf vaak zwakbegaafd zijn en zeker niet alleen afkomstig zijn uit een laag milieu. Vaak zoeken daders en slachtoffers elkaar op:

Slachtoffers', 'daders?' Ik zie het meer als zielsverwanten. Ook al heb je diverse signalen, meiden zeggen vaak met een pokerface dat alles goed gaat. Dit maakt signalering en hulpverlening complex. Als een meisje zwaar mishandeld wordt door zo'n jongen, dan moet ze bij hem weg. De realiteit is echter vaak dat ze dan gewoon weer bij een ander terecht komen. Die meiden kiezen na één klotevriendje gewoon weer een nieuw klotevriendje, het is alsof ze er een neus voor hebben (interview Stade/Back-up).

Ook is bij slachtoffers vaak sprake van het zogenaamde Stockholmsyndroom, een psychologisch verschijnsel waarbij het slachtoffer sympathie krijgt voor de dader (www.wikipedia.nl).

Omvang

Het aantal geregistreerde mensenhandelslachtoffers in Nederland groeit elk jaar

De Stichting Comensha heeft de taak (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel landelijk te registreren. Instanties en personen die te maken krijgen met een slachtoffer kunnen dit melden bij Comensha. De politie is altijd verplicht signalen en aangiftes te melden. Het aantal nieuw geregistreerde (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland groeit jaarlijks: 403 in 2004, 424 in 2005, 579 in 2006 579 en 716 in 2007. Comensha denkt dat dit komt door toenemende alertheid en herkenning van signalen door controlerende instanties. De registratie van Comensha is niet uitputtend: signalen van mensenhandel worden niet altijd herkend en soms willen slachtoffers zelf niet bekend worden (Comensha, 2008).

Meeste slachtoffers mensenhandel komen uit Nederland

De registratie van Comensha laat zien dat de meeste slachtoffers van mensenhandel uit Nederland komen (25%). Op de tweede plaats staan in 2007 Nigeria (15%) en Bulgarije (7%). Vier op de vijf Nederlandse slachtoffers zijn aangemeld als slachtoffer van een zogenaamde 'loverboy'. De meerderheid van de slachtoffers is vrouw (93%). In 2006 was één op de zes slachtoffers minderjarig. Opvallend is de toename van het aantal meldingen met betrekking tot minderjarige slachtoffers in de leeftijd van 15 tot en met 17 jaar: in 2003 7%, in 2004 6%, in 2005 5% en in 2006 16% (BNRM, 2008; Comensha, 2008).

In nulmeting 2006 schat politie: 50–95% Utrechtse prostituees werkt onvrijwillig

In de nulmeting prostitutie uit 2006 geeft de Utrechtse politie aan dat registratiegegevens slechts het topje van de ijsberg zijn en dat nader onderzoek veel meer zou opleveren. In 2005 registreert de politie 75 signalen met betrekking tot mensenhandel, waarvan een groot deel het Zandpad betreft. Mede naar aanleiding van deze bevindingen vindt bij de politie een reorganisatie plaats en wordt het Team Commerciële Zeden gevormd. De nulmeting meldt een schatting van dit politieonderdeel dat tussen de 50 en 95% van de prostituees in Utrecht het werk niet vrijwillig doet (Bestuursinformatie, 2006). Onvrijwilligheid is in dit geval moeten werken onder dwang van pooier, door schulden of andere omstandigheden.

Veel verschillende bronnen geven beeld van omvang dwang in Utrechtse prostitutie

In het kader van het evaluatieonderzoek zijn via veel verschillende bronnen nieuwe gegevens en schattingen verkregen over het aantal gevallen van gedwongen prostitutie in de stad. Tabel 4.2 geeft een samenvatting van deze gegevens. Omdat er overlap zit tussen de verschillende bronnen kunnen cijfers uit de tabel niet bij elkaar worden opgeteld. In de volgende paragrafen worden ze toegelicht.

Tabel 4.2 – Overzicht van gegevens met betrekking tot de omvang van dwang in de Utrechtse prostitutiesector

Bron	Gegevens	Opmerking
Politie	<ul style="list-style-type: none"> • Nulmeting 2006: tussen de 50 en 95% van de prostituees in Utrecht doet het werk niet vrijwillig. In 2008 bevestigt de politie deze schatting voor het Zandpad. • Aangiftebereidheid 5–35%. • Hardebollenstraat: geen signalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Politie hanteert brede definitie van dwang (ook economische dwang). Jaarlijks zou het dan gaan om 500–900 prostituees. • In 2007 acht aangiftes. Schatting van werkelijke aantal slachtoffers op basis van aangiftebereidheid: 20 – 160
GG&GD	<ul style="list-style-type: none"> • Veel signalen over dwang op het Zandpad. Gesproken wordt van een snel wisselende groep jonge, met name Oost-Europese meisjes waarover vermoeden bestaat van dwang en drang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Betreft indrukken en waarnemingen van verschillende bronnen; echter consistent beeld
Ex-AMA steunpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Volgens dossieronderzoek is één op de drie vrouwelijke cliënten in Utrecht slachtoffer geweest van gedwongen prostitutie en/of verkrachting. 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2007 betreft het 50 bij het Ex-AMA steunpunt ingeschreven cliënten
Pretty Woman	<ul style="list-style-type: none"> • Per jaar 130 meldingen uit Utrecht en omgeving voor een hulpverlenings-traject van risicomeisjes voor prostitutie en voor jonge vrouwen (tot 23 jaar) die al in de prostitutie zijn beland. 	<ul style="list-style-type: none"> •
Geïnterviewde prostituees	<ul style="list-style-type: none"> • Eén op de drie geeft aan dat bij collega's werken onder dwang vaak voorkomt. • Volgens vrouwen op het Zandpad met name bij Oost-Europese meisjes. Vier vrouwen geven schatting van percentage gedwongen vrouwen op het Zandpad. Deze lopen uiteen van één op de twintig tot één op de acht. • Volgens één prostituee op Europalaan heeft 25–30% op de Europalaan man/vriend die zich met werk bemoeit en eenzelfde percentage moet deel van de inkomsten afstaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • N.a.v. schattingen vrouwen: • Jaarlijks tussen de 50 en 120 vrouwen werken gedwongen op het Zandpad. • 40 vrouwen op de Europalaan hebben vriendje (pooier) en/of moeten inkomsten afstaan.
Geïnterviewde exploitanten	<ul style="list-style-type: none"> • Eén exploitant geeft schatting: op Zandpad werkt 10–15% gedwongen 	<ul style="list-style-type: none"> • N.a.v. schatting: jaarlijks werken tussen de 90 en 140 vrouwen gedwongen op het Zandpad
Klanten (hookers.nl)	<ul style="list-style-type: none"> • Bij 5% van de in het afgelopen jaar gerecenseerde prostituees op het Zandpad signalen van mensenhandel. Betreft 16 vrouwen, op twee na Oost-Europees (grotendeels Bulgaars). 	<ul style="list-style-type: none"> • Klanten zijn over het algemeen terughoudend met rapporteren van misstanden.

Bron: interviews; hookers.nl

Volgens Commerciële Zeden stijgt het aantal mensenhandelzaken in Utrecht nog steeds

Het Team Commerciële Zeden geeft aan dat zij denken dat het aantal mensenhandelzaken in Utrecht op dit moment nog steeds stijgt. Desondanks zijn in 2007 bij de politie minder incidenten geregistreerd die verband houden met kinderprostitutie of mensenhandel, namelijk 43 (tabel 4.3). Een incident is alles wat bij de politie ter kennis komt (eigen bevindingen politie, melding via de meldkamer, aangifte). De daling kan zodoende ook worden veroorzaakt omdat de politie zelf minder controleert en/of onderzoek doet.

De meeste incidenten (23 van de 43) zijn van buiten de drie prostitutiegebieden. Alleen van het Zandpad zijn een relatief groot aantal incidenten bekend (17). Op de Hardebollenstraat is slechts sprake van 1 incident, op de Europalaan gaat het om 2 incidenten).

Tabel 4.3 – Aantal incidenten, meldingen en aangiften van kinderprostitutie en mensenhandel

	2005			2006			2007		
	totaal incidenten	w.v. meldingen	w.v. aangiften	totaal incidenten	w.v. meldingen	w.v. aangiften	totaal incidenten	w.v. meldingen	w.v. aangiften
Hardebollenstraat	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Europalaan	5	1	1	5	0	0	2	0	0
Zandpad	15	1	5	10	2	2	17	1	2
overig Utrecht	24	5	5	39	4	9	23	3	6
totaal	44	7	11	54	6	11	43	4	8

Bron: Politie/BPS

In 2007 meldt de Utrechtse politie 15 slachtoffers bij Comensha

In 2007 meldt de politie Utrecht 15 (mogelijke) slachtoffers mensenhandel in relatie tot prostitutie bij Comensha. De meeste zijn jong, tussen de 18 en 23 jaar en hebben de Nederlandse nationaliteit. Vijf van hen komen uit Bulgarije en Tsjechië (Comensha, 2008).

Aangiftebereidheid onder slachtoffers is klein

De politie geeft aan dat bij mensenhandelslachtoffers sprake is van een lage aangiftebereidheid. Naar schatting doet tussen de 5 en 35% van alle slachtoffers aangifte. De registratiegegevens van de politie bevestigen dit beeld: bij slechts een klein deel van de incidenten is sprake van een aangifte en/of melding door een burger. Soms worden aangiftes echter ook door de politie geweerd, meestal in verband met vermeend misbruik van de B9-regeling voor een verblijfvergunning.

In 2007 is acht keer aangifte gedaan van mensenhandel en bij de meldkamer van de politie zijn in totaal vier meldingen binnengekomen. Op basis van deze aangiftes en de lage aangiftebereidheid kan een schatting worden gemaakt van het werkelijk aantal gevallen van ernstige dwang: dit zouden in 2007 dan tussen de 20 en 160 Utrechtse prostituees zijn:

Als je met deze kennis de cijfers van Comensha en de Nationaal Rapporteur bekijkt dan kun je gaan vermenigvuldigen en zien wat er nog achter zit, wat er nog verborgen is (interview Team Commerciële Zeden).

Daarnaast hanteert de politie ook in 2008 een schatting met de brede definitie van dwang (ook economisch) dat tussen de 50 en 95% van de Utrechtse prostituees onvrijwillig werkt. Jaarlijks zou het dan gaan om 500 – 900 prostituees.

Een op de drie vrouwelijke (ex-)AMA's slachtoffer van gedwongen prostitutie en/of seksueel geweld

In 2007 staan bij het Ex-AMA steunpunt van Stichting Vluchtelingenwerk in Utrecht 456 cliënten geregistreerd. Van deze cliënten hebben 212 een verblijfsvergunning, waarvan 11 in het kader van de B9-regeling (Vluchtelingenwerk, 2008). Dossieronderzoek op de groep Utrechtse ex-AMA's toont aan dat één op de drie vrouwen slachtoffer is geweest van gedwongen prostitutie en/of verkrachting (meestal op minderjarige leeftijd vanaf 14 jaar). Dit getal stond al vermeld in de nulmeting prostitutie maar geldt volgens het (ex-) AMA team nog steeds. Eenderde van de cliënten is vrouw, dus het gaat hierbij om 50 vrouwen.

Pretty Woman krijgt jaarlijks rond de 130 aanmeldingen

Tabel 4.4 geeft een overzicht van het bereik Pretty Woman krijgt per jaar rond de 130 aanmeldingen voor een hulpverleningstraject voor risicomeisjes voor prostitutie (tot 18 jaar) en voor meerderjarige meisjes (tot 23 jaar) die al (gedwongen) in de prostitutie zijn beland. Bijna een kwart van alle meisjes bij Pretty Woman heeft al in de prostitutie gezeten en is vaak gedwongen door geweld of door financiële redenen. Pretty Woman schat dat ongeveer een derde van de slachtoffers van vrouwenhandel/loverboys aangifte doet.

Driekwart van de meiden bij Pretty Woman zijn minderjarig; driekwart is autochtoon. Meisjes die worden geholpen door Pretty Woman komen overigens niet alleen uit de stad Utrecht, maar ook uit omliggende gemeenten.

Tabel 4.4 – Bereik zorg van Pretty Woman

	2005	2007
Aanmeldingen voor hulp	138	136
Waarvan (ex)prostituee	34	20
Waarvan risicomeid	104	116
Aantal geslaagde/ afgeronde trajecten	Niet geregistreerd	
WachtlIJst per 31 december 2007	-	12

Bron: DMO, 2006; Stichting Stade, 2008

Ruim tweederde Utrechtse prostituees ziet dwangsituaties onder collega's

In de interviews met de prostituees is gevraagd naar dwang. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp is het onderwerp aangesneden met behulp van een indirecte vraagstelling, bijvoorbeeld: 'als je kijkt naar de vrouwen die in deze sector werken, hoe vaak komt het volgens jou voor dat collega's werken onder dwang?'. Indien gewenst konden prostituees hun antwoord toelichten. Ruim tweederde van de ondervraagde vrouwen (met een mening over het onderwerp) zegt dat dwang in meer of minder mate voorkomt onder de Utrechtse prostituees (tabel 4.5). Volgens één op de drie komt het zelfs vaak voor. Een kwart van de prostituees ziet minderjarigheid in de Utrechtse sectoren. Gevraagd naar de leeftijd waarop ze zelf zijn begonnen met prostitutie geeft één op de zes aan de ze jonger waren dan 18 jaar.

Verder geven meerdere prostituees in de interviews schattingen van het percentage collega's op een bepaalde locatie die gedwongen werkt (zie volgende paragraaf). Deze schattingen variëren van één op de twintig tot één op de drie.

Tabel 4.5 – Mening geïnterviewde prostituees over het voorkomen van dwang onder collega's in Utrecht

	Komt voor	Komt vaak voor	Aantal prostituees met mening over onderwerp
Vriend/man die zich ermee bemoeit	88%	42%	26 v.d. 45
Afstaan deel inkomen	85%	60%	27 v.d. 45
Werken onder dwang	84%	36%	30 v.d. 44
Illegaal in Nederland	40%	20%	35 v.d. 44
Jonger dan 18	26%	9%	35 v.d. 44
Intimidatie op werkvloer	66%	34%	29 v.d. 43

Bron: Regioplan

Ook klanten melden dwangsituaties onder Utrechtse prostituees (hookers.nl)

In totaal zijn in twee verschillende onderzoeken op hookers.nl het afgelopen jaar 309 verschillende prostituees geteld op het Zandpad. Zestien keer is er bij klanten sprake van signalen van mensenhandel. Mannen zijn echter terughoudend in hun uitspraken over vrouwenhandel (GG&GD, 2008). Meldingen variëren van het opvallend afvallen van prostituees tot tekenen van grof geweld ('prostituee is bont en blauw geslagen'). Tabel 4.6 geeft een overzicht van alle meldingen op het Zandpad. Overigens wordt veel vaker melding gemaakt (gezien het aantal recensies met het oordeel 'slechte dienstverlening') van ongeïnspireerde, lusteloze, gespannen, nerveuze, snel afraffelende, niet geoefende vrouwen. Dit kunnen ook signalen zijn van dwangsituaties.

Ook in Utrecht werken minderjarige prostituees

Bovenstaande bevindingen laten zien dat ook in Utrecht minderjarige prostituees aan het werk zijn: één op de zes geïnterviewde prostituees geven aan dat ze zijn begonnen voor hun 18e (dit hoeft niet persé in Utrecht te zijn). Driekwart van de meiden in een hulpverleningstraject van Pretty Woman zijn minderjarig (zij hoeven echter niet altijd al in de prostitutie te hebben gewerkt).

Klant over prostituee op het Zandpad: 'deze 20-jarige is al een paar jaar actief op het pad, was ze minderjarig toen ze begon?'

Veel vrouwen geven aan dat ze zijn begonnen als slachtoffer van een loverboy en vervolgens in het circuit zijn blijven hangen, nadat ze zich van hem hadden losgemaakt. Volgens hen rouleren loverboys 'hun' meisjes continu tussen locaties en steden om controles te ontwijken. In een enkel geval moest een meisje zelfs naar het buitenland. Eén vrouw gaf aan al op haar 12^e te zijn begonnen. Enkele vrouwen zijn op jonge leeftijd in het kinderpornocircuit terecht gekomen en op die manier 'doorgerold' naar de prostitutie. Vanuit de vergunde sector zijn weinig meldingen over minderjarigheid, vrouwen zelf geven aan dat dit ook moeilijk is vanwege de strenge controles zowel door exploitanten als politie. Toch lijken ook hier sommige meisjes door de controles heen te glijpen. Prostituees op de Europalaan melden dat daar 's avonds laat, als de politie weg is, pooiers rondlopen met Marokkaanse meisjes. Ook informeren jongens bij prostituees naar vergunningen, prijzen en op welke leeftijd je mag beginnen. Eén prostituee doet de volgende melding:

Er was een doofstom meisje dat aan het werk werd gezet op de tippelzone, dit werd door vrouwen meteen doorgegeven aan wijkagent (interview prostituee Europalaan).

Tabel 4.6 – Signalen van mensenhandel op het Zandpad afkomstig van klanten

Betreft	Aard signaal
Bulgaarse prostituee	Klant meldt dat ze erg nerveus en mager is.
Bulgaarse prostituee	Klant schrok toen dame haar haar naar achteren deed en de naam van haar vriendje groot en ingekleurd op haar hals zag staan.
Hongaarse prostituee	Klant geeft aan dat ze haar werk totaal ongeïnteresseerd doet en denkt dat daar twee verklaringen voor zijn: of ze doet het puur voor het geld of wordt gedwongen. Twee andere meldingen van andere klanten: vermoeden van dwang en vermoeden van langer dan 12 uur werken.
Bulgaarse prostituee	Klant na negatieve recensies over dame in kwestie vraagt zich af of de heren zelfkritiek hebben en of de heren zich realiseren dat heel veel meisjes onder druk van een pooier/mensenhandelaar/afperser hun werk doen.
Oost-Europese prostituee	Een klant rapporteert dat dame vreselijk moe is en een ander meldt dat zij niet uit vrije wil naar een andere stad moet verhuizen.
Poolse prostituee	Klant twijfelt om bij dame naar binnen te gaan, totdat hij zeker was dat daar opnieuw een verdacht figuur op wacht stond in zijn auto. Hij mijdt uiteindelijk de prostituee.
Bulgaarse prostituee	Klant zegt dat op het pad sprake is van een Bulgaarse invasie: 'type afwerkertjes die het even druk hebben en dan weer minder omdat andere meiden meer kwaliteit bieden'.
Bulgaarse prostituee	Klant meldt dat ze opvallend is afgevallen.
Thaise prostituee	Klant vindt haar erg nerveus, wat hem geen goede vermoedens doet geven, maar zegt dat dit niet zijn probleem is. Een andere klant meldt dat hij haar nummer kreeg en dat ze een escortje zouden doen, totdat hij gebeld werd door haar vriendje (pooiertje) en haar niet meer heeft gezien.
Prostituee van onbekende herkomst	Klant meldt over deze 20-jarige dat ze al paar jaar actief is op het pad en vraagt zich af of ze minderjarig was toen ze begon.
Bulgaarse prostituee	Klant meldt dat ze nogal eens van nationaliteit verandert, ze heeft zichzelf Turks, Libanees en Tunesisch genoemd.
Bulgaarse prostituee	Klant zegt dat de dame die hij bezoekt ditmaal bont en blauw was over haar hele lichaam, een auto ongeluk vertelde ze, maar de klant krijgt er een nare smaak van in zijn mond 'gezien de omstandigheden'.

Bron: www.hookers.nl, 2007-2008

Ontwikkelingen: verplaatsingseffecten en nieuwe 'bronnen' voor meisjes

Het fenomeen carrouselprostitutie (snel verplaatsen van vrouwen tussen locaties en steden) laat al zien dat (gedwongen) prostitutie een flexibele business is die zich niet houdt aan gemeentegrenzen. Het beleid van de gemeente Amsterdam in het Wallengebied van het afgelopen jaar zou dan ook wel eens kunnen leiden tot verplaatsingseffecten. Het Team Commerciële Zeden in Utrecht bevestigt dat dit inderdaad voorkomt: volgens hen zien zij verdachte subjecten nu in Utrecht verschijnen.

Ook de zogenaamde loverboys zoeken nieuwe 'bronnen' van meisjes. Zo staan volgens het Team Commerciële Zeden jongens bij instellingen voor verstandelijk gehandicapten meiden gewoon op te

wachten. Ook benaderen jonge pooiers meisjes steeds vaker via MSN en via internet op sites als Hyves.

4.4 Gedwongen prostitutie en mensenhandel per locatie

Zandpad

Begin 2008 krijgt gemeente verschillende signalen over misstanden op het Zandpad

Begin 2008 komen via verschillende kanalen tegelijkertijd signalen binnen bij de gemeente over grootschalige dwangsituaties op het Zandpad. Het gaat hierbij om een consistent beeld waarbij wordt gesproken van een snel wisselende groep jonge, met name Oost-Europese meisjes.

De verantwoordelijke diensten voor het prostitutiebeleid hebben behoefte aan een samenhangende analyse van deze signalen en willen vanwege de ernst van het signaal niet wachten op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Zij vragen de afdeling Bestuursinformatie een tussentijdse rapportage te maken (Bestuursinformatie, 2008).

Signalen afkomstig van politie, HAP, GG&GD, kerkelijke vrijwilligers en klanten

Voor de analyse vormen twee documenten afkomstig van de GG&GD en van de politie Regio Utrecht de basis. De GG&GD krijgt signalen uit verschillende bronnen over misstanden op het Zandpad. Het gaat hierbij met name om meer 'zachte' gegevens zoals indrukken en waarnemingen van professionals (HAP, SOA-verpleegkundige) en andere waarnemers op het Zandpad (kerkelijke vrijwilligers en klanten). In de notitie van de GG&GD wordt door vier onafhankelijke bronnen, naar aanleiding van de vele wisselingen onder vrouwen, gesproken over 'carrouselprostitutie'.

De Politie Regio Utrecht heeft in een operationele analyse van registratiegegevens in een tijdspanne van acht maanden (juli '07 - feb. '08) negen concrete signalen van mensenhandel aangetroffen op het Zandpad met meerdere daders en slachtoffers. Het gaat hierbij zowel om groepen als om individuele daders. Aangetroffen slachtoffers zijn jong en veelal van Oost-Europese afkomst. Op het Zandpad gaan volgens de politie enorme geldbedragen om en het vormt een knooppunt van prostitutie, overlast en criminaliteit. Gezien de korte onderzochte tijdsspanne ziet de politie in de resultaten van het eigen onderzoek het vermoeden bevestigd dat op dit moment een aanzienlijk deel van de prostituees op het Zandpad onder dwang werkzaam is.

Samenhangende analyse concludeert dat op Zandpad sprake is van ernstige situatie

Op basis van een analyse van overeenkomsten tussen de notities en een inschatting van de betrouwbaarheid van de waarnemingen, concludeert Bestuursinformatie dat voldoende aannemelijk is gemaakt (zowel kwantitatief als kwalitatief) dat op het Zandpad sprake is van een ernstige situatie met betrekking tot dwang onder prostituees. Ook is aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een groter probleem dan kan worden aangetoond met de 'harde' gegevens aan mogelijke verdachten en slachtoffers. Echter, op basis van de nu beschikbare gegevens kan de daadwerkelijke omvang van de problematiek nog steeds niet voldoende worden gekwantificeerd (Bestuursinformatie, 2008).

Ook analyses in het kader van evaluatie bevestigen ernst van situatie

In de interviews met de verschillende politiemensen wordt wederom veelvuldig gesproken over problemen op het Zandpad. Een van de geïnterviewde politiemensen spreekt zelfs van een gigantisch probleem. Ze bevestigen dat het gaat om relatief jonge Oost-Europese vrouwen waarvan 60–80% regelmatig rouleert en waarbij een deel bepaalde operaties hebben ondergaan (met name borstvergrotingen) betaald door de souteneur. Het wijkteam spreekt van een georganiseerde roulatie waarbij vrouwen een kamer huren en ook heel snel weer weggaan. Het Team Commerciële Zeden zegt evenals bij de nulmeting in 2006 dat zo'n 90% van de vrouwen op het Zandpad gedwongen in de prostitutie zit. Het HAP spreekt van een 'wereld op zich' op het Zandpad. Er lopen volgens hen heel veel randfiguren rond, zoals pooiers, masseurs, dealers, kledingverkopers en condoomverkopers.

Ook volgens de prostituees op het Zandpad vindt dwang met name plaats bij de Oost-Europese vrouwen, maar ook dwang door loverboys bij met name jonge meisjes komt voor. Vrouwen geven echter aan dat het veel vaker voorkomt dat vrouwen een deel van hun inkomsten moeten afstaan aan vriendjes die zich met hun werk bemoeien:

Je ziet die meisjes na een paar maanden nog steeds met dezelfde schoenen naar hun werk komen. Kom op het zijn meisjes! Wat gaan die doen als ze geld hebben verdiend! Juist schoenen en kleren kopen. Als ze zolang met dezelfde kleren aan komen zetten dan is er iets mis (interview prostituee Zandpad).

Ook klanten spreken van sterk wisselende groep jonge Oost-Europese vrouwen

Recensies van klanten op Hookers.nl spreken over een golf van jonge Oost-Europese prostituees (voornamelijk uit Bulgarije, Polen of Tsjechië) op het Zandpad het afgelopen jaar. Deze vrouwen werken vaak relatief kort op het Zandpad, de wisselingen onder de vrouwen zijn groot:

Klant van prostituee op het Zandpad: 'Ik had haar nog niet eerder gezien, maar de afwisseling en kamerwisseling [op het Zandpad, red.] is ook niet meer bij te houden' (www.hookers.nl).

Klant van prostituee op het Zandpad: 'Op het pad is een Bulgaarse invasie, type afwerkertjes die het even druk hebben en dan weer minder omdat andere meiden meer kwaliteit bieden' (www.hookers.nl).

Vrijwel alle signalen die klanten geven in hun recensies over prostituees op het Zandpad betreffen Oost-Europese vrouwen. In één geval gaat het om een Thaise vrouw en in één geval is de nationaliteit onbekend (zie tabel 4.6).

Hardebollenstraat

Geen signalen van dwang vanuit de Hardebollenstraat

De prostituees op de Hardebollenstraat vormen een nogal van de prostituees op het Zandpad afwijkende groep. Grotendeels zijn het oudere vrouwen van Latijns-Amerikaanse afkomst. Geen van de onderzochte bronnen spreekt van dwangsituaties op het Zandpad. Het Team Commerciële Zeden geeft aan van de Hardebollenstraat weinig signalen te hebben en er ook weinig te doen. Volgens de wijkagent die een aantal jaar op de Hardebollenstraat heeft gewerkt, zijn de vrouwen veelal opgewekt en is er veel sociale controle. Veel prostituees zijn vaste gezichten die soms al tientallen jaren werken in het straatje. Volgens hem is er voor pooiers ook weinig mogelijkheid om de

vrouwen in de gaten te houden. De politie laat niet toe dat mensen rondhangen, ze sturen mensen weg. Zijn gevoel zegt dat het wat dwang betreft pluis is op het straatje. Klanten lijken dit beeld te bevestigen. Geen enkele klant op hookers.nl maakt melding van mensenhandelsignalen. De prostituees zelf wilden, op één prostituee na, niet meewerken aan het onderzoek.

Europalaan

Mensenhandel komt voor, maar is kleiner in omvang en minder georganiseerd

Zowel de politie als de GG&GD geven in de interviews aan dat gedwongen prostitutie op de Europalaan minder voorkomt en minder georganiseerd is dan elders in de stad. Daarnaast zijn de situaties waarin wel sprake is van gedwongen prostitutie anders van aard: meer lokaal, minder grootschalig, meer één op één dwangsituaties. Het gaat hierbij om dwang van pooierachtige vriendjes, maar ook om dwang door onderlinge (tussen de prostituees) machtsongelijkheid:

Wat ook wel voorkomt [op de Europalaan] is dat sterkere vrouwen zwakkere vrouwen voor zich inzetten, zodat ze er zelf beter van worden, een vorm van uitbuiting van elkaar (interview GG&GD).

Op de Europalaan zijn een aantal politieonderzoeken opgestart naar dwangsituaties en er zijn ook mensen veroordeeld. Bij de vrouwen bij wie sprake is van dwang is de druk en de afhankelijkheid van pooiers zo groot dat het volgens de politie heel lang duurt voordat ze erover durven te praten en vervolgens nog langer, of het gebeurt nooit, voordat ze aangifte durven doen. Zo maken pooiers gebruik van bedreigingen van familie, vrienden en kennissen en van ontvoeringen.

Ook de prostituees zelf maken melding van dwangsituaties op de Europalaan. Volgens één van hen heeft 25–30% van de prostituees op de zone een vriendje die zich met het werk bemoeit en eenzelfde percentage moet inkomsten afstaan. Een andere prostituee maakt melding van Marokkaanse meisjes met een pooier die pas later op de avond komen werken als de politie niet aanwezig is, die nooit in de bus komen en die altijd een stuk verderop de zone staan.

Klanten geven in hun recensies van vrouwen op de Europalaan (er wordt veel minder over deze vrouwen geschreven dan over vrouwen op het Zandpad) enkele signalen van dwang. Afgelopen jaar zijn 27 verschillende prostituees besproken. Over twee vrouwen wordt melding gedaan dat zij werken voor pooiers:

Klant over de Europalaan: By the way denk ik dat de goed uitziende meiden die altijd bij de telefooncel staan een groepje uit Rotterdam is. Ik weet dat X ook uit Rotterdam komt en heen en weer gependeld wordt met een stel andere meiden door een chauffeur/pooier (www.hookers.nl).

Klant over de Europalaan: Het aanbod uitgezonderd van de pooier meissies was schaars (www.hookers.nl).

Tot slot, de meeste verslaafde vrouwen op de Europalaan werken puur voor zichzelf. Een groot deel van de prostituees op de Europalaan die in Utrecht wonen valt in deze categorie.

Thuiswerkers, escorts en bordelen

Enkele signalen over dwang in bordelen/privéclubs en onder escorts en thuiswerkers

Signalen over dwangsituaties en mensenhandel in prostitutie die wordt bedreven in bordelen, privéclubs, escorts en de zogenaamde thuiswerkers zijn schaars. Maar waarschijnlijk komen ook hier in Utrecht dwangsituaties voor, gezien signalen van klanten op hookers.nl:

Een klant over een prostituee die werkt vanaf een thuisadres: Bij het contact maken: 'De dame aan de telefoon stelt zich voor als M., maar is duidelijk een andere vrouw'. Na het daadwerkelijke contact: 'op het Zandpad zitten dames die voor minder geld dezelfde tijd uittrekken en wel enthousiast vrijen. Ik vraag me af of deze dame dit werk wel uit vrije wil doet'?! (www.hookers.nl)

Een klant na een bezoek aan een bordeel: 'Deze dame is een echte girl next-door. Maar waarbij je je afvraagt: hoe komt ze in dit vak terecht? Zo lief, open en eerlijk. Een beetje te goed voor de wereld. Niet een vrouw die zelf bewust heeft gekozen voor dit vak. Wat zou erachter zitten? Een oplettende lezer weet wellicht wat ik bedoel? Ik zou haar niet nog een keer kiezen omdat ik er geen goed gevoel bij heb' (www.hookers.nl).

De vijf geïnterviewde prostituees die werken in bordelen geven tegenstrijdige signalen: enkele zeggen dat dwang er niet voorkomt onder meer omdat vriendjes niet worden toegelaten. Volgens een andere zijn ook hier vrouwen werkzaam voor pooiers.

Volgens OM komt meeste dwang voor in de niet-vergunde en illegale sector

Volgens het OM komt gedwongen prostitutie zowel in de vergunde als in de niet-vergunde sector voor. Uit (landelijk) onderzoek blijkt echter dat in de niet-vergunde, illegale sector de meeste dwangsituaties voorkomen en dan met name bij escortbureaus (o.a. Eysink Smeets e.a., 2007).

5 Effectiviteit van het beleid

- De samenwerking tussen gemeente en partners op het gebied van handhaving, controle en hulpverlening is de afgelopen jaren sterk verbeterd
- De nieuwe outreachende werkwijze van het HAP wordt door meerdere partijen, inclusief prostituees, als succesvol ervaren
- Op de tippelzone zorgt de goede zorgstructuur en de inzet van politie en HAP voor een relatief veilige omgeving en een goede signalering van problemen
- De situatie met betrekking tot de raamprostitutie op het Zandpad pakt ongunstiger uit dan gedacht: er is sprake van grootschalige dwangsituaties
- Controleacties brengen weinig misstanden aan het licht, controlerende instanties maken onvoldoende gebruik van alle wettelijke middelen
- Op alle terreinen waarop de politie actief is met betrekking tot illegale en gedwongen prostitutie is sprake van een capaciteitstekort
- Er zijn onvoldoende controles in de escortsector en er is onvoldoende actie richting (signalen van) illegale prostitutie
- Er is gebrek aan coördinatie over de hulpverleningsactiviteiten aan slachtoffers en er is onvoldoende doorstroom van crisis- naar reguliere opvang

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de effectiviteit van de uitvoering van het Utrechtse prostitutiebeleid, de instrumenten en de maatregelen. Informatie in dit hoofdstuk komt uit de interviews met de betrokken Utrechtse en landelijke organisaties/instellingen. Het hoofdstuk start met aspecten rondom toezicht en handhaving, dan volgt signalering en opsporing van mensenhandel en tot slot komt hulpverlening en opvang van slachtoffers van gedwongen prostitutie aan bod.

5.2 Toezicht en handhaving illegale en gedwongen prostitutie

Belastingconvenant zorgt voor betere samenwerking tussen handhavingpartners

Alle handhavingpartners (politie, gemeente, Belastingdienst) constateren een betere onderlinge samenwerking in de afgelopen jaren. Volgens de afdeling OOV, beleidsmatig verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, is het Belastingconvenant uit 2005 grotendeels verantwoordelijk voor dit proces. Er is meer uitwisseling van informatie mogelijk tussen deze partners. De samenwerking verloopt goed, er zijn korte lijntjes. De afdeling OOV loopt door de intensievere samenwerking ook vaker tegen illegale prostitutie aan. Ze krijgen hierover regelmatig tips van de Belastingdienst:

'De samenwerking is goed met de gemeente en de politie. We zitten aan tafel om met zijn allen acties voor te bereiden. De politie regelt het primair, de gemeente is overal bij betrokken. In het verleden was het zo dat iedereen maar een beetje deed en van elkaar niets wist. Doordat we nu met z'n allen om de tafel gaan, is het doel helder. We hebben allemaal dezelfde insteek. Het probleem in verleden was dat je geen informatie kon uitwisselen; iedereen heeft z'n eigen bevoegdheden om op te treden.' (interview Belastingdienst) .

Plaatsing van handhaving en controle bij de gemeente positieve ontwikkeling

Sinds 1 januari 2008 voert de gemeente Utrecht zelf de vergunningverlening uit. Ook zijn er sinds die datum gemeenteambtenaren die toezicht uitoefenen (dienst Stadsontwikkeling), samen met de bij de politie daarvoor aangewezen functionarissen. Meerdere partijen binnen de politie vinden dit een positieve ontwikkeling (TCZ, EMM). Ze vinden de controles op de vergunningen een taak van de gemeente. Wel ervaart de politie het soms als lastig dat zij zelf nu geen beleid bepalen op het gebied van toezicht en controles. Zij zouden bijvoorbeeld wel strakker willen handhaven. Ook de afdeling OOV is tevreden over de samenwerking op uitvoerend niveau tussen partijen. Dat de vergunninghandhaving nu samen wordt gedaan met de Dienst Stadsontwikkeling is volgens hen een verbetering.

Toezichtacties brengen weinig aan het licht: op papier lijkt alles grotendeels in orde:

De uitkomsten van de handhavingsacties zijn zowel op het Zandpad als op de Hardebollenstraat over het algemeen positief.

De controles op het Zandpad verliepen goed. De papieren waren grotendeels in orde. Ook stond degene achter het raam waar een huurcontract mee was afgesloten. Het kan wel zijn dat als je verder in de week terecht komt en de huurcontracten op hun einde lopen (contracten zijn een week geldig) dat je dan meer verloop ziet. (interview OOV).

De Afdeling OOV geeft aan dat in Utrecht altijd werd gedacht dat de vergunde prostitutie tenminste zichtbaar was en daardoor goed te controleren. Van het Zandpad werd gedacht dat deze relatief veilig was omdat het zo open is. Nu laten meerdere signalen zien dat die veiligheid niet het geval is. Het feit dat prostitutie op het Zandpad relatief open en zichtbaar plaatsvindt is hier juist debet aan: de prostituee is niet alleen goed controleerbaar voor de politie, maar ook voor mensen die zich met mensenhandel bezighouden. Wel acht OOV de controleacties nog steeds belangrijk om te laten zien dat je er bent. Maar tegelijkertijd pleit de afdeling voor meer andere, heimelijke controles, maar ziet dat als opsporing: een taak van de politie.

Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) beveelt aan om echt tijd te investeren in de controles en dan met name ook in contact met de prostituees. Door het opbouwen van een vertrouwensband en het geven van goede voorlichting blijken toch veel prostituees bereid zich als slachtoffer kenbaar te maken.

Papieren controles (handhavingsacties) sporen nog geen mensenhandel op (interview BNRM).

Tot slot, ook de exploitanten zien de grootschalige controleacties niet als middel tegen mensenhandel. Zij hebben het idee dat zij hier zelf wel een goede bijdrage aan leveren door actief mannen in de omgeving van vrouwen te weren.

Politie heeft minder capaciteit dan voorheen voor toezicht en controles

De politie geeft zelf aan dat zij op meerdere fronten minder tijd hebben voor toezicht en controles. Zo heeft het Team Commerciële Zeden extra tijd moeten vrijmaken voor de opsporing van mensenhandel. Controles komen nu nog slechts incidenteel voor:

'Voorheen deden we de controles en probeerden we in het kader daarvan prostitutielocaties zes keer per jaar te bezoeken. Daar kan nu niet meer aan voldaan worden omdat het Team Commerciële Zeden de opsporing erbij heeft gekregen. Controleren doen we nu incidenteel' (interview Team Commerciële Zeden).

Het Team Commerciële Zeden komt ook daadwerkelijk minder dan vroeger op het Zandpad:

'Als ik het vergelijk met twee jaar geleden, toen was ik elke dag op het Zandpad. De afgelopen maanden ben ik er geloof ik drie keer geweest' (interview Team Commerciële Zeden).

Ook de wijkagent op het Zandpad kan door capaciteitsproblemen niet altijd aanwezig zijn op deze locatie. Hij is ook verantwoordelijk voor Winkelcentrum Overvecht, wat prioritering lastig maakt. Effectief is hij tien uur per week aanwezig op het Zandpad en er is zelfs bijna een jaar (2006) geen wijkagent op het Zandpad geweest. De aard van het Zandpad bemoeilijkt ook het effectief werken. Bijvoorbeeld het feit dat het Zandpad 7 dagen per week 24 uur per dag open is. 's Nachts is het een 'paleis' voor allerlei gespuis. De politie is dus ook druk met het handhaven van de openbare orde en kan zich daardoor niet altijd concentreren op controles en mensenhandelproblematiek. Ook de enorme roulatie van prostituees op het Zandpad bemoeilijkt het controleren:

'Door de grote roulatie van prostituees (met name Oost-Europese) en er voor de duur van 1 week! een kamer kan worden gehuurd is er met zo'n 150 ramen bijna niet tegenaan te controleren en geen band met prostituees op te bouwen' (interview Politie Zandpad).

De politie in de Binnenstad (Hardebollenstraat) moet het, door een reorganisatie in 2007, eveneens doen met minder wijkagenten. Vroeger bestond het Binnenstadsteam uit tien wijkagenten, tegenwoordig zijn het er nog maar vier. De wijkagenten in de Breedstraatbuurt vinden dit geen goede ontwikkeling gezien het feit dat de buurt een van de lastigste buurten van de Binnenstad is.

Door capaciteitstekort politie eveneens weinig controles in de escortbranche

De politie geeft aan dat de meeste handhaving en opsporing plaatsvindt in de zichtbare prostitutie. Voor controles in het meer onzichtbare deel van de sector, zoals de escortbranche, hebben ze nog minder tijd. Volgens een geïnterviewde van het Team Commerciële Zeden zijn in de laatste twee jaar nauwelijks controles uitgevoerd in de escortbranche. De politie controleert alleen naar aanleiding van meldingen van misstanden. Controles in deze branche zijn tijdsintensief: een kamer huren, prostituee bestellen en dan controleren (zogenaamde 'hotelactie'). Op dit moment geeft de politie aan ook niet de capaciteit te hebben om dit vaker te doen.

Landelijke Korpsmonitor uit al ernstige zorg over wegvloeiende capaciteit in Utrecht

In de Korpsmonitor 2006 krijgt het politiedistrict Utrecht ten aanzien van de aanpak van mensenhandel de eindscore voldoende, waarbij de kanttekening wordt gemaakt dat ernstige zorg bestaat over het wegvloeiende van capaciteit van toezicht naar opsporing. Geconcludeerd wordt dat met name op het Zandpad, waar de misstanden zich concentreren, de politie Utrecht het zich niet kan permitteren om het toezicht te verwaarlozen. In het geval dat er in 2006 een of meerdere

opsporingsonderzoeken mensenhandel in uitvoering waren, had dat direct zijn weerslag op de capaciteit voor toezicht (In-Pact, 2007).

Tippelzone Europalaan: vergunningstelsel biedt veilige omgeving voor prostituees

Volgens de GG&GD biedt de tippelzone aan de Europalaan een veilige omgeving voor kwetsbare vrouwen. Mensenhandel op de tippelzone aan de Europalaan komt volgens de GG&GD in veel mindere mate voor dan op het Zandpad:

‘De tippelzone is in eerste instantie bedoeld voor Utrechtse vrouwen, die verslaafd zijn, in een hostel zitten en heel kwetsbaar zijn. Die wil je toch een wat veiligere omgeving bieden. Als ze dan toch gaan tippelen, kunnen ze dat beter op een min of meer bewaakte tippelzone doen dan dat ze ergens op een parkeerterrein of in de illegaliteit gaan, waar van alles kan gebeuren.’ (interview GG&GD).

De aard van de mensenhandel is anders op de Europalaan, geen georganiseerde mensenhandel. Het gaat met name om één op één situaties met pooierachtige vriendjes en om machtsongelijkheid bij de vrouwen onderling. Een van de redenen dat er op de Europalaan minder gedwongen prostitutie voorkomt is volgens de GG&GD dat de groep vrouwen op de Europalaan grotendeels bestaat uit een vaste groep prostituees. Deze vrouwen zijn goed in beeld is bij de hulpverlening en bij de vaste wijkagent van de Europalaan. Op de Europalaan zijn ook alleen wijkagenten actief met toezicht en niet het Team Commerciële Zeden. Een voordeel hiervan is dat agenten veel beter op de hoogte zijn van wie er hoort te staan en wat er aan de hand is. Het Team Commerciële Zeden komt pas op de baan als er sprake is van gedwongen prostitutie en dan wordt aangifte samen voorbereid:

‘Je hebt het over maximaal 150 personen die persoonlijk bij ons een vergunning moeten aanvragen. We zien al die vrouwen, we spreken ze, we houden ook in de gaten hoe het met ze gaat. Als er hele rare dingen gebeuren dan vangen we dat wel op’ (interview GG&GD).

Daarnaast zorgen de persoonlijke vergunningen voor minder dwangsituaties op de Europalaan. Vrouwen die een vergunning aanvragen moeten een kopie van hun paspoort laten zien en er vindt altijd een persoonlijk gesprek plaats. Als hier zaken uit naar voren komen die op strafbare feiten duiden, dan wordt dit uitgezocht. Vrouwen waarvan de GG&GD vindt dat ze te kwetsbaar en niet weerbaar genoeg zijn om op de zone te staan krijgen geen vergunning. Sinds september 2007 is vanwege deze reden drie á vier vrouwen een vergunning geweigerd.

Stadsontwikkeling voorziet problemen bij vergunningplichtig maken thuiswerkers

Prostitutie vanuit huis op een niet-bedrijfsmatige manier (geen kamerverhuur en geen advertenties) ziet de gemeente strikt genomen niet als illegaal. Er wordt echter geen vergunning voor verleend. In het kader van de toekomstige landelijke kaderwet prostitutie (Ministerie van Justitie, 2008) wordt landelijk gesproken van het vergunningplichtig stellen van deze zogenaamde ‘eenpitters’. De Dienst Stadsontwikkeling (Toezicht en Handhaving) heeft twijfels over de haalbaarheid van dit voornemen. Volgens hen loopt de gemeente bij eventuele vergunningverlening tegen het probleem aan dat volgens de huidige Bestemmingsplannen dergelijke thuisactiviteiten niet zijn toegestaan. Daarnaast denken zij dat handhaving onevenredige inspanningen zal vereisen ten opzichte van de andere controles.

Onduidelijkheid in Utrecht over wie illegale prostitutie aanpakt

Het is de afdeling Toezicht en Handhaving van de gemeente op dit moment niet duidelijk wie in Utrecht moet optreden tegen illegale prostitutie: deze afdeling of het Team Commerciële Zeden. In principe treedt de afdeling Toezicht en Handhaving alleen op in geval van overlast. Op het gebied van het aanpakken van de illegale prostitutie is er volgens hen een gat: wie moet dit opvullen de gemeente of de politie?

Het Openbaar Ministerie pleit voor een strengere bestuurlijke handhaving met een grotere inzet van de wet BIBOB en meer controles buiten het zichtbare deel van de prostitutie. Controles zouden bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden via advertenties in de kranten of in panden die je niet vertrouwt of waar je signalen over krijgt. Het OM vindt illegale prostitutie door de weinige controles op dit moment te makkelijk. Ze zijn tevens bezorgd dat repressief optreden in de vergunde sector zal leiden tot een verschuiving naar de illegaliteit:

De illegaliteit is veel gruwelijker, je wilt niet weten wat er in al die panden en schuren gebeurt, uit alle onderzoeken blijkt dat in de niet-vergunde sector dwang het meest voorkomt (interview OM).

[Het gedwongen tewerkstellen van buitenlandse meisjes, red], dit kan overal zijn, niet alleen in de vergunde sector, maar ook in een woonwijk of rijtjeshuis. Vaak begint het met een doorvoerhuis en moeten ze iedere dag mee naar een afgelegen plek waar ze aan het werk moeten (interview IND).

Volgens het BNRM moet de gemeente op dit vlak meer de regierol op zich nemen, dat ze uitzoeken waar ze moeten controleren en hoe vaak. Ze zou als het ware een draaiboek moeten maken van controles richting illegale bordelen.

5.3 Signalering en opsporing van mensenhandel

Veel aandacht voor mensenhandel, maar weinig daadkracht

In veel van de gevoerde gesprekken met zowel de gemeente als de politie wordt duidelijk dat het thema mensenhandel de laatste jaren veel aandacht krijgt vanuit de politiek, maar dat hier niet altijd naar gehandeld wordt. Zo geven de uitvoerende diensten van de politie aan: mensenhandel heeft hoge prioriteit bij zowel de politiek als bij de korpsleiding, tegelijkertijd ervaart de werkvloer (Team Commerciële Zeden in dit geval) een groot capaciteitstekort.

Niemand zal zeggen mensenhandel interesseert ons niet, dus iedereen vindt het een belangrijk onderwerp. Maar het gaat erom dat je als gemeente een proactieve houding aanneemt... (interview Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel).

Samenwerking op gebied van signalering en opsporing is afgelopen jaren verbeterd

Ook op het gebied van signalering en opsporing is volgens veel van de geïnterviewden in Utrecht de samenwerking tussen politie, gemeente en hulpverlening de laatste jaren sterk verbeterd. Ze noemen het Netwerk Mensenhandel en het Belastingconvenant als belangrijke bijdragen aan dit proces. Hulpverleners hebben door het Netwerk nu veel meer contacten met andere instanties en ervaren dit als prettig omdat ze dan beter weten bij wie ze terecht kunnen. Volgens een van de geïnterviewden functioneert het Netwerk als een hecht team, wat signalering bevordert.

Spanningsveld tussen in beeld houden slachtoffers en interveniëren

De hulpverlening rondom de Utrechtse prostitutiezones (zoals bijvoorbeeld het HAP) proberen als ze te maken krijgen met slachtoffers van mensenhandel deze zorg te geven en in beeld te houden. De signalen worden vervolgens doorgegeven aan het Team Commerciële Zeden. In principe moet elk signaal van dwang leiden tot een opsporingsonderzoek ('doorlaatverbod'), maar hulpverleners en ook politiebeambten vinden de vraag wanneer geïntervenieerd moet worden niet makkelijk te beantwoorden. Er is vaak sprake van een vertrouwensband met slachtoffers die in één keer teniet wordt gedaan bij ingrijpen. Ook bestaat het gevaar dat slachtoffers uit beeld raken:

Soms kiest een vrouw, waarvan wij weten dat zij niet vrijwillig in die situatie zit, ervoor om de situatie te laten bestaan. Daar moet je dan ook genoeg mee nemen. Je zou een interventie kunnen plegen, maar dan bereik je weinig; de situatie van de prostituee blijft overeind. De pooier kan de prostituee op een andere plek zetten. Als iemand uit beeld verdwijnt kunnen we vanuit de zorg niet meer de broodnodige medische en psychische ondersteuning/zorg geven (interview politie Europalaan).

Op het moment dat je een vrouw bij je krijgt met uitputtingsverschijnselen, probeer je eerst vertrouwen te winnen, probeer je samen de mogelijkheden te bekijken en op die manier een ingang te krijgen. Je hoopt dat ze er dan nog is. Dit is beter dan gelijk een signaal uitgeven van het zit niet goed, want dan zijn ze weg en je weet niet of ze dan vijf vrouwen meeneemt (interview HAP).

Volgens OM en Expertisecentrum Mensenhandel zijn hulpverleners verplicht te melden

Maar er is ook een andere kant aan bovenstaand verhaal. Zo geeft de landelijke politie-expert mensenhandel aan dat de politie verplicht is signalen te melden in het systeem van het Expertisecentrum Mensenhandel van de politie. Ook het Utrechtse OM is van mening dat signalen nu soms niet doorkomen doordat hulpverleners zich beroepen op hun geheimhoudingsplicht. Volgens het OM is er slechts sprake van een vertrouwensband.

Geheimhoudingsplicht is geen zwijgplicht. Als ik er achter kom dat een hulpverlener of een bestuurder zwijgt, dan heeft hij een probleem. Je mond houden over iemand die vreselijk wordt misbruikt, dat kan niet. Je moet je verantwoordelijkheid nemen en actie ondernemen om te voorkomen dat er meer slachtoffers vallen (interview landelijke politie-expert mensenhandel).

Je moet kiezen: of je wilt iemand helpen of je wilt een boef vangen. Uiteindelijk is het in het belang van de vrouw dat de dwangsituatie ophoudt en dat die boef wordt gevangen (interview OM).

Lage aangiftebereid bij slachtoffers

De aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel blijkt laag. Uit de interviews blijkt veelvuldig dat veel vrouwen zichzelf niet altijd als slachtoffer zien. Zo zegt het HAP bijvoorbeeld dat veel Oost-Europese vrouwen 50 euro per dag verdienen veel vinden. In feite verdienen ze veel meer, maar mogen ze 50 euro houden en moeten de rest afstaan. Vrouwen blijven dan echter toch liever in de prostitutie werken omdat 50 euro voor hen veel geld is. Zoals al eerder is gezegd in hoofdstuk 4 is de rol van het slachtoffer in dwangsituaties niet altijd even zwart/wit. De politie geeft aan dat de veiligheid van mensen die aangifte doen beter moet worden gegarandeerd. Mensen moeten anoniem hun verklaring kunnen afleggen. Nu staat nog te vaak de naam van de vrouw die aangifte

heeft gedaan in de stukken en komt terecht bij de dader. De angst van de vrouwen is zo groot dat ze of helemaal geen aangifte doen of hun verklaring weer intrekken.

Mensenhandelzaken zijn moeilijk rond te krijgen

Als er eenmaal aangifte is gedaan dan zijn de moeilijkheden bij het rondkrijgen van een zaak nog niet over. Het OM heeft regelmatig te maken met verklaringen die worden gewijzigd. Het is daarom heel belangrijk dat je vanaf begin van een zaak twee bewijsmiddelen hebt, naast een aangifte een getuigenverklaring en als iemand geen aangifte doet twee onafhankelijke verklaringen. Dit maakt het in het geval van (ex)-AMA zaken helemaal moeilijk om ze rond te krijgen. Vaak zijn er naast de aangifte geen getuigen te vinden. Slachtoffers weten door de onbekendheid in Nederland vaak niet eens waar ze hebben gewerkt. Een belangrijk punt van aandacht volgens het OM is dat er snel iets gedaan moet worden met de aangiftes omdat anders de aangiftebereidheid van de slachtoffers nog lager wordt:

Als je het signaal hebt of als er een concrete melding dat er iets is, dan moet je ingrijpen. Wat gebeurt er: vrouw wil eruit, je vraagt aan d'r of ze weg wilt, dan kan ze naar de opvang, maar dan hebben wij geen capaciteit om met de zaak aan de slag te gaan. Die blijft dan liggen. We merken dat de aangiftebereidheid daalt als er niets met die zaken gebeurt, dan denken de vrouwen: het wordt niets en daardoor daalt het vertrouwen (interview OM).

Bij buitenlandse slachtoffers soms ook twijfels over echtheid van verhaal

Wat een aangifte van een buitenlands slachtoffer verder kan bemoeilijken is de twijfels die er soms bestaan zowel bij de politie als bij de IND over de echtheid van het verhaal van de slachtoffer. Volgens de IND worden verhalen over gedwongen prostitutie ook gebruikt met als enige doel om een verblijfsvergunning te krijgen. Omdat ook echte mensenhandelslachtoffers met deze twijfel te maken krijgen wordt aangifte doen soms nog moeilijker.

Ik weet niet in hoeverre de verhalen van alle Afrikaanse meisjes die in kleine dorpjes wonen en door een hele aardige persoon worden geholpen en vervolgens in Nederland in de prostitutie belanden allemaal waar zijn. Of dat het een verhaal is om een verblijfsvergunning te krijgen. Soms hoor je ook allemaal dezelfde verhalen, het is heel moeilijk te beoordelen (interview IND).

Ook op het gebied van opsporing capaciteitsproblemen bij politie en OM

Ook op het gebied van opsporing ervaren zowel de politie als het Openbaar Ministerie in Utrecht capaciteitsproblemen. Het Team Commerciële Zeden geeft aan dat opsporing van mensenhandel heel specialistisch werk is dat niet kan worden uitbesteed. Om de signalen snel te herkennen moet je er dagelijks mee bezig zijn.

Het Zandpad daar moeten we nu iets mee, partijen gaan bij elkaar zitten om te bespreken hoe erg het is en wat we gaan doen. Iedereen is ervan doordrongen dat het erg is en vervolgens kan er geen politiecapaciteit bij (interview Team Commerciële Zeden).

De meeste capaciteit gaat op dit moment naar de zichtbare prostitutie. Om meer grip te krijgen op de illegale sector zou meer gebruik gemaakt moeten worden van internet. Tevens zouden meer acties zoals hotelacties en acties met woningen gehouden moeten worden. Bij het OM hebben ze vorig jaar de operatie 'Clean Sweep' gehouden waarbij alle oude aangiftes uit de kast werden

gehaald en opnieuw zijn opgepakt met inzet van extra mensen. Het doorlaatverbod zorgt voor veel zaken, bij een signaal moet worden ingegrepen. De officier van justitie die mensenhandel in de portefeuille heeft krijgt hiervoor geen extra tijd.

Volgens de IND komen er uit Utrecht weinig aanvragen voor de B9-regeling in vergelijking met andere regio's. Volgens hen wordt er in Utrecht vrij snel beslist dat er aan een mensenhandelsignaal geen opsporingsindicatie zit. Bij een signaal moet echter altijd een opsporingsonderzoek volgen wat wel veel inzet kost. De IND denkt dat het in Utrecht ook een kwestie van beschikbare capaciteit is.

Verminderde aanwezigheid politie nadelig voor signalering

Zowel de wijkagenten, het Team Commerciële Zeden en het OM vinden het feit dat de politie minder vaak aanwezig is op de prostitutielocaties geen wenselijke ontwikkeling. Zij hechten veel waarde aan controles en het investeren in een vertrouwensband met de prostituees. Zij zien dat dit goed werkt bij de signalering van dwangsituaties. Zo geeft het Team Commerciële Zeden voorlichting aan vrouwen op het Zandpad over de methoden van pooiers, de B9-regeling, waar vrouwen terecht kunnen als er wat aan de hand is. Door capaciteitsprobleem komt deze voorlichting in de knel:

Als je niet genoeg toezicht heb, dan heb je niet genoeg tijd om te investeren in die vrouwen. Als je bijvoorbeeld niet vaak genoeg op het Zandpad bent, waardoor je niet vaak genoeg praat met iemand waarvan je denkt dat klopt niet. De vrouwen moeten meer vertrouwen krijgen in de politie (interview Team Commerciële Zeden).

[Signalen opvangen van vrouwen, red.] dat lukt niet in standaardcontroles door toezichthouders van de gemeente, dat kan helemaal niet (interview OM).

Ook het HAP op het Zandpad ziet dat zowel de wijkagent als het Team Commerciële Zeden minder vaak aanwezig zijn op het Zandpad. Het HAP geeft aan dat door het opbouwen van een vertrouwensband met de prostituees en van een netwerk, je als organisaties meer contact met elkaar en met de vrouwen hebt en je meer onderling kan kortsluiten en een vangnet kan vormen. Er wordt wel gewerkt aan een protocol waarin staat beschreven hoe om te gaan met signalering van dwang en alle stappen er omheen.

De samenwerking op operationeel niveau is redelijk probleemloos. Maar als je kijkt naar afstemmen met elkaar op strategisch en management niveau: hoe zet je opsporingscapaciteit in, hoe groot is die capaciteit, wat resteert voor controle en handhaving, dan is die in het verleden te verhullend geweest. Er moeten concrete meetbare afspraken gemaakt worden met de samenwerkingspartners om mensenhandel op het Zandpad weer incidenteel te maken (interview OOV).

Betere afstemming nodig tussen bestuurlijke vervolging en juridische vervolging

De afdeling OOV vindt een betere afstemming tussen bestuurlijke vervolging en het opsporings- en vervolgingsbeleid noodzakelijk. Richting exploitanten moet meer opsporing plaatsvinden, de opsporing en vervolging richt zich nu met name op mensenhandelaren. De afdeling wil met behulp van politieonderzoek meer zicht krijgen op de rol van de mensen die op het Zandpad de baas zijn:

de exploitanten. Op basis van informatie uit dergelijk onderzoek kan de gemeente vervolgens bestuurlijk optreden, bijvoorbeeld met de wet BIBOB en zonodig overgaan tot sluiting.

Positieve geluiden over nieuwe outreachende werkwijze HAP

Zowel politie, hulpverleners en prostituees zijn positief over de aanwezigheid van het HAP op het Zandpad en de Europalaan. De verandering naar meer outreachend werken ervaart men als positief. Er zijn hierdoor meer contacten mogelijk met prostituees die gedwongen werken. Het HAP kan dan voorlichting geven over wat het HAP doet, bijvoorbeeld dat vrouwen gratis naar de dokter kunnen met een geheimhoudingsplicht. Veel vrouwen weten dat niet. De kracht van het HAP is dat de drempel om binnen te komen erg laag is.

Volgens het HAP zijn de openingstijden op het Zandpad echter nog steeds te beperkt, waardoor vrouwen gemist worden die 's nachts werken. Ondanks de meer outreachende hulpverlening blijven er vrouwen die op onmogelijke tijden worden gebracht en waar de hulpverlening geen zicht op heeft.

Mensenhandelprobleem loopt over locatie- en gemeentegrenzen

Volgens het Team Commerciële Zeden heeft het geen zin om alleen per locatie mensenhandel aan te pakken. Dit moet je in de hele regio doen, maar ook landelijk. Ook het OM is een groot voorstander van een landelijke aanpak en landelijke samenwerkingsverbanden. Dit geldt met name als het gaat om grote (internationale) mensenhandelzaken. Zo laat het Sneeponderzoek zien dat vrouwen met opzet op veel verschillende locaties worden ingezet, zodat vrouwen niet zo snel opvallen. Het OM merkt dat als een onderzoek groter is dan alleen lokaal, dat dan vaak de capaciteit ontbreekt om wat met zo'n zaak te doen. Het OM pleit voor een landelijke aanpak van lokale rechercheurs samen met de nationale recherche.

5.4 Hulpverlening, opvang slachtoffers mensenhandel

Comensha is niet ontevreden over betrokkenheid gemeente bij hulpverlening

Comensha vindt als organisatie die een goed overzicht heeft van alle hulpverlening rondom mensenhandelslachtoffers dat de gemeente Utrecht zichtbaar zorg heeft voor slachtoffers in Utrecht.

Partijen zijn in het algemeen positief over het Netwerk Mensenhandel

De meeste geïnterviewde organisaties die deel uitmaken van het Netwerk Mensenhandel zijn positief over het netwerk. Door het netwerk zijn de lijntjes kort en kan informatie over slachtoffers op een effectieve wijze bijeen worden gebracht. Aan de hand van het Netwerk is het afgelopen jaar in kaart gebracht welke instanties betrokken zijn bij de hulpverlening van de slachtoffers van mensenhandel. Dit wordt beschreven in het protocol 'Hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel netwerk regio Utrecht'. Organisaties vinden dit nuttig om zich bewust te worden van wat er allemaal mogelijk is om een prostituee te begeleiden en bij wie ze daarvoor terecht kunnen:

Door het netwerk heb ik nu veel meer contact met andere instanties en ook binnen de gemeente met de DMO en de sociale dienst, inburgering en Burgerzaken (interview Stichting Cordaad).

Voldoende opvangplekken volgens de hulpverlening, doorstroom kan beter

Uit de interviews met opvanginstellingen en met Comensha blijkt dat er over het algemeen voldoende mogelijkheden bestaan om vrouwen op te vangen in de crisisopvang:

Ik merk dat je een cliënt makkelijk kan plaatsen. Er zijn speciale, goede strakke regels en speciale afspraken gemaakt voor deze doelgroep. Met andere cliënten schiet dat veel minder op; er zijn dan enorme wachtlijsten. Er zijn voor deze groep goede afspraken gemaakt. Dat is heel positief (interview Stichting Weerdsingel).

De Doorstroom van cliënten wordt door iedereen als een probleem ervaren. Vrouwen zitten vaak langer dan nodig in de opvang omdat er geen woning voor hen beschikbaar is.

De vrouwen krijgen vaak geen urgentie en voorzieningen, zoals 'begeleid wonen'. De zit vaak vol. De Brede Centrale Toegang (verzorgt de instroom voor woonvoorzieningen en ambulante woonbegeleiding in Utrecht, red.) heeft vaak geen plek (interview Stichting Cordaad).

Als een cliënt te lang in de crisisopvang blijft dan kunnen volgens Comensha veel voorzieningen niet worden opgestart zoals het aanvragen van een uitkering en het volgen van Nederlandse lessen (inburgering).

Politie en OM vinden opvang echter onvoldoende

Vanuit politie en OM wordt het beeld van voldoende crisisopvang niet altijd ondersteund. Zij geven aan dat ze behoefte hebben aan meer opvangplekken. Het Team Commerciële Zeden geeft aan dat de hulpverlening helaas nog zulke wachtlijsten heeft dat je als politie een hulpverlener moet spelen totdat de hulpverlening echt kan inspringen. Vrouwen worden soms zelfs in een politiecel opgevangen.

Slachtoffers mensenhandel vormen aparte categorie binnen zorg

De interviews met betrokkenen bij de opvang laten zien dat slachtoffers van mensenhandel een aparte groep vormen binnen de zorg die niet altijd goed hun plek vinden tussen andere vrouwen in de vrouwenopvang. Dit komt deels doordat de problematiek van slachtoffers van mensenhandel afwijkt van de vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld:

Slachtoffers van mensenhandel kunnen zich moeilijker aanpassen aan het gezamenlijke leven in de opvang. Ook is bij deze vrouwen de materiële hulpverlening vooral juridisch ingewikkeld (bijv. vragen over de B9 status). Ook het integreren met de andere vrouwen in de opvang is moeilijker, vaak omdat ze afkomstig zijn uit het buitenland en dus teruggaan naar hun land van herkomst, ze willen vaak wel hier blijven, maar weten nog niet of dat mag (interview Stichting Cordaad).

Hulpverleners in de vrouwenopvang voelen zich ook niet altijd geëquipeerd om slachtoffers van mensenhandel te begeleiden vanwege de aanpassingproblemen en de vaak ingewikkelde problematiek. Om de vrouwen goed begeleiden moet je ook verstand hebben van de vreemdelingenwet en van het strafrecht, maar ook van het land van herkomst:

Meisjes en jongens hebben ook vaak veel dingen meegemaakt in land van herkomst en als hulpverleners niet begrijpen wat voor een jeugd ze daar hebben gehad en wat de aanleiding is geweest voor het ronselen, dan doet dat pijn. Niet zelden geven alle hulpverleners afzonderlijk aan dat ze de zaak te complex vinden om de juiste handelingen te kunnen verrichten (interview Ex-AMA team, Stichting Vluchtelingwerk).

Zowel politie als Comensha pleiten voor categorale opvang, zoals ze dit in Amsterdam al kennen. Volgens Comensha was iedereen hierover enkele jaren geleden erg kritisch, maar de opvang in Amsterdam loopt volgens hen erg goed. Het blijkt laagdrempelig en hulpverlening en expertise is gebundeld, alle ketenpartners komen aan huis. Ook blijken lotgenotencontacten en weerbaarheidstrainingen succesfactoren.

Gemeentelijke instellingen eveneens niet altijd ingericht op slachtoffers mensenhandel

In meerdere interviews geven hulpverleners aan dat ook de gemeente niet altijd is ingericht op en te bureaucratisch is voor een adequate dienstverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Het inschrijven van slachtoffers bij de Gemeentelijke Basisadministratie door de afdeling Burgerzaken wordt daarbij meerdere keren genoemd. Burgerzaken snapt volgens de hulpverleners vaak niet hoe de B9-regeling in elkaar zit. In principe kan een persoon in de B9 die hiervan een bewijs (pasje) van de IND heeft, zonder paspoort worden ingeschreven in het GBA. Bij Burgerzaken wordt dan toch vaak gevraagd naar een paspoort en/of sofinummer terwijl de vrouwen die niet hebben. Soms willen ze ook de verslagen van verhoren zien, wat vaak als erg belastend wordt ervaren door de slachtoffers. Ook de IND geeft aan dat er soms zaken fout gaan in dit kader.

Vroeger waren er contactpersonen voor de B9-regeling binnen Utrecht, daar kon je altijd naar toe verwijzen, dan kwam het goed. Dit is nu niet meer het geval (interview Comensha).

Daarnaast noemen enkele hulpverleners strouwe contacten met de Sociale Dienst bij het verlenen van een uitkering voor deze specifieke doelgroep.

Eén aanspreekpunt voor de vrouwen gedurende het hele proces ontbreekt

Slachtoffers van mensenhandel hebben vaak met heel veel verschillende hulpverleningsinstanties te maken. Uit de interviews blijkt dat er wel iemand wordt aangesteld van een zorginstelling die het overzicht heeft, maar dat het van persoon tot persoon verschilt of deze taak goed wordt opgepakt. Het gevolg is dat hulpverleners niet altijd weten wat er met slachtoffers gebeurt omdat ze uit beeld raken:

Wat ik te vaak zie is dat je vaak een vrouw hebt waar zestien hulpverleners mee bezig zijn. Hulpverleners staan soms lijnrecht tegenover elkaar en dan is het een heel gedoe om hogerop iemand te krijgen die de knoop doorhakt. Ze doen ook allemaal een stukje en er is niemand die echt het overzicht houdt. Op papier is er wel een en ander geregeld maar dit werkt vaak niet goed. Op zich is er wel per vrouw een vast aanspreekpunt van een zorginstelling vastgelegd. Maar het ligt er maar net aan of deze persoon goed is, of het werkt (interview GG&GD).

De Zorgcoördinator Mensenhandel coördineert naar eigen zeggen vooral het begin van het hulpverleningstraject en is ook nog niet bij alle hulpverleners goed bekend. Als een slachtoffer eenmaal ergens geplaatst is heeft de zorgcoördinator niet veel meer met de rest van het hulpverleningstraject te maken. Veel hulpverleners denken dat het voor de cliënten beter zou zijn als er een constante factor is die het hele traject mee blijft kijken en een soort voortrekkersrol

neemt. De gemeente (DMO) is daarnaast van mening dat het wel degelijk de rol van de zorgcoördinator is het hele hulptraject te coördineren.

Overigens heeft Utrecht vergeleken met andere gemeenten/regio's een redelijk groot aantal uren beschikbaar voor de zorgcoördinator (24 uur). De zorgcoördinator zelf zegt dit echter nog steeds onvoldoende te vinden om alle slachtoffers goede ondersteuning te bieden en vindt urenuitbreiding nodig.

Eén hulpverlener schetst naast voordelen van een goede ketenzorg in het verband met deze complexe doelgroep ook enkele nadelen. Voor enkele slachtoffers werkt een dergelijke stevige zorgstructuur echter ook afschrikwekkend, waardoor je het risico loopt dat ze uit beeld verdwijnen.

Nog maar weinig aandacht voor mannen; sinds kort in Utrecht wel opvang mogelijk

Er wordt bij dwang in de prostitutie voornamelijk over vrouwen gesproken, maar uit de interviews blijkt dat ook mannen worden gedwongen in de prostitutie te werken. Het is nog taboe om daar over te praten. Dit maakt het voor mannelijke slachtoffers moeilijk om naar voren te komen met verhalen. Er is in het algemeen nog maar weinig aandacht voor de opvang van mannelijke slachtoffers. Hulpverleners in Utrecht zijn blij dat de gemeente Utrecht binnenkort enkele plaatsen subsidieert speciaal voor mannen.

Pretty Woman kent lange wachtlijsten

Pretty Woman wordt in Utrecht (en ook elders) gezien als uniek voor Nederland en een gemis in andere steden. Een nadeel is echter dat Pretty Woman een wachtlijst kent (2,5 maand) terwijl het een outreachende laagdrempelige hulpverlening moet zijn. Pretty Woman geeft zelf aan dit als een echt knelpunt te ervaren. Het project is een snijvlakproject van gemeente en provincie en volgens Pretty Woman verloopt deze samenwerking niet altijd goed, wat vooral een financiële kwestie is. Als knelpunt wordt verder door hulpverleners genoemd dat de hulpverlening van Pretty Woman ophoudt bij een bepaalde leeftijd en dat dit erg vervelend is voor meiden die net buiten deze leeftijdsgrens vallen.

Comensha pleit voor meer voorlichting over jonge pooiers (loverboys)

Comensha pleit voor meer voorlichting over het fenomeen jonge pooiers aan burgers en scholen. Dit zou bijvoorbeeld opgenomen kunnen worden in het curriculum van scholen en ouders zouden erbij betrokken moeten worden. Mensen moeten volgens Comensha beseffen dat de meeste slachtoffers van mensenhandel Nederlandse meiden en jongens betreffen die je buurmeisje/buurjongen zouden kunnen zijn:

Ik hoorde laatst op televisie zeggen: 'ik zeg altijd tegen de kinderen neem je vrienden mee naar huis want dan ken je ze'; maar voor een deel van de pooiers is dat hun werkwijze, zorg dat je de familie kent en dat je goed ligt (interview Comensha).

6 Succesfactoren en knelpunten

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een compact overzicht van alle succesfactoren en knel- en aandachtspunten van het Utrechtse prostitutiebeleid zoals die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn gekomen. Het hoofdstuk eindigt met een lijst concrete aanbevelingen voor nieuw beleid op het gebied van prostitutie.

6.2 Toezicht en Handhaving

Succesfactoren

- Het Belastingconvenant heeft de samenwerking tussen de toezicht- en handhavingspartners flink verbeterd.
- De plaatsing van de vergunningverlening en het toezicht daarop bij de gemeente (afdelingen Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving van de Dienst Stadsontwikkeling) wordt door de toezicht- en handhavingpartners als een positieve ontwikkeling gezien.
- Het vergunningstelsel aan de Europalaan en de daarmee samenhangende goede samenwerking tussen partijen, biedt een veilige omgeving voor prostituees op de tippelzone.

Knel- en aandachtspunten

- Ondanks de geconstateerde ernstige situatie op het Zandpad brengen handhavingsacties en controles weinig illegale zaken aan het licht in de legale sector: op het papier lijkt de branche op orde.
- Er is te weinig capaciteit bij de politie voor preventieve taken, toezicht en controles, met name op het Zandpad wordt de aanwezigheid van zowel het Team Commerciële Zeden als de wijkagent door veel betrokkenen, inclusief de politie zelf, als onvoldoende gezien.
- De open sfeer rondom het Zandpad en het feit dat de prostitutie daarmee ook goed controleerbaar is voor pooiers/mensenhandelaren is deels debet aan geconstateerde misstanden.
- Het capaciteitstekort bij de politie zorgt tevens voor weinig controles en acties in de escortbranche.
- Het is voor de afdeling Toezicht en Handhaving onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de aanpak van illegale prostitutie.
- De afdeling Toezicht en Handhaving voorziet handhavingsproblemen bij het voornemen van het kabinet om thuiswerkers vergunningplichtig te maken.
- Het OM is bezorgd dat repressief optreden in de vergunde sector zal leiden tot een verschuiving naar de illegaliteit; een illegaliteit waarbinnen volgens het OM de problemen nog groter zijn.

6.3 Signalering en opsporing

Succesfactoren

- Van meerdere kanten wordt positief gereageerd op de meer outreachende werkwijze van het HAP op het Zandpad. Hierdoor worden meer problemen sneller gesignaleerd.
- Goede zorgstructuur en korte lijnen rondom de tippelzone aan de Europalaan zorgen voor een goede signalering en beheersbaarheid van problemen rondom dwang.
- Het Belastingconvenant en ook het Netwerk Mensenhandel hebben volgens betrokkenen bijgedragen aan een sterk verbeterde samenwerking op het gebied van signalering.

Knel- en aandachtspunten

- Volgens zowel gemeente als politie wordt er politieke en bestuurlijke veel prioriteit gegeven aan mensenhandelproblematiek, maar wordt hier tegelijkertijd te weinig handen en voeten aangegeven op uitvoerend niveau.
- De verminderde aanwezigheid van politie op de prostitutielocaties door capaciteitsproblemen is nadelig voor het opbouwen van een vertrouwensband met de prostituees en derhalve ook voor de signalering van mensenhandel.
- Ook op het gebied van opsporing ervaart de politie capaciteitsproblemen, waardoor zaken blijven liggen. Aangiftes die te lang blijven liggen zorgen voor een nog lagere aangiftebereidheid bij slachtoffers.
- Er is bij slachtoffers van mensenhandel door verschillende oorzaken een lage aangiftebereidheid wat opsporing van zaken bemoeilijkt.
- Het HAP is op het Zandpad nog steeds minder aanwezig dan op de Europalaan waardoor vrouwen gemist worden met de hulpverlening.
- Bij opsporing van daders geldt een sterk spanningsveld tussen interveniëren en het in beeld houden van slachtoffers. De veiligheid van mensen die aangifte doen zou beter moeten worden gegarandeerd.
- Volgens Expertisecentrum Mensenhandel en het Openbaar Ministerie zijn hulpverleners verplicht signalen te melden en kunnen ze zich niet op een geheimhoudingsplicht beroepen.
- Betere afstemming tussen de bestuursrechterlijke aanpak en de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Gegevens uit opsporingsonderzoek kunnen bij een goede informatie-uitwisseling tussen partijen leiden tot een betere bestuursrechterlijke aanpak, bijvoorbeeld met BIBOB.
- Mensenhandel houdt zich niet aan gemeentegrenzen, waardoor een bovenregionale en landelijke aanpak is gewenst.

6.4 Opvang en hulpverlening

Succesfactoren

- De meer outreachende werkwijze van het HAP op het Zandpad leidt tot betere hulpverlening volgens zowel politie als prostituees.
- Volgens opvanginstellingen zijn er voldoende crisisplekken voor slachtoffers van mensenhandel. Men is ook tevreden over de nieuwe opvangplekken voor mannen.
- Het Netwerk Mensenhandel gefaciliteerd door Comensha heeft volgens meerdere betrokkenen geleid tot een sterk verbeterde samenwerking tussen hulpverleners. Men kent elkaar beter en men weet elkaar sneller te vinden, wat leidt tot een efficiëntere hulpverlening.

Knel- en aandachtspunten

- De doorstroom van (met name buitenlandse) slachtoffers van crisisopvang naar woonplek wordt door alle hulpverleners als een knelpunt ervaren. Vrouwen zitten te lang in de crisisopvang en hebben geen recht op een uitkering en inburgering.
- Zowel politie als OM ervaren alle opvang als onvoldoende. De politie moet te vaak hulpverlener spelen bij gebrek aan opvang.
- De opvang in Utrecht is niet voldoende geëquipeerd voor begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Vooral begeleiding bij ingewikkelde juridische procedures en het inleven in de situatie van buitenlandse slachtoffers wordt als knelpunt ervaren.
- Slachtoffers van mensenhandel vormen een aparte categorie binnen zorg. Meerdere partijen zijn van mening dat slachtoffers meer gebaat zijn bij categorale opvang.
- Een aantal gemeentelijke instellingen zijn volgens hulpverleners onvoldoende ingericht op de dienstverlening aan slachtoffers van mensenhandel, zoals Burgerzaken en de Sociale Dienst.
- Eén aanspreekpunt voor vrouwen gedurende het hulpverleningsproces ontbreekt waardoor het overzicht ontbreekt, beslissingen niet worden genomen en hulpverleners elkaar soms tegenwerken.
- Pretty Woman kent lange wachtlijsten voor hulpverlening aan jonge vrouwen die in de prostitutie zijn terecht gekomen of het risico lopen daarin terecht te komen.
- Gedwongen prostitutie onder mannen is nog een weinig onderkend probleem en een blijvend aandachtspunt.
- Comensha pleit voor meer voorlichting over de methodiek en werkwijzen van jonge pooiers/'loverboys'. De politie wijst op nieuwe technieken van deze pooiers zoals het benaderen van meisjes bij instellingen voor verstandelijk gehandicapten en via internet (Hyves, MSN).

6.5 Aanbevelingen

Toezicht en handhaving

- Intensivering van de bestuurlijke aanpak van misstanden in de legale en illegale prostitutie; intensivering van het gebruik van de wet BIBOB en zoeken van nieuwe bestuursrechterlijke mogelijkheden (bijvoorbeeld voor het binnenkomen bij woningen die je niet vertrouwt).
- Betere afstemming tussen de bestuursrechterlijke aanpak en de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Gegevens uit opsporingsonderzoek kunnen bij een goede informatie-uitwisseling tussen partijen leiden tot een betere bestuursrechterlijke aanpak, bijvoorbeeld met BIBOB.
- Controleacties met de toezicht- en handhavingpartners behouden om te laten zien dat je er bent. Tegelijkertijd gebruik maken van andere meer heimelijke methoden om de prostitutiesector te controleren, met name door de politie.
- Meer capaciteit bij de politie op alle terreinen: handhaving, signalering en opsporing en een grotere aanwezigheid op de locaties en meer investeren in contacten met prostituees.
- Een grotere inzet van zowel politie als gemeente op het gebied van de aanpak van illegale prostitutie: bij signalen controleren (bijvoorbeeld bij panden die je niet vertrouwt), meer woning- en hotelacties naar aanleiding van advertenties in kranten en op internet. Vanwege landelijke aard internetaanbod: investeren in landelijke afstemming
- Uitzoeken van verantwoordelijkheden van gemeente en politie bij toezicht op illegale prostitutie.
- Onderzoeken consequenties van vergunningplichtig maken thuiswerkers voor gemeentelijk toezicht.
- Analoog aan de vergunningen voor prostituees op de Europalaan een registratie van prostituees in de raamprostitutie en inbouwen van een contactmoment (politie, GG&GD).
- Actie ondernemen om met name op het Zandpad pooiers weg te houden van de prostituees.
- Behouden van vergunningensysteem en zorgstructuur op de Europalaan.

Signalering en opsporing

- Meer capaciteit bij de politie op het gebied van opsporing en meer investeren in contacten met prostituees.
- Investeren in opleiding van gemeenteambtenaren om signalen van mensenhandel te herkennen (zo worden in Rotterdam alle betrokkenen: gemeente, politie, hulpverleners etc. allemaal op dezelfde manier opgeleid, zodat ze van elkaar weten wat ze wel en niet kunnen).
- Meer aandacht bij opsporingsonderzoek voor de rol van de exploitanten bij mensenhandel.
- Duidelijkheid creëren over doorlaatverbod en de vermeende geheimhoudingsplicht onder hulpverleners.

Opvang en hulpverlening

- De doorstroom van slachtoffers mensenhandel van crisisopvang naar woonplek moet worden verbeterd.
- Verlengen openingsuren van het HAP op zowel het Zandpad als de Europalaan en behouden van de outreachende werkwijze van het HAP op het Zandpad.
- Onderzoeken van mogelijkheden voor categorale opvang van mensenhandelslachtoffers, die beter is uitgerust voor hun specifieke problemen.
- De zorgcoördinator moet verantwoordelijk worden voor het hele hulpverleningstraject.
- Blijvend investeren in lokale netwerkvorming en een landelijke aanpak van mensenhandel.
- Bij gemeentelijke diensten die met de B9-regeling te maken hebben, moet kennis worden opgebouwd over de ins en outs van de regeling.
- Oplossen van de wachtlijst van Pretty Woman.
- Meer voorlichting over loverboys: met name aan professionals, scholen en ouders.
- Meer voorlichting aan klanten: bewustmaking en herkennen van signalen.

Bronnen

Literatuur

Algemene Zaken (1999), Beleidsnotitie Prostitutie. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Asante & Schaapman (2005). Het onzichtbare zichtbaar gemaakt. Prostitutie in Amsterdam anno 2005. Amsterdam: PVDA-fractie Amsterdam.

Bestuursinformatie (2006). Nulmeting Prostitutiebeleid. Utrecht: Gemeente Utrecht.

BNRM (2007). Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

BNRM (2008). Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Bovenkerk F., M. van San, M. Boone, T. Boekhout van Solinge, D.J. Korf (2004). 'Loveboys' of modern pooierschap in Amsterdam. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafwetenschappen.

College B&W Utrecht (2006). 'Utrecht voor elkaar'. Collegeprogramma 2006 – 2010.

Comensha (2008). Cijfers Mensenhandelaanmeldingen 2007. www.comensha.nl.

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). Notitie Overzicht van beleid vanuit welzijnszaken/DMO met betrekking tot prostitutie. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Doornick, M. van, B. van Schijndel. Nieuwe kansen voor hervorming Amsterdamse seksindustrie. Amsterdam: GroenLinks-fractie Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2007). Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007 – 2010. Amsterdam: Bestuursdienst Amsterdam, Directie OOV/Operationeel Team.

Gemeente Amsterdam (2007). Grenzen aan de handhaving. Nieuwe ambities voor de Wallen. Amsterdam: Bestuursdienst Gemeente Amsterdam, Directie OOV/Van Traa-team.

Gemeente Amsterdam (2008). Prostituee v/m Amsterdam, weerbaar en zelfstandig. Amsterdam 2008–2010. Amsterdam: College B&W.

Gemeente Rotterdam (2000). Het Rotterdamse Prostitutiebeleid. Rotterdam: Bestuursdienst Gemeente Rotterdam.

Gemeente Utrecht (1998). Beleidsnotitie prostitutie. Utrecht: gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2004). Commissiebrief evaluatie legalisering exploitatie prostitutie. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2005). Algemene Plaatselijk Verordening Utrecht, artikelen 70 t/m 73. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2006). Utrecht veilig! Dat doen we samen. Stadsprogramma Veiligheid 2007. Utrecht: Gemeente Utrecht/Dienst Secretarie.

Gemeente Utrecht (2007). Notitie Overzicht van Beleidsintensivering Prostitutiebeleid, – uitbreiding en wijziging in 2007 . Utrecht: Gemeente Utrecht.

GG&GD Utrecht (2006). Beweging in Gezondheid, Utrecht gezonder in 2010. Actieprogramma Volksgezondheid 2007–2010. Utrecht: GG&GD Utrecht.

GG&GD Utrecht (2007). Deelbeleidsnotitie uitstapprogramma prostitutie. Utrecht: GG&GD Utrecht.

GG&GD Utrecht (2008). Steekproef Zandpad: cijfers en indrukken situatie Zandpad. Utrecht: GG&GD Utrecht (vertrouwelijk stuk).

Goderie, M., H. Boutellier (2006). Prostitutie in Rotterdam. Utrecht: Verwey–Jonker Instituut.

In–Pact (2007). Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2006. De Bilt: In–Pact.

Intraval (2006). Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet–legale prostitutie. Groningen–Rotterdam: Intraval.

KLPD (2008). Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector. Driebergen: Koninklijke landelijke politiediensten, dienst Nationale Recherche.

Korf D.J., E. van Vliet, J. Knotter, M. Wouters (2005). Tuppelen na de zone; Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam. Amsterdam: Bonger Instituut voor Criminologie.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). Q & A prostitutie 2005. Vragen en antwoorden over het Nederlandse Prostitutiebeleid.

Ministerie van Justitie (2008). Instellingsbesluit Taskforce Mensenhandel.

Ministerie van Justitie (2008). Brief aan de 2^e kamer over prostitutiebeleid. 16 mei 2008.

Norwegian Government (2004). Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands. Noorwegen: Norwegian Government, Ministry of Justice and the Police.

Rekenkamer Utrecht (2007). Gericht en geregeld. Een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht. Utrecht: Rekenkamer Utrecht.

STV (2007). Jaarverslag 2006. Amersfoort: Stichting tegen Vrouwenhandel.

Swedish Government (2004). Prostitution and trafficking in woman. Sweden: Swedish Government, Ministry of Industry, Employment and Communications.

Van Doorninck, M. (1999). 'Om verderf van een nog walgelijker aard te voorkomen'. NRC-Handelsblad 16-10-1999.

Verwey-Jonker Instituut (2007). Positie van slachtoffers van mensenhandel. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut & Adviesbureau Van Montfoort.

Vluchtelingenwerk (2008). Pardon en dan..... Verslag 2007. Utrecht: Vluchtelingenwerk Midden-Nederland/Ex-AMA Steunpunt.

WODC (2007). Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Internet

Bekeken aanbodsites:

- www.030escort.nl
- www.06escorts.nl
- www.1001priveadressen.nl
- www.bijdehoeren.nl
- www.boys4u.nl
- www.callgirls.nl
- www.eromarkt.nl
- www.escort-nl.com
- www.escortplek.nl
- www.escortprofielen.nl
- www.escupido.nl
- www.hoerengids.nl
- www.hoerenontvoeren.nl
- www.hotescort.nl
- www.kinky.nl
- www.klassehoeren.nl
- www.neukcontacten.nl
- www.priveadressen.ws

- www.privedamesonline.nl
- www.prive-ontvangst.nl
- www.sexaangeboden.nl
- www.sexafspraakjes.com
- www.tippelgids.nl
- www.tophookers.eu
- www.hookers.nl

Bekeken recensiesites:

- www.hookers.nl
- www.ijsberenforum.nl

Overige sites:

- www.comensha.nl
- www.eenveiligamsterdam.nl
- www.denhaag.nl
- www.rotterdamveilig.nl

Bijlage 1 Geïnterviewde instellingen

Gemeente

- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Welzijn: beleidsmedewerker Vreemdelingenzaken
- Bestuurs- en Concerndienst, Openbare Orde en Veiligheid: beleidsmedewerker prostitutie
- GG&GD: beleidsondersteuner prostitutie en verslavingszorg
- Dienst Stadsontwikkeling, Toezicht & Handhaving: teamleider
- Dienst Stadsontwikkeling, Toezicht & Handhaving: inspecteur

Politie

- Politie Utrecht, District Centrum: wijkagent Breedstraatbuurt
- Politie Utrecht, District Utrecht Noord: wijkteamchef Overvecht
- Politie Utrecht, District Utrecht Noord: wijkagent wijkteam Overvecht
- Politie Utrecht, District Utrecht Zuid: wijkteamchef Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk
- Politie Utrecht, District Utrecht Zuid: wijkagent Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk
- Politie Utrecht, Team Commerciële Zeden: teamcoördinator
- Politie Utrecht, Team Commerciële Zeden: rechercheur

Hulpverlening en opvang

- Pretty Woman: projectleider
- Slachtofferhulp Nederland, Regio Midden: teamleider
- Stichting Cordaad: mentor slachtoffers mensenhandel
- Stichting Stade, afdeling Back-up: zorgcoördinator behandeltrajecten
- Stichting Tussenvoorziening, Huiskamer Aanloop Project: activerend opvangmedewerker
- Stichting Tussenvoorziening, Huiskamer Aanloop Project: senior activerend opvangmedewerker
- Stichting Vluchtelingenwerk: coördinator ex-AMA team
- Stichting Weerdsingel: medior activerend woonbegeleider
- Vieja Vrouwenopvang: zorgcoördinator mensenhandel

Overige Utrechtse instanties

- Openbaar Ministerie, Utrechts parket: officier van justitie mensenhandel
- Belastingdienst

Landelijke instanties

- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel: onderzoeker
- Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel): consulent regio Utrecht
- Immigratie en Naturalisatie Dienst: contactpersoon mensenhandel, regio Utrecht
- Immigratie en Naturalisatie Dienst: beleidsmedewerker mensenhandel
- Openbaar Ministerie, landelijk parket: landelijk officier van justitie mensenhandel
- Politie Nederland, Operationele Expertise (Opex): onafhankelijk expert mensenhandel
- Scharlaken Koord

