

## Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie)

### 7.1 Inleiding

Het besef dat strafrecht alleen niet toereikend is om (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken en dat een bestuurlijke en integrale aanpak daarbij onmisbaar is, wint steeds meer terrein. Maar wat behelst die bestuurlijke aanpak als het gaat om mensenhandel? Welke vormen van integrale aanpak zijn er? In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Daarbij betreft de mensenhandel – in de praktijk en niet noodzakelijkerwijs – mensenhandel in de seksindustrie.

Hierbij wordt eerst – omdat dit hoofdstuk vooral de seksuele dienstverlening betreft – aandacht besteed aan ontwikkelingen op dat gebied. Vervolgens komt de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (§7.3) en mensenhandel (§7.4) aan de orde, gevolgd door de bestuurlijke handhaving in de vergunde prostitutiesector (§7.5). Tot slot wordt aandacht besteed aan de integrale aanpak van mensenhandel, te weten de programmatische aanpak (§7.6.1) en de ketenaanpak (§7.6.2).

### 7.2 Ontwikkelingen in de seksuele dienstverlening

In deze paragraaf worden ontwikkelingen in de seksuele dienstverlening beschreven. Hieronder wordt verstaan het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling, oftewel prostitutie.

Bij de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod wordt aangegeven dat er – naast vergunde inrichtingen en vormen van prostitutie waarvoor geen vergunningplicht bestaat – ook niet-vergunde (illegale) prostitutie voorkomt. In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat de legale prostitutiesector omvangrijker is dan het illegale circuit.<sup>1</sup> In een Rotterdamse studie komen onderzoekers evenwel tot de conclusie dat het illegale prostitutie-circuit in die gemeente minstens zo groot is als het legale deel.<sup>2</sup> Illegale prostitutie vindt onder meer plaats onder dekmantel en in moeilijk te controleren sectoren, zoals massagesalons, kapsalons, zonnestudio's, parenclubs, sauna's en erotische café's. Tevens zijn de escort, thuis-, hotel- en internetprostitutie (webcamseks) sterk in opkomst. Hieronder worden enkele (nieuwe) vormen van de seksuele dienstverlening nader beschreven. Daarnaast worden activiteiten tegen mensenhandel vanuit de branche beschreven.

---

<sup>1</sup> Daalder, 2007, pp.73-74.

<sup>2</sup> Goderie & Boutelier, 2006.

*Thaise massagesalons:*

Prostitutie in Thaise massagesalons is niet nieuw: ook de Vijfde rapportage van de NRM besteedde aandacht aan dit type sekswerk. De enorme groei van het aantal salons en het tempo waarin salons weer verdwijnen de laatste jaren is echter opvallend. Ook zijn concrete gegevens over deze inrichtingen en de werknemers schaars. Vanuit deze achtergrond verdient het project dat de Rode Draad in 2008 in deze salons uitvoerde, de aandacht.

Naar aanleiding van de opvallende concentratie Thaise massagesalons en de omstandigheden die veldwerkers van de Rode Draad in die salons tegenkwamen, bezocht de Rode Draad 63 Thaise massagesalons in Nederland. De bezoeken die in het kader van dit project werden gebracht leverde veel informatie op over de situatie van de werknemers. Van de 150 bedrijven waarvan de Rode Draad het bestaan wist, bestonden er 62 al niet meer ten tijde van het project.<sup>3</sup> Dit is indicatief voor het tempo waarmee de wereld van de massagesalons zich beweegt. Het rapport dat naar aanleiding van dit project geschreven is, onderscheidt traditionele – en erotische massagesalons. Vooral bij de traditionele salons constateren veldwerkers dat moeilijk te bepalen is of in een salon al dan niet sprake is van (gedwongen) prostitutie. Allereerst omdat er verschillende opvattingen bestaan over wat onder seks en dus prostitutie valt. Zo zien klanten, maar ook masseuses een *happy ending* (het handmatig tot een hoogtepunt brengen) vaak niet als seks. Waar in een traditionele massagesalon (illegale) seksuele handelingen worden verricht, is het vaak niet duidelijk of de masseuses er, vanwege de extra inkomsten, zelf voor kiezen deze diensten aan te bieden of niet. De veldwerkers van de Rode Draad constateerden ook een aantal signalen van misstanden en uitbuiting. Bijvoorbeeld vrouwen die direct na aankomst in Nederland werkten en een vrouw met blauwe plekken op de armen. Sommige vrouwen geven toe in een ver verleden via mensenhandelaren naar Nederland te zijn gekomen. Vrouwen maken vaak enorme schulden om naar Nederland te komen. In gesprekken hierover komen bedragen van €40.000 en fl.60.000 – fl.80.000 ter sprake. Veldwerkers van Rode Draad beoordelen de situatie van veel van de Thaise vrouwen als slecht: de vrouwen staan onder druk van de familie in het thuisland, stellen zich zeer loyaal op naar de baas van de salons, spreken nauwelijks Nederlands en hebben geen perspectief. Sommige vrouwen zoeken hun toevlucht in gokken en drugs (dit werd in drie salons geconstateerd). Veel vrouwen hebben wel weet van de mensenhandelproblematiek, maar spreken erover als iets dat elders gebeurt.

In Den Haag bezocht een journalist voor het gratis weekblad NL70 zeven Thaise massagesalons in de stad. Hij ontdekte zo niet alleen dat Thaise massagesalons inderdaad in meerdere gevallen een dekmantel voor prostitutie zijn, maar ook constateerde hij signalen die een indicatie van gedwongen prostitutie zouden kunnen zijn. Zo bedankt de masseuse in één van de salons hem ervoor dat hij, in tegenstelling tot ‘de meeste mannen’, geen seksuele handelingen van haar vraagt. Daarnaast mag hij in twee andere salons kiezen uit een aantal masseuses, waarvan er enkele, volgens de journalist, zeer angstig kijken.<sup>4</sup>

3 De lijst waarover de Rode Draad beschikt is opgesteld aan de hand van internetsites, het eigen adressenbestand en krantenberichten. De Rode Draad garandeert niet dat deze lijst volledig is.

4 Stam, 2009, pp.20-23, verkrijgbaar via [www.mijnnl.nl](http://www.mijnnl.nl).

In een antwoord op schriftelijke vragen die raadsleden naar aanleiding van (onder andere) dit artikel stelden, geeft het Haagse College van Burgemeester en Wethouders aan dat alle in het artikel bezochte massagesalons vergunde seksinrichtingen zijn en dat bij het uitvoeren van het geïntensiveerde controlebeleid, gericht op controle van ieder signaal van illegale prostitutie, sinds de start in maart 2008 slechts éénmaal een (Chinese) massagesalon zonder benodigde vergunning is vastgesteld. De gezamenlijke aanpak van de Haagse gemeente en de politie resulteert volgens B&W jaarlijks in de opsporing van ongeveer 70 gevallen van illegale prostitutie.<sup>5</sup>

*Chinese massagesalons, kapsalons en nagelstudio's*

In februari 2009 verscheen het onderzoek van Knotter, Korf en Lau naar illegale Chinezen in Nederland. Dit onderzoek besteedt uitvoerig aandacht aan aspecten van uitbuiting, prostitutie en criminaliteit, onder andere in kap- en massagesalons. Van de 15 onderzochte salons, geselecteerd op een vermoeden van illegale praktijken, bleek bij acht onomstotelijk dat er illegalen werkzaam waren. Bij vijf anderen bleef het bij vermoedens. Mogelijke oorzaak voor het volgens de onderzoekers groeiende aantal illegale Chinezen in de beautybranche, is de aanscherping van de controles in de horeca. Veel restaurantbezitters durven geen illegale Chinezen meer in hun bedrijf aan te nemen. Naast bonafide zaken wordt er, volgens de auteurs, ook (gedwongen en vrijwillige) prostitutie bedreven in de tientallen nagelstudio's en kap- en massagesalons, die met name in de grote steden te vinden zijn. Ondanks meldingen van buurtbewoners en aangiftes van verkrachting en uitbuiting van prostituees voert de politie nauwelijks onderzoek uit naar deze sector. Volgens geïnterviewde politiefunctionarissen komt dit doordat deze onderzoeken geen prioriteit hebben, de aangiftes van mensenhandel niet altijd geloofwaardig zijn en gedwongen prostitutie niet de hoofdactiviteit van de verdachten is en dus als restinformatie<sup>6</sup> wordt beschouwd. Opvallend is dat Chinezen die slachtoffer zijn van een mensenhandelaar (slangenkop), de handelaar helemaal niet als een crimineel zien, maar eerder als een held beschouwen of iemand die zij veel verschuldigd zijn. Illegale Chinezen spreken ook zelden van uitbuiting, hetgeen volgens de auteurs ook te maken heeft met de arbeidsomstandigheden in China.<sup>7</sup>

Publicaties in de media leidden in Den Haag tot ophef. Het dagblad Trouw besteedde eind 2007 uitgebreid aandacht aan Chinese vrouwen die in zeker zes Chinese kap- en massagesalons in Den Haag illegale prostitutie bedrijven. Volgens betrokkenen 'verdwijnen' vrouwen uit dergelijke salons regelmatig en verschijnen er bijna wekelijks nieuwe meisjes. Ook vanwege hun terughoudendheid (ingegeven door de angst om uitgezet te worden) kunnen hulpverleners geen greep op deze groep prostituees krijgen. De aangifte van één Chinese masseuse leidde in februari 2008 tot de arrestatie van de Nederlandse eigenaar van een mas-

5 Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden Vos, Zandstra, Rietveld en Klein inzake illegale prostitutie in Haagse kap- massagesalons, BSD/2009.968 – RIS 161025, 10 maart 2009.

6 Restinformatie is informatie die de politie in het kader van een opsporingsonderzoek ter ore komt en geen betrekking heeft op de casus die wordt onderzocht.

7 Knotter e.a., 2009.

sagesalon wegens seksuele uitbuiting. De masseuse moest, naar eigen zeggen, onder druk seksuele handelingen verrichten en de helft van haar verdiensten afstaan. Dat de eigenaar in dit geval een (blanke) Nederlander is, is een nieuwe ontwikkeling. Meestal werken de Chinese meisjes bij bedrijven van Chinese eigenaren.<sup>8</sup> In Hoofdstuk 12 komt niet-seksuele uitbuiting in Chinese massage- en kapsalons aan de orde.

*Bulgaarse en Roemeense kapsters en schoonheidsspecialisten:*

Onderzoeksbureau Ultrascan stelt dat zeker 80% van de Bulgaarse en Roemeense vrouwen die zich bij de Kamer van Koophandel (KvK) inschrijven als kapster of schoonheidsspecialiste, werkzaam is in de prostitutie. Het aantal Bulgaarse starters is in één jaar verzevenvoudigd naar 1600, terwijl het aantal Roemenen dat een eigen zaak begon verviervoudigde. De KvK-cijfers worden volgens Ultrascan ten onrechte beschouwd als een indicator voor emancipatie, zulks terwijl veel van de vrouwen hun werk onder dwang doen.<sup>9</sup> De IND signaleerde ook misstanden bij Bulgaren en Roemenen die zich bij de IND melden in verband met zelfstandig ondernemerschap (zie §8.3.1).

*Illegale prostitutie in hotels*

Sinds de opheffing van het bordeelverbod lijkt – mede door technologische ontwikkelingen en andere factoren – ook de illegale prostitutie in hotels toegenomen.<sup>10</sup> Deze kan verschillende vormen aannemen. Er zijn prostituees die een hotelkamer huren en daar werken. Er zijn prostituees die in de bar van een hotel gasten oppikken. Er zijn prostituees die worden besteld door hotelgasten. En er zijn organisaties/bemiddelaars die hotelkamers huren en er prostituees in zetten. Deze laatste vorm lijkt met name in hotel(keten)s aan grote uitvalswegen of snelwegen, waar weinig zicht bestaat op de gasten en andere bezoekers voor te komen. De vrouwen die hier werken of te werk worden gesteld, worden aangeboden via internet. Daar wordt ook een 06-nummer vermeld, dat gebruikt kan worden om een afspraak te maken. De klant bezoekt de prostituee in het hotel. Soms wordt voor langere tijd een kamer gehuurd. Mogelijk worden prostituees gedwongen zich te prostitueren in deze hotels. De vraag is in hoeverre hotelpersoneel op de hoogte is van de prostitutie c.q. dwang en hieraan meewerkt door bijvoorbeeld (betaald) actief te bemiddelen. De Vereniging voor Exploitanten Relaxbedrijven (VER) waarschuwde in maart 2008 273 hotels van 13 hotelketens door middel van een brief tegen de vorming van ‘een bedrijf in uw bedrijf’, oftewel het faciliteren van bedrijfsmatige prostitutie in een hotelkamer.

8 In Trouw verschenen tussen 22 december 2007 en 8 juli 2008 verschillende artikelen over illegale prostitutie in Chinese kap- en massage salons in Den Haag. In het bijzonder wordt hierin het lot van één Chinese vrouw gevolgd. In november 2008 is in Den Haag, Rotterdam en Delft een viertal Chinese mensenhandelaren gearresteerd, die vrouwen in massagesalons en nagelstudio's tot prostitutie dwongen. (*Chinezen gepakt voor mensensmokkel*, De Telegraaf (Haaglanden), 5 november 2008).

9 *Kapsalon dekmantel prostituees*, Het Parool, 7 mei 2008, p.26; mondelinge informatie Ultrascan, 20 april 2009.

10 Biesma e.a., 2006.

De escort, ook in deze vorm, is moeilijk te reguleren en te controleren. Toch is het belangrijk grip te krijgen op deze sector, vanwege het feit dat hier anders ongestoord minderjarige prostituees en slachtoffers mensenhandel tewerk kunnen worden gesteld. In een proeftuin (zie §7.6.1) wordt de illegale hotelprostitutie aangepakt. Doel is, naast het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, aanbevelingen te doen voor een preventieve, bestuurlijke, fiscale en civielrechtelijke aanpak. Ondertussen hebben de hotels die in verband worden gebracht met deze misstanden zelf ook actie ondernomen om illegale prostitutie en mensenhandel te bestrijden: er wordt een protocol voor hotelpersoneel ontwikkeld met het doel mensenhandel (sneller) te herkennen.<sup>11</sup>

### *Internetprostitutie*

Het gebruik van internet voor het verlenen van seksuele diensten groeit nog altijd en wordt in de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod van het WODC gemeld als één van de redenen voor het dalende aantal vergunde seksinrichtingen.<sup>12</sup> Het WODC stelt daarbij echter ook dat de ontwikkeling van webcamseks geen typisch Nederlandse ontwikkeling is en eerder moet worden toegeschreven aan de toegenomen mogelijkheden van internet, dan door de opheffing van het bordeelverbod.<sup>13</sup>

Het gebruik van internet voor seksuele diensten onderscheidt zich in enerzijds het werven van klanten door escorts of thuiswerkers en anderzijds het verrichten van seksuele handelingen voor een webcam. Deze laatste vorm van internetgebruik (ook wel webcamseks genoemd) wordt niet beschouwd als prostitutie, maar wel als sekswerk en vindt ook vaak zonder betaling plaats. Volgens cijfers van de Rutgers Nisso groep is het hebben van online seks populair bij zowel mannen als vrouwen.<sup>14</sup>

Zaitch en Staring maken in hun onderzoek naar klanten van prostitutie onderscheid tussen drie typen prostitutiegerelateerde websites. Ten eerste beschrijven zij (commerciële) websites waarop prostitutie wordt aangeboden, al dan niet door de vrouwen zelf. Een tweede type websites betreft die waarop algemene informatie over prostitutie wordt gegeven. Deze websites dienen onder andere ter educatie en ondersteuning van prostituees en als bron voor informatie voor anderen. De derde categorie websites bestaat uit pagina's voor klanten van prostituees, ter reflectie en informatie, zoals [www.hookers.nl](http://www.hookers.nl) of [www.ijsberen.nl](http://www.ijsberen.nl).<sup>15</sup> De evaluatie van het WODC vermeldt dat deze laatste categorie websites relatief nieuw is en sterk in gebruik gestegen.<sup>16</sup>

11 Door de hotelbranche (Koninklijke Horeca Nederland – KHN), de politie (Korps landelijke Politiediensten – KLPD), de branchevereniging van seksbedrijven (Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven -VER) en experts op het gebied van mensenhandel (Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel – EMM).

12 Op basis van opgaven van gemeenten deed het WODC een globale vergelijking en kwam tot de conclusie dat het aantal seksinrichtingen tussen 2000 en 2006 met een zesde is afgenomen. Deze conclusie komt volgens het WODC overeen met ervaringen van exploitanten en prostituees en hetgeen in het rapport van de Rode Draad wordt beschreven (Altink & Bokelman, 2006). Bron: Daalder, 2007.

13 Daalder, 2007, p.36.

14 Rutgers Nisso groep, 2008, p.11.

15 Zaitch & Staring, 2009.

16 Daalder, 2007, p.34.

Prostituees die hun klanten via internet werven en klanten thuis, in een hotel of appartement ontvangen, zijn niet verplicht geld af te dragen aan bordeelhouders en kunnen zo goedkoper werken dan de collega's uit andere delen van de prostitutiebranche. Een ander voordeel van werken via internet is volgens prostituees de anonimiteit. In bordelen en clubs is anoniem werken niet meer gegarandeerd, nu bijvoorbeeld veel gemeenten camera's ophangen in de omgeving van seksinrichtingen. Deze anonimiteit brengt echter ook gevaren met zich mee: hulpverleners hebben nauwelijks toegang tot de prostituees en zij zijn niet bekend bij instanties.

#### *Turkse horeca*

Een bekend fenomeen betreft de prostitutie in Turkse horeca, zoals café's en koffiehuisen.<sup>17</sup> Hier vindt prostitutie of bemiddeling daarvoor plaats. Het zou vooral gaan om Bulgaarse prostituees.

#### *Raamprostitutie*

Steeds meer gemeenten leggen raamprostitutie aan banden (Amsterdam, Alkmaar, Arnhem). Ter regulering van de raamprostitutie wordt gebruik gemaakt van de Wet BIBOB.<sup>17</sup> Eigenaren van bordeelramen, prostituees en andere betrokkenen verzetten zich tegen de geplande sluitingen. Volgens de Rode Draad is de mate van zelfstandigheid één van de belangrijkste criteria voor het kiezen van een werkplek voor prostituees en is het onrealistisch te denken dat vrouwen het raam zullen verwisselen voor het werk in een club.<sup>18</sup> Dit beeld wordt bevestigd door de eerste resultaten van een onderzoek van Bureau Beke. In opdracht van de gemeente Amsterdam (dienst Zorg en Samenleving en de directie Openbare Orde en Veiligheid) voerde dit bureau een grootschalig onderzoek uit naar de prostitutiesector in Amsterdam. Eerste resultaten van het deelonderzoek naar de effecten van het sluiten van ramen op de prostituees, zijn in februari 2009 gepubliceerd in het rapport 'Weg achter het raam'.<sup>19</sup> Op basis van interviews met experts, prostituees en vertegenwoordigers van politie en observatieonderzoek in Amsterdam formuleren de auteurs zeven scenario's van mogelijke effecten op de prostituees.

De auteurs concluderen dat vrouwen niet stoppen nadat de ramen zijn gesloten. Het grootste gedeelte van de vrouwen huurt bij andere exploitanten in Amsterdam een raam, liefst in dezelfde wijk. De sfeer in de buurt blijkt, evenals de zelfstandigheid en de relatief goede verdiensten, een reden om voor een ander raam in dezelfde buurt te kiezen. Slechts een klein deel verplaatst richting de escort of raambordelen in een andere stad. Verschuivingen naar clubs zijn zeer onwaarschijnlijk, gezien de kosten die aan clubeigenaren betaald moeten worden en de regels die zij kunnen stellen. Voordelen van de sluiting van ramen zijn er met name voor de overgebleven exploitanten, die meer geld (kunnen) vragen en van een hogere bezettingsgraad verzekerd zijn. Ook hoeft een exploitant minder moeite te doen om vrouwen aan

17 Zie voor meer informatie over de Wet BIBOB §7.2.2.

18 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

19 Van Wijk e.a., 2009.

zich te binden. Prostituees ervaren de effecten hiervan, namelijk dat de kwaliteit van de kamers minder is en er minder bescherming is door de exploitant. De positie van de prostituee is hierdoor verslechterd. De Rode Draad noemt daarnaast ook het ontstaan van wachtlijsten voor ramen als gevolg van de sluiting. Door middel van betalingen zouden vrouwen met een 'beschermer' hoger op de wachtlijst kunnen komen.<sup>20</sup>

Het feit dat er prostituees zijn die uit het vak stappen, is volgens de onderzoekers eerder te verklaren doordat er meer uitstapprogramma's zijn, dan dat dit het gevolg is van de gesloten ramen. De sluiting zou wellicht wel als een extra duwtje in de rug kunnen dienen.

Op een verschuiving naar illegale/ondergrondse vormen van prostitutie hebben de onderzoekers geen goed zicht kunnen krijgen. Vooralsnog is er geen duidelijk verband te concluderen tussen het sluiten van ramen en een eventuele toename in alternatieve vormen van prostitutie.<sup>21</sup>

### *Tippelzones*

In opdracht van de gemeente Nijmegen evalueerde 'Oostveen Beleidsonderzoek en Advies' de tippelzone van de gemeente, waarin ook de ontwikkelingen in andere gemeenten betrokken zijn. Uit deze evaluatie blijkt dat de gemeenten verschillend met tippelzones omgaan.<sup>22</sup> Zo sloten de gemeenten Amsterdam,<sup>23</sup> Den Haag en Rotterdam tussen 2003 en 2006 hun tippelzones en heeft Nijmegen hier plannen toe. Doel van deze sluitingen is het verminderen van overlast en criminaliteit en/of het stimuleren van de prostituees richting een zorgtraject. In Den Haag zijn de effecten van de sluiting van de tippelzones gedurende de eerste zes maanden na de sluiting gemonitord en geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek een afname van de overlast in en rond de voormalige tippelzone en een zeer beperkte uitwaaiering van straatprostitutie. Van de ingestelde 24-uurs opvang, onder beheer van de Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP), wordt veel gebruik gemaakt door prostituees van de tippelzone. Uit de evaluatie blijkt evenwel dat de opvang en de hulpverlening niet alle vrouwen van de voormalige tippelzone bereiken.<sup>24</sup> Interviews met prostituees en de directeur van SHOP, in het Haagse straatnieuws, bevestigen dat het sluiten van de tippelzone in Den Haag geleid heeft tot verschuiving van de prostituees naar het 'hosselcircuit'. De vrouwen kunnen niet achter de ramen terecht omdat de huur ervan te duur is of dit, vanwege de illegaliteit van de vrouwen, niet mogelijk is.<sup>25</sup>

20 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

21 Van Wijk e.a., 2009.

22 Oostveen, 2009.

23 De gemeente Amsterdam is niet betrokken in het evaluatieonderzoek van Oostveen Beleidsonderzoek en Advies. Informatie over het sluiten van de Amsterdamse tippelzone is afkomstig van de gemeentelijke website: [www.eenveiligamsterdam.nl/inhoud/straatprostitutie\\_in\\_amsterdam\\_de\\_tippelzone\\_aan\\_/](http://www.eenveiligamsterdam.nl/inhoud/straatprostitutie_in_amsterdam_de_tippelzone_aan_/).

24 42% van de vrouwen die op de voormalige tippelzone werkten wordt niet bereikt, omdat de prostituees ofwel naar andere steden zijn vertrokken, ofwel (onzichtbaar) in Den Haag verblijven. Bron: Brief van de Burgemeester aan de voorzitter van de Commissies Maatschappelijke ontwikkeling en Veiligheid, Bestuur en Financiën, betreffende de Evaluatie effecten opheffing tippelzone Waldorpstraat, BSD/2006.2544 – RIS 142002, 21 november 2006.

25 *Prostitutie waaert uit*, AD/Haagsche Courant, 2 maart 2007.

De Rotterdamse tippelzone kenmerkte zich door een hoog percentage (90%) verslaafde vrouwen. De gemeente probeert alle verslaafde vrouwen, na behandeling in een kliniek, onder te brengen in beschermd-wonen-projecten en werk aan te bieden. Van de 270 vrouwen die bekend zijn van de tippelzone, was tien maanden na de sluiting 11% niet in behandeling of geheel uit beeld verdwenen.<sup>26</sup> Voor het niet-verslaafde deel van de straatprostituees uit den Haag en Rotterdam geldt, sterker dan voor de verslaafde vrouwen, dat zij zijn uitgeweken naar andere gemeenten.<sup>27</sup>

Eindhoven heeft gekozen voor een benadering vanuit ‘maatschappelijk design’, waarbij onder meer studenten van de Eindhovense Design Academy werden gevraagd mee te denken over een alternatieve aanpak van straatprostitutie in de gemeente. Uit de voorgestelde plannen koos de gemeente voor de aanpak ‘levenskracht’,<sup>28</sup> een maatwerkaanpak waarin vrouwen onder begeleiding van een persoonlijke coach werken aan verbetering van hun situatie. Door deel te nemen aan opbouwende en positieve activiteiten (bijvoorbeeld coachgesprekken en workshops) verdienen prostituees kredietpunten, waarmee ze aankopen bij de gemeente kunnen doen. Uiteindelijk is het doel van het project dat prostituees worden opgeleid en een onafhankelijk leven gaan leiden, liefst zonder drugs en prostitutie, zodat de tippelzone in 2011 kan worden gesloten.<sup>29</sup>

Andere gemeenten (zoals Utrecht, Arnhem, Heerlen en Groningen) hebben geen plannen de tippelzone te sluiten. Uit periodieke evaluaties blijkt dat de zones voldoen aan de doelen (beperking overlast en betere zorg en hulpverlening voor de prostituees). Met uitzondering van Groningen kennen alle zones een registratieplicht en pasjes voor de prostituees, om toestroom van buitenaf te verminderen.<sup>30</sup>

### *Escorts*

Amsterdam heeft in 2007 voor de tweede keer een onderzoek naar de lokale escortbranche laten uitvoeren.<sup>31</sup> Dit onderzoek geeft inzicht in de ontwikkeling van de branche. In het totaal zijn een honderdtal gesprekken gevoerd met mensen uit de branche zelf (exploitanten, escorts, taxichauffeurs, belangenorganisaties), maar ook met professionals om de branche heen (opsporingsinstanties, bestuur, hulpverlening en belangenorganisaties) en afnemers (zowel directe afnemers, klanten, als indirecte, zoals hotelportiers). Hieruit blijkt dat de verwachte groei in de branche daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, ook wanneer de gevonden

26 144 vrouwen zijn in het zorgproject opgenomen en 96 vrouwen bevinden zich in een voorfase van het hulpverleningstraject.

27 Oostveen, 2009.

28 De beschrijving ‘Aanpak Levenskracht’, verkregen van de gemeente Eindhoven, spreekt van een methodiek die nog verder moet worden uitgediept. Vooralsnog betreft het plan een visie.

29 Van Heijningen, 2009, p.13; Uitnodiging miniconferentie ‘Alternatieven voor de tippelzone’, georganiseerd door de gemeente Eindhoven, 25 juni 2008; *Bonuspunten voor prostituees*, Trouw, 29 september 2008.

30 Oostveen, 2009.

31 Eysink Smeets e.a., 2007, te downloaden op: [www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk\\_handhaven/prostitutiebeleid/verschijningsvormen/Amsterdam---Escortbranche-revisited.html](http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/prostitutiebeleid/verschijningsvormen/Amsterdam---Escortbranche-revisited.html).

aantallen gecorrigeerd zijn voor de vergrote vindbaarheid van de escorts door toename van het internetgebruik.

Het rapport onderscheidt een viertal segmenten van de escortbranche: twee grotere segmenten, het vrouwen-voor-mannensegment en het mannen-voor-mannensegment, en twee kleine segmenten, bestaande uit transseksuele escorts en gigolo's (mannen-voor-vrouwen). Per segment laat de studie een opbouw van de markt zien. Hierbij wordt zowel gekeken naar de prijscategorie waarin de escorts werken (hoog – midden – laag) als de manier waarop de escorts werken (zelfstandig – via bureau's – voor een pooier).

Binnen het vrouwen-voor-mannensegment is vooral groei opgetreden in het goedkopere gedeelte van de markt. Signalen van mensenhandel betreffen vooral het goedkoopste deel van het vrouwen-voor-mannensegment. Roemeense vrouwen domineren de vrouwen voor mannen markt. Vooral deze vrouwen zijn in Amsterdam vaker slachtoffer van dwang. De onderzoekers verbazen zich over de hoeveelheid signalen over onvrijwillige prostitutie die relatief gemakkelijk in het veld te verkrijgen waren en de afwezigheid van toezicht door of contacten met opsporingsinstanties. Het onderzoek adviseert dan ook proactieve controles en meer opsporingsactiviteiten. Escorts in gesloten circuits (meestal etnische horeca), waar ook in dit onderzoek geen toegang toe is gevonden, verdienen volgens de onderzoekers extra aandacht om te voorkomen dat hier 'een nieuw afvoerputje' van de prostitutiesector ontstaat.<sup>32</sup> In de mannen-voor-mannen, transgenders en gigolo's lijkt mensenhandel niet of nauwelijks voor te komen.

Overigens is het begrip 'Amsterdamse escortbranche' zeer relatief: een deel van de spelers die in Amsterdam actief is, is helemaal niet gevestigd in Amsterdam. Anderzijds vindt ongeveer de helft van het werk dat de Amsterdamse bureau's regelen, niet plaats in Amsterdam, maar (ver) daarbuiten. Het onderzoek onderstreept dan ook de noodzaak voor een landelijke aanpak van de escortbranche. Een vergunningplicht voor alleen de bureaus zal een verschuiving naar de (schijn)zelfstandige escorts veroorzaken. Het reguleren van ook de zelfstandigen (wellicht door een pasjessysteem) is dan ook nodig ter ondersteuning.

### *Mannenprostitutie*

Mannenprostitutie onderscheidt zich in verschillende opzichten van de vrouwelijke variant. Een eerste verschil is het dubbele taboe dat op mannenprostitutie bestaat, doordat het niet alleen gaat om prostitutie, maar ook om homoseksualiteit. Problemen met drugs, gezondheid, scholing en werk en justitie of psychische problemen, die vaak ten grondslag liggen aan het werk als prostituee, kunnen een derde taboe opleveren. Door deze taboes zijn mannelijke prostituees, nog meer dan de vrouwelijke collega's, gericht op anonimiteit. Het werken op plekken waar registratie vereist is, is voor hen onmogelijk. Zelfs tippelzones worden door mannen gemeden, omdat ook daar herkenning mogelijk is. Mannen werken dan ook met name via internet. Daar zijn volgens clubeigenaren ook veel jongens onder de 18 te vinden.

---

32 Eysink Smeets & van Lier, 2008, p.28.

Tijdens de Haagse conferentie Prostitutiebeleid 2008<sup>33</sup> blijkt ook bij klanten van mannenprostitutie een enorm taboe te heersen. Aanwezig op die conferentie geven aan dat klanten van mannenprostitutie bijvoorbeeld geen aangifte doen wanneer zij door de bestelde prostitué (of een daaraan verbonden groep jongeren) worden beroofd.

Uit recent onderzoek naar misbruik en prostitutie onder jeugdige jongens blijkt dat er, anders dan verwacht, weinig minderjarige Marokkaanse jongens in de prostitutie werken. Het vertekende beeld lijkt met name door de jongens zelf te worden gecreëerd: zij doen zich vaak jonger voor dan zij zijn en geven zich voor ‘Marokkaan’ uit, omdat dit beter in de markt ligt. De geïnterviewden jongens hadden overigens wel allemaal ervaring met prostitutie voordat zij meerderjarig waren.<sup>34</sup>

### *Actie tegen pooiers*

In augustus 2007 startten de Rode Draad en Vakwerk een actie tegen pooiers. Met stickers en posters in de ramen maakten prostituees pooiers erop attent niet gediend te zijn van de vele pooiers die op de Wallen rondhangen en het feit dat mensenhandel strafbaar is. Onder de leus: “*pimp free zone, pimping is forbidden in the Netherlands*” hopen de organisaties en vrouwen de pooiers zenuwachtig te maken. Zij hebben niet de illusie dat de actie voldoende is om van de pooiers af te komen.<sup>35</sup> Volgens een woordvoerder van de Rode Draad had de actie, naast veel media-aandacht, verschillende effecten. Zo gaf het uitdelen van de posters een indicatie van welke vrouwen verhandeld zijn, omdat dergelijke vrouwen het materiaal niet wilden/mochten aannemen. Daarnaast diende het voor sommige klanten als certificering. Dergelijke klanten wilden alleen nog naar binnen bij vrouwen die een *pimp-free-zone* sticker/poster in de ramen hadden. In Polen hadden zustergroeperingen plannen om navolging aan de stickeractie te geven, al is onduidelijk of dit plan daadwerkelijk van de grond gekomen is.<sup>36</sup>

### *Geen prostituees onder de 21 jaar*

Haagse raamexploitanten tekenden in 2008 een overeenkomst waarmee ze afspraken geen meisjes onder de 21 meer in de ramen te laten werken. Dit om uitbuiting door pooiers tegen te gaan. Veel prostituees die uitgebuit worden door een loverboy zijn tussen de 18 en 21 jaar oud. Vanaf 21 worden vrouwen geacht minder kwetsbaar voor loverboys te zijn. Het initiatief van de Haagse exploitanten beoogde de voorzet te zijn voor nationale wetgeving die prostitutie onder de 21 verbiedt. Hierover zijn de meningen echter verdeeld. Sommige gemeenten en politieke partijen zijn voorstander van een dergelijke maatregel. Tegenstanders geven echter aan dat het vooral prostituees naar de illegaliteit zal jagen.

33 D.d. 7 februari 2008.

34 Korf e.a., 2009.

35 Bericht op de website van de Rode Draad ([www.rodedraad.nl/index.php?id=649](http://www.rodedraad.nl/index.php?id=649)) en in verschillende media, waaronder *Actie van prostituees tegen pooiers*, de Volkskrant, 24 augustus 2007.

36 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

## 7.3 Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

### 7.3.1 (Beleids)ontwikkelingen

De strafrechtelijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit ligt bij het OM en de politie, maar gemeenten hebben de mogelijkheid om via bestuurlijke maatregelen criminaliteit te frustreren – door condities te scheppen of te veranderen waardoor er minder mogelijkheden zijn voor georganiseerde misdaad of waardoor dit minder aantrekkelijk wordt.<sup>37</sup> De preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, één van de pijlers uit het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad,<sup>38</sup> wordt nader geconcretiseerd in het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad.<sup>39</sup> Centraal in dit programma staat de rol van het lokale bestuur bij de bestrijding van georganiseerde misdaad, naast samenwerking en informatie-uitwisseling. De aanpak clustert problemen en oplossingen in zes pijlers, namelijk 1) de organisatie van de bestuurlijke aanpak, 2) het verkrijgen en gebruiken van relevante informatie, 3) *pilots* operationele toepassing middels bestuurlijke aanpak, 4) internationale samenwerking, 5) het vergroten van de bewustwording en 6) het borgen van kennis en expertise. Enkele maatregelen uit dit programma worden hieronder besproken; andere komen, waar relevant, in andere delen van dit hoofdstuk aan de orde.

#### *Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)*

In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad is onder meer vastgelegd dat er tien regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) komen met de taak gemeenten te ondersteunen bij het voorkomen en verminderen van georganiseerde misdaad.<sup>40</sup> De RIEC's vormen een informatieknooppunt waarbinnen informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten wordt verzameld en geanalyseerd, om tot een beeld te komen van de lokale verwevenheid van de onder- en bovenwereld en te kunnen adviseren over de bestrijding daarvan. Daarnaast worden gemeenten ondersteund bij de inzet van BIBOB en worden instrumenten ontwikkeld voor sectoren en branches die niet onder de Wet BIBOB vallen. Ter invulling van deze taken zullen de expertisecentra samenwerken met diverse relevante partners, waaronder gemeenten, politie, OM, Belastingdienst en de bijzondere opsporingsdiensten. De RIEC's zullen ook een bijdrage leveren aan de bestrijding van mensenhandel. Het is de bedoeling dat alle RIEC's in 2009 operationeel zijn.<sup>41</sup>

37 Stol & van Wijk, 2008.

38 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

39 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11).

40 De regionale centra worden aangestuurd door een korpsbeheerder.

41 Uit de voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel blijkt dat de RIEC's nog druk doende zijn met opstarten en er nog geen sprake is van een geïntegreerde lokale aanpak vanuit een platformfunctie. Ook de *quick win* die geformuleerd is met betrekking tot de 'koppeling tussen RIEC en EMM' is nog niet zover als verwacht. Binnenkort zal met betrekking tot deze *quick win* een *pilot* worden gestart in een aantal RIEC's. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

Hoe de RIEC's precies te werk zullen gaan is nog niet uitgekristalliseerd, de RIEC's zijn nog in ontwikkeling.<sup>42</sup> Daarnaast zal een landelijk informatie- en expertisecentrum worden ingericht.

#### *Modelconvenant*

In september 2008 is, ten behoeve van de samenwerking met en informatie-uitwisseling tussen openbaar bestuur, politie, OM, BOD's, en de Belastingdienst, het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdad en een bijbehorend modelconvenant opgesteld. Op basis van deze documenten kan informatie worden uitgewisseld zonder op bezwaren te stuiten van het College Bescherming Persoonsgegevens. Op basis van ervaringen met het convenant zal worden bezien of nog andere maatregelen noodzakelijk zijn, zoals het aanpassen van wet- en regelgeving.

#### *Bestuurlijke rapportages*

In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad worden, naast de RIEC's, ook andere maatregelen voorgesteld ter versterking van de informatiepositie van het bestuur en de informatie-uitwisseling met (keten)partners. Eén daarvan is het verbeteren van bestuurlijke dossiers (ook bestuurlijke rapportages genoemd). Bij opsporingsactiviteiten komt soms informatie naar voren die relevant is voor het bestuur. Bijvoorbeeld omdat daarmee meer zicht ontstaat op misdad stimulerende en/of faciliterende factoren, personen of instanties. Voor een integrale aanpak is het noodzakelijk dat politie en OM het bestuur hierover informeren. Om die reden is het instrument van de bestuurlijke rapportage geïntroduceerd. Dit is een schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden. Het bestuur kan dan, desgewenst, passende bestuurlijke maatregelen treffen. Deze rapportages vormen een belangrijk element van de integrale c.q. bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en de aandacht hiervoor is dan ook sterk toegenomen. Op dit moment is er bij de politie onvoldoende capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van bestuurlijke rapportages en is de kwaliteit van de rapportages voor verbetering vatbaar.<sup>43</sup> Ook zijn er signalen dat het bestuur (gemeenten) niet altijd reageert op bestuurlijke rapportages, al wordt dit steeds beter.<sup>44</sup> Daarom zijn verschillende activiteiten ondernomen om deze en

42 De expertisecentra moeten een bovenregionale functie vervullen om waterbedeffecten tegen te gaan en kennis op nationaal niveau te verzamelen en uit te wisselen. Tegelijkertijd moeten de expertisecentra voldoende aansluiten op de regionale behoeften. Om aansluiting op de regionale behoeften te maximaliseren, is ervoor gekozen om geen uniform inbeddingsmodel voor te schrijven, maar de inrichting van de RIEC's vrij te laten. Na afloop van de *pilotfase* wordt bezien of eenduidige inbedding alsnog noodzakelijk is. Bron: Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11), p.5-7; mondelinge informatie projectleider Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, 3 april 2009.

43 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

44 Mondelinge informatie LEM; Korpsmonitor 2007. In de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aangegeven dat RIEC's een bewakende en ondersteunende

andere knelpunten op te lossen. Zo wordt nagegaan hoe de bestuurlijke rapportages kunnen worden verbeterd,<sup>45</sup> wordt een politieopleiding voor het opstellen van bestuurlijke rapportages ontwikkeld, worden vaker bestuurlijke rapportages opgesteld (onder meer in het kader van de programmatische aanpak) en komen er financiële middelen beschikbaar voor informatieofficieren bij het OM en capaciteit bij de politie, voor het verrichten van analyses met een bestuurlijke blik.<sup>46</sup> Ook zal onderzoek worden verricht naar de bestuurlijke rapportages die door de politie worden opgesteld en de opvolging daarvan.<sup>47</sup> Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2013 in alle blijvend delictgevaarlijke situaties wordt nagegaan of een bestuurlijke rapportage noodzakelijk is en zo ja, dat deze daadwerkelijk wordt opgemaakt.<sup>48</sup> Dit staat naast andere initiatieven die worden ontwikkeld om de informatiepositie van het bestuur te verbeteren.<sup>49</sup>

### *Preventieve doorlichting potentieel kwetsbare sectoren*

Met dit instrument worden voor beïnvloeding door georganiseerde misdaad kwetsbare onderdelen van het bedrijfsleven in kaart gebracht. Aan de hand daarvan kunnen maatregelen worden uitgewerkt om de gesignaleerde kwetsbaarheden te verminderen of weg te nemen. In opdracht van het Ministerie van Justitie zijn de afgelopen jaren onder meer de transportsector en de cannabissector doorgelicht. Ook zijn er plannen voor het uitvoeren van (georganiseerde) misdaadrisicoanalyses, waarbij beleid, regelgeving en projecten worden doorgelicht op kwetsbaarheid voor misbruik door de georganiseerde misdaad.<sup>50</sup>

---

rol kunnen vervullen in het volgen en uitvoeren van de aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

- 45 Eén van de *quick wins* van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel betreft het vaststellen van criteria voor een bestuurlijke rapportage. De voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak vermeldt dat inmiddels de randvoorwaarden voor het instrument verder ontwikkeld en verfijnd zijn. Overwogen wordt om te streven naar een standaardwerkwijze wat betreft de vorm en inhoud. Bron: Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.
- 46 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.
- 47 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11). In de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aangegeven dat RIEC's een bewakende en ondersteunende rol kunnen vervullen in het volgen en uitvoeren van de aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages. Binnen de *pilot* 'koppeling RIEC aan EMM' zal met het oog hierop ook geëxperimenteerd worden met bestuurlijke rapportages. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).
- 48 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11); Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.
- 49 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11).
- 50 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

### 7.3.2 Bestuurlijke instrumenten

Gemeenten beschikken over verschillende bestuursrechtelijke middelen om criminele activiteiten op lokaal niveau tegen te gaan. Zo is in bepaalde branches, waaronder de seksbranche, de Wet BIBOB van toepassing. Maar er zijn meer instrumenten. Deze worden in deze paragraaf besproken.<sup>51</sup>

#### *Verordeningen en vergunningen*

Op lokaal niveau kan een gemeente gebruik maken van verschillende vergunningen en verordeningen om misdaad tegen te gaan, waaronder de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).<sup>52</sup> Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld, via de APV, voor kiezen bepaalde branches vergunningplichtig te maken. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om deze branches te screenen en zo nodig de vergunning te weigeren of in te trekken. Sluiting is ook mogelijk op basis van de overlastverordening.<sup>53</sup> Zo is de Haarlemse seksclub Esther, waar vier vermoorde mannen werden gevonden, in 2000 op last van de burgemeester gesloten. Vanuit overlastperspectief kan voor een aangewezen gebied bijvoorbeeld ook een verwijderingsbevel in de APV worden opgenomen. Ook de mogelijkheid om preventief te fouilleren en camera's te plaatsen in prostitutiegebieden – waarvan verschillende gemeenten gebruik maken – wordt vastgelegd in de APV.

#### *APV in Alkmaar*

De gemeente Alkmaar heeft gebruik gemaakt van de APV om het 'souteneurs en hun handlangers moeilijk te maken'.<sup>54</sup> Ten einde de overlast die gepaard gaat met raamprostitutie en met name de randverschijnselen die daarmee gepaard gaan te voorkomen of te beperken<sup>55</sup> is het volgens art. 3.2.6 lid 2 van de APV verboden 'zich op een openbare plaats op enigerlei wijze dwingend te bemoeien met een prostituee'.<sup>56</sup> Uit de toelichting op de APV blijkt dat onder "zich op dwingende wijze bemoeien" onder andere wordt verstaan: 'prostituees min of meer gedwongen begeleiden van en naar hun werkplek, geld aannemen van prostituees, drank of verdovende middelen aan een prostituee verstrekken, zich agressief gedragen ten opzichte van een prostituee, enz.'. Het artikellid voorziet, aldus de toelichting, met name op het gedrag van souteneurs, maar is uiteraard van toepassing op eenieder die aan de begripsomschrijving vol-

51 De beschrijving van deze instrumenten is deels gebaseerd op informatie van de website [www.bestuurlijk-handhaven.nl](http://www.bestuurlijk-handhaven.nl) van het Centrum Criminaliteitsbeheersing Veiligheid (CCV). Zie voor instrumenten ook Hart van Amsterdam. Strategienota Coalitieproject 1012, pp.38-39.

52 Niet al deze verordeningen en vergunningen zijn in elke gemeente hetzelfde geregeld en niet elke gemeente zal van al deze vergunningen en verordeningen gebruik maken: op dit gebied bestaat een lokale autonomie. Op grond van artikel 149 Gemeentewet maakt de gemeenteraad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. In samenhang met artikel 108 Gemeentewet is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Bij het vaststellen moet rekening worden gehouden met de juridische bovengrens (hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (de privacy van de burger).

53 Dit kan een zelfstandige verordening zijn of deel uitmaken van de APV.

54 Gemeente Alkmaar, Commissie Bestuur & Middelen, 2009. Nota Integrale aanpak prostitutieproblematiek Alkmaar 2009.

55 Gemeente Alkmaar, Toelichting artikelsgewijs Algemene Plaatselijke Verordening.

56 Artikel 3.2.6 lid 2 APV Alkmaar, nr. 105.

doet.<sup>57</sup> Personen die zich op dergelijke dwingende wijze met een prostituee bemoeien, kunnen volgens lid 5 van hetzelfde artikel door een politieambtenaar bevolen worden ‘zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen’.<sup>58</sup>

Gemeenten hebben tevens de mogelijkheid om een ruimtelijk vestigingsbeleid met betrekking tot bepaalde bedrijvigheid te voeren (middels het bestemmingsplan). Zo is het wegbestemmen van ongewenste economische activiteiten mogelijk via aanpassing van de bestemmingsplannen.

De overheid vindt dat schaarse woningen evenwichtig en rechtvaardig verdeeld moeten worden. Daarom heeft het parlement, in navolging van eerdere wetten op dit terrein, in 1993 de Huisvestingswet aangenomen. Uitgangspunt van deze wet is de vrije vestiging van burgers. Tegelijkertijd geeft de wet gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen aan de verdeling van de woonruimte. Eén van de middelen die gemeenten daarbij ter beschikking staan, is de huisvestingsvergunning. De huisvestingsvergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken wanneer in een woning illegale prostitutie plaats vindt. Een recente wijziging van de Huisvestingswet wordt besproken in Hoofdstuk 2.

Op enkele uitzonderingen na hebben alle gemeenten in de APV regels gesteld ten aanzien van prostitutie en seksinrichtingen, al dan niet op basis van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een vergunningplicht voor seksinrichtingen is een veel voorkomende bepaling in de APV, evenals voorwaarden waaronder exploitanten een vergunning kunnen verkrijgen en voorwaarden met betrekking tot de uitvoering van het bedrijf. De meeste gemeenten hebben de handhaving van de prostitutievoorschriften en sancties op overtredingen nader bepaald in de APV. Het komt voor dat in de APV het maximum aantal te verlenen vergunningen is vastgelegd. Gemeenten die een nulbeleid nastreven bepalen soms dat maximaal één vergunning zal worden verleend, om zo prostitutie binnen de gemeente te ontmoedigen.<sup>59</sup>

Vergunningen kunnen dus ook worden geweigerd op grond van een plaatselijke APV. Zo weigerde de gemeente Nijmegen bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning voor de exploitatie van een raamprostitutiebedrijf. De plaatselijke APV schreef voor dat een vergunning mag worden geweigerd indien er aanwijzingen zijn dat in het seksbedrijf personen zijn in strijd met artikel 250a Sr.<sup>60</sup> De gemeente baseerde zich in dit geval op controles van de politie waarin overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet in de onderhavige seksinrichting werden geconstateerd. Het verweer van de beheerder, dat hem geen verwijt kan worden gemaakt omdat hij niet aanwezig was ten tijde van de controles, trof geen doel. De desbetreffende APV scheidt naar oordeel van de rechtbank een medever-

57 Gemeente Alkmaar, Toelichting artikelsgewijs Algemene Plaatselijke Verordening.

58 Gemeente Alkmaar, APV Alkmaar, nr. 105.

59 Francq e.a., 2007, pp.411 – 526.

60 Opmerkelijk genoeg spreekt de APV (en de rechtbank) van het – toen – reeds vervallen artikel 250a (oud) Sr en niet van het op dat moment van toepassing zijnde mensenhandelartikel 273f Sr.

antwoordelijkheid voor zowel de exploitant als de beheerder om de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat het toezicht op de gang van zaken in de seksinrichting structureel gegarandeerd is.<sup>61</sup>

#### *APV Eindhoven*

Een ander voorbeeld van een mogelijkheid om met behulp van lokale verordeningen mensenhandel aan te pakken, is te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Eindhoven. Deze APV en de bijbehorende beleidsregels (het Horecastappenplan) zijn gericht op het aanpakken van uitbuiting in de horeca, door bestuurlijk op te treden wanneer vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning worden aangetroffen.

De APV van de gemeente Eindhoven bepaalt in artikel 2.3.1.5 (in navolging van art. 2:30 van de model – APV van de VNG) dat de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.3.1.4 geldende sluitingsuren kan vaststellen of tijdelijke sluiting kan bevelen.<sup>62</sup> Ten aanzien van horecabedrijven is het handhavingsbeleid van de gemeente vastgelegd in het Horecastappenplan.

Bijzonder voor de aanpak van mensenhandel is paragraaf 9.a van dit stappenplan. Deze paragraaf betreft 'horecabedrijven, niet zijnde een seksinrichting' en bepaalt dat zowel de aanwezigheid van illegale werknemers/werkneemsters (9.a.1.) als de aanwezigheid van illegale prostituees/minderjarige prostituees (9.a.2.) in een horecabedrijf, reden zijn voor bestuurlijk ingrijpen. Anders dan uit de tekst blijkt, heeft paragraaf 9.a., volgens de toelichting bij het Horecastappenplan, als doel om naast strafrechtelijk ook bestuurlijk te kunnen optreden tegen exploitanten van horecabedrijven waarin illegale vrouwen worden uitgebuit en mogelijk tot prostitutie worden gedwongen.<sup>63</sup>

Het stappenplan schrijft een getrapte werkwijze voor. De leidinggevende wordt bij een eerste overtreding altijd schriftelijk gewaarschuwd. Bij een tweede overtreding kan de inrichting waar illegale werknemers te werk zijn gesteld maximaal zes maanden gesloten worden. Bij een derde overtreding wordt deze sluitingstermijn verlengd naar twaalf maanden. Wanneer illegale prostituees of minderjarige prostituees worden aangetroffen in een horeca-inrichting kan de inrichting al bij een tweede overtreding voor maximaal twaalf maanden worden gesloten.<sup>64</sup>

De ABRvS boog zich in 2007 over art. 2.3.1.5 van de APV van Eindhoven en de toepassing hiervan op een horecaonderneming, waarin werknemers zonder tewerkstellingsvergunning werden aangetroffen. In casu had de burgemeester, conform het horecastappenplan, een horecabedrijf gedurende zes maanden gesloten, nadat er op drie verschillende momenten vier vreemdelingen aangetroffen waren die in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen in het bedrijf aan het werk waren.<sup>65</sup> Volgens de burgemeester – en naar het eerdere oordeel van de rechtbank Den Bosch – was tevens sprake van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon.<sup>66</sup>

Verwijzend naar een uitspraak van 14 februari 2007, waarin de Raad van State oordeelde dat het tewerkstellen van al dan niet illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet

61 Rb. Arnhem, 17 juli 2008, LJN: BD8738.

62 Art. 2.3.1.5. Algemeen Plaatselijke Verordening, gepubliceerd in Gemeenteblad 33, 2008.

63 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791. De toelichting op paragraaf 9.a. Horecastappenplan is opgenomen in het 'Burgemeestersdossier beslissingsblad' van 10 februari 2005 tot wijziging van het Horecastappenplan.

64 Paragraaf 9.a. van het Horecastappenplan 2005, gemeente Eindhoven, Stadsdeelkantoor Centrum.

65 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791.

66 Rb. Den Bosch, 7 november 2006, zaak nr: AWB 06/100.

beschikken over een vereiste tewerkstellingsvergunning een inbreuk op de openbare orde vormt,<sup>67</sup> oordeelde de Afdeling in dit geval dat de burgemeester van Eindhoven bevoegd was op basis van art. 2.3.1.5. lid 1 van de APV tot sluiting van het horecabedrijf over te gaan. De burgemeester heeft het begrip openbare orde dan ook niet te ruim geïnterpreteerd, aldus de Raad van State.<sup>68</sup>

Overigens zet de ABRvS in casu – opmerkelijke – vraagtekens bij de toepassing van paragraaf 9.a. van het Horecastappenplan. De Afdeling acht uit de processen-verbaal niets gebleken van ‘ernstige uitbuiting, mensenhandel en/of gedwongen prostitutie’, onder meer omdat ‘uit de processen-verbaal waarin de door gepleegde overtredingen zijn weergegeven blijkt dat de aangetroffen werknemers allen meerderjarig waren.’ De processen-verbaal bevatten voorts geen enkele aanwijzing dat sprake zou kunnen zijn van ‘ernstige uitbuiting, mensenhandel en/of gedwongen prostitutie van de werknemers’. Om deze redenen oordeelde de ABRvS uiteindelijk dat de gevolgen van de sluiting gedurende de maximale termijn van zes maanden onevenredig zijn in verhouding met het besluit te dienen doelen.<sup>69</sup>

In een nieuwe beslissing op bezwaar moet ook de vraag worden beantwoord of de toepassing van paragraaf 9.a. – in aanmerking nemende wat hiermee wordt beoogd – in dit geval aangewezen was. In bezwaar adviseert de Commissie voor bezwaarschriften dat hiervan sprake is. Op andere gronden wordt het bezwaar echter gegrond verklaard: de lange duur tussen de nieuwe beslissing op bezwaar en de uitspraak van de Raad van State (elf maanden).<sup>70</sup>

### *Bestuurlijke boete*

Op 14 januari 2009 zijn de Wet BBOOR<sup>71</sup> (Bestuurlijke Boete overlast in de openbare ruimte) en het bijbehorende uitvoeringsbesluit BBOOR<sup>72</sup> in werking getreden. De wet, neergelegd in de artikelen 154b e.v. van de Gemeentewet, geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de afvalstoffenverordening (Asv).<sup>73</sup> Uit de nota van toelichting bij het Besluit BBOOR blijkt dat deze bevoegdheid geldt voor overtredingen van alle bepalingen in de APV, met enkele uitzonderingen voor zwaardere en gevaarzettende gedragingen, overtredingen die onderdeel uitmaken van de bevoegdheden van de politie en gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd. Tot deze uitzonderingen, die zijn opgenomen in een ‘negatieve lijst’ in artikel 2 van het Besluit, behoren ook overtredingen van een volgens art 151a lid 1 Gemeentewet opgestelde prostitutieverordening. Voor wat betreft prostitutie heeft de negatieve lijst uitsluitend betrekking op voorschriften betreffende de exploitatie van prostitutie. Andere gemeentelijke voorschriften omtrent

67 ABRvS, 14 februari 2007, LJN: AZ8487.

68 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BBo791, r.o. 2.2 en 2.2.1.

69 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BBo791, r.o. 2.3.1.

70 Commissie voor bezwaarschriften gemeente Eindhoven, Advies inzake bezwaarschrift X [BNRM], 30 juni 2008.

71 *Stb.* 2008, 44.

72 *Stb.* 2008, 580.

73 Ministeries van BZK en Justitie, Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte – Een handreiking voor gemeenten, juli 2009 (brochure uitgebracht door BZ en Justitie). [www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr\\_best\\_boete\\_overlast.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr_best_boete_overlast.pdf).

prostitutie, zoals een plaatselijk tippelverbod, vallen wel onder het regime van de bestuurlijke boete.<sup>74</sup>

### Wet BIBOB

BIBOB is een belangrijk bestuurlijk instrument om (georganiseerde) misdaad te bestrijden. Toetsing in het kader van de Wet BIBOB is bedoeld om te voorkomen dat gemeenten, door middel van vergunningen en subsidies, criminele activiteiten faciliteren of ondersteunen. Drie jaar na de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is deze geëvalueerd door bureau Berenschot.<sup>75</sup> Ook de gemeente Amsterdam evalueerde de Wet BIBOB zoals daar toegepast.<sup>76</sup>

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat 16% van de geënquêteerde bestuursorganen ervaring heeft met ongewilde criminele facilitering.<sup>77</sup> De uitvoering van de Wet BIBOB is trager op gang gekomen dan de wetgever verwachtte. Het aantal uitgebrachte adviezen nam de laatste jaren wel toe.<sup>78</sup> De wet wordt met name toegepast bij vergunningverlening en meer specifiek bij vergunningverlening door gemeenten op het gebied van horeca, coffeeshops en prostitutie-inrichtingen. Van de afgegeven 265 adviezen in 2008 hadden er 34 betrekking op seksinrichtingen. Onbekend is in hoeverre in deze gevallen sprake was van enig of ernstig gevaar.<sup>79</sup> Amsterdam, dat ten dele gebruik maakt van Bureau BIBOB, legde 124 BIBOB-dossiers voor prostitutiegerelateerde bedrijven aan (raambordeel, besloten club of seksinrichting). 83 van deze dossiers zijn, op advies van het Coördinatiebureau, voorgelegd aan het Landelijk Bureau BIBOB. In 74 gevallen bracht het Landelijk Bureau BIBOB een advies uit, waarbij dit advies in 59 gevallen ‘ernstig gevaar’ inhield. De adviezen van het landelijk bureau worden vervolgens door Amsterdamse coördinatiebureau getoetst. In acht gevallen, waarin een advies uitgebracht was dat enige of ernstige mate van gevaar betrof, werd het advies *niet* opgevolgd.<sup>80</sup>

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt verder dat de wet in mindere mate wordt gebruikt om eerdere vergunningen in te trekken. Eén vijfde van de respondenten geeft aan een preventieve werking van de Wet BIBOB te ervaren. Bestuursorganen geven aan dat een uitbreiding van de Wet BIBOB naar belwinkels, uitzendbureaus en de vastgoedsector wenselijk zou zijn.

74 Besluit BBOOR: Stb. 2008, 580.

75 De Voogd e.a., 2007.

76 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

77 50% van de bestuursorganen en ZBO's die bij verlening van vergunningen de Wet BIBOB kunnen toepassen zijn geënquêteerd.

78 Bureau BIBOB, 2009.

79 In algemene zin constateerde Bureau BIBOB in 2008 179 gevallen van (enige) mate van gevaar dat een beschikking zou kunnen worden benut voor het begaan van strafbare feiten te begaan. In 113 gevallen betrof het zelfs ‘ernstig gevaar’. Het Bureau concludeert in haar jaarverslag dat gemeenten dus goed in staat zijn te beoordelen wanneer een BIBOB advies nodig is.

80 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

Jurisprudentie over de toepassing van de Wet BIBOB geeft volgens Berenschot weinig aanleiding om te twifelen aan de juridische houdbaarheid van de wet of de zorgvuldigheid waarmee met de toetsing wordt omgegaan. Toch leidt de wet tot vragen die vervolgens aan de rechter worden voorgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van de betrouwbaarheid van informatie waarop een BIBOB-advies kan zijn gebaseerd.

#### *CIE-informatie*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed op 27 februari 2008 een tweetal uitspraken over het gebruik van informatie die afkomstig is van de Criminele Inlichtingen Eenheid. Een van deze uitspraken betrof een zaak waarvan de betreffende appellant een exploitatievergunning voor een prostitutie-inrichting werd geweigerd vanwege een ernstig gevaar dat de onderhavige vergunning zou worden gebruikt voor 'vrouwenhandel'. Het Bureau BIBOB kwam tot deze conclusie op grond van informatie van het CIE. In dit geval kon door de CIE geen oordeel over de betrouwbaarheid van de CIE-informatie worden gegeven, omdat die betrouwbaarheid voor de CIE niet controleerbaar was. Omdat de betrouwbaarheid van de informatie in dit geval niet controleerbaar was, kon daaraan minder betekenis worden toegekend dan in geval die betrouwbaarheid op een andere manier zou zijn bevestigd. Aan die informatie kon alleen dragende betekenis toekomen, als sprake zou zijn van een combinatie met andere, soortgelijke informatie, die overtuigend en duidelijk zou zijn en die direct was terug te voeren op betrokkene. In casu was daar volgens de Afdeling geen sprake van.<sup>81</sup>

In de tweede uitspraak zag de Afdeling geen grond voor het oordeel van de rechtbank dat de geregistreerde CIE-informatie alleen dan een belangrijke onderbouwing kan vormen voor een ernstig vermoeden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet BIBOB, indien dit in verband staat met veroordelingen of transacties dan wel opsporings- en vervolgingsacties die in hetzelfde vlak liggen. Wel dient als uitgangspunt te gelden dat dergelijke informatie slechts in combinatie met andere feiten en omstandigheden die in dezelfde richting wijzen voldoende grond oplevert voor zulk een vermoeden, aangezien de betrouwbaarheid en relevantie van de informatie uit het register niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Het gewicht dat aan een registratie kan worden toegekend kan per geval verschillen, hetgeen onder meer afhangt van het aantal registraties, de waardering van de betrouwbaarheid van de bron(nen), de mate waarin de registratie is gespecificeerd, de datum van het geregistreerde feit en hetgeen daaromtrent overigens bekend is. De Afdeling oordeelde dat de bevindingen van het Bureau, zoals ten grondslag gelegd aan de besluiten van de gemeente, onvoldoende steun boden voor de conclusie dat sprake was van ernstig gevaar voor misbruik van de vergunningen. De besluiten hadden daarom niet op de adviezen van het Bureau mogen worden gebaseerd.<sup>82</sup>

Met deze uitspraken heeft de Afdeling de eisen voor het gebruik van CIE-informatie aanzienlijk aangescherpt door – afhankelijk van de aard van de informatie – ook aanvullend bewijs te eisen. Dit aanvullende bewijs moet overtuigend, duidelijk en direct herleidbaar tot de betrokken partij(en) zijn.

Ook door de gemeente Amsterdam wordt de Wet BIBOB veelvuldig ingezet als bestuurlijk instrument om de georganiseerde criminaliteit achter seksbedrijven terug te dringen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde met betrekking tot weigering van een exploitatievergunning voor seksbedrijf Yab Yum dat, anders dan informatie uit het register zware crimi-

81 ABRvS, 27 februari 2008, LJN: BC5265, onder 2.6-2.9.

82 ABRvS, 27 februari 2008, LJN: BC5259, onder 2.2-2.6.

naliteit van het CIE, de betrouwbaarheid van politiemutaties en de betekenis die daarin mag worden toegekend zonder onderliggende stukken niet als voldoende worden beoordeeld. Uiteindelijk concludeerde de Afdeling op andere gronden dat weigering van de vergunning terecht was.<sup>83</sup> Overigens kon – na sluiting door de gemeente enige tijd eerder – Yab Yum doorgaan als escortbedrijf, omdat destijds in Amsterdam nog geen vergunningplicht gold ten aanzien van de escort.

Een andere uitspraak werd gedaan door de Rechtbank Alkmaar in een zaak waarbij de gemeente Den Helder een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet weigerde op basis van een advies van Bureau BIBOB. Aan de conclusie van het advies dat sprake is van ernstig gevaar, is het zeer ernstige vermoeden ten grondslag gelegd dat verzoeker (een raamexploitant) in relatie stond tot mensenhandel.<sup>84</sup> Dit zeer ernstige vermoeden is blijkens het advies onder andere<sup>85</sup> gebaseerd op de constatering dat de verzoeker van de vergunning betrokken was bij de tewerkstelling van illegale prostituees. De voorzieningenrechter concludeerde dat de bestuurlijke boete op grond van een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen weliswaar een punitieve sanctie is, maar dat geen sprake is van een strafbaar feit. Een dergelijke overtreding heeft volgens de rechtbank overigens geen betrekking op de relatie tussen de aanvrager van de vergunning en het mogelijk zullen plegen van mensenhandel.

Er is vanuit diverse gremia wel kritiek op de Wet BIBOB. Enerzijds vanwege de ingrijpende gevolgen van de toetsing. Antecedenten of het hebben van zakelijke verbanden met criminelen blijkt voldoende om een vergunning te weigeren. Het overtuigen en bewijzen, zoals in een strafzaak, is niet nodig.<sup>86</sup> Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Overkleef-Verburg beargumenteert dat BIBOB in feite leidt tot bedrijfs- en beroepsverboden, waarmee het grondrecht op eigendom en de vrijheden van beroep, dienstverlening en ondernemerschap onder druk komen te staan.<sup>87</sup>

Anderzijds zou de wet een beperkte werking hebben in de strijd tegen criminele activiteiten als mensenhandel. Uit ervaringen in Limburg en Amsterdam blijkt bij toepassing van de Wet BIBOB een waterbedeffect op te treden: criminelen verschuiven bijvoorbeeld investeringen naar bedrijfspanden waarvoor geen vergunning nodig is en waarop de BIBOB aanpak dus niet van toepassing is. Het Van Traa-team te Amsterdam constateert bovendien dat misstan-

83 ABRvS, 8 juli 2009, LJN: BJ1892. Afdeling oordeelde dat overname van Yab Yum destijds heeft plaatsgevonden onder bedreiging en mogelijke afpersing van de voormalige eigenaar van Yab Yum. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt dat er een verband is tussen de Hells Angels en de overname onder bedreiging en mogelijke afpersing. Die band van de Hells Angels met Yab Yum is gebleven. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak had de gemeente voldoende aanwijzingen om daaraan een “redelijk vermoeden te kunnen ontlenen dat de Hells Angels betrokken zijn geweest bij de overname van Yab Yum, dat Yab Yum door de overname binnen de invloedssfeer is gebracht van een crimineel circuit waarvan de Hells Angels deel uitmaakten en dat dit is gemaskeerd door de betrokkenheid van de huidige exploitant van Yab Yum”.

84 Art. 273f, derde, vierde en vijfde lid Sr.

85 Tevens was de verzoeker ooit gehoord als getuige in een mensenhandelzaak, stond hij geregistreerd in het overvallenregister en zou hij vuurwapengevaarlijk zijn.

86 Wel moet aannemelijk gemaakt en gemotiveerd worden waarom er een risico bestaat dat misbruik van de vergunning/subsidie gemaakt wordt.

87 Binnenlands bestuur, 7 maart 2008; Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

den door de bestuurlijke aanpak alleen niet verdwijnen. Een bredere aanpak is nodig om onder andere mensenhandel te voorkomen.<sup>88</sup> Gemeenten pleiten voor een centrale registratie (zwarte lijst) van afgewezen vergunningen op basis van BIBOB, om uitwijkgedrag (het waterbedeffect) te voorkomen.

Er is meer kritiek. Zo mag een aanvrager wiens vergunning is geweigerd, het negatieve advies alleen inzien (en geen kopieën of aantekeningen maken). Inzage in de onderliggende bronnen is in het geheel niet toegestaan en het advies mag niet worden overgelegd aan de bezwarencommissie van een gemeente, die moet beoordelen of een vergunning terecht is geweigerd.<sup>89</sup> Ook verzwart de Wet BIBOB de administratieve lasten voor ondernemers en bestuursorganen, zijn de mogelijkheden om een advies van het Landelijk Bureau te actualiseren beperkt en vallen allerlei zakelijke samenwerkingsverbanden buiten de werkingssfeer van de Wet BIBOB, zodat optreden daartegen niet mogelijk is.<sup>90</sup> In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad wordt bevestigd dat de toepassing van dit middel verbetering behoeft en dat hiertoe een aantal activiteiten wordt ontplooid, waaronder een onderzoek naar de wenselijkheid van uitbreiding van de Wet BIBOB naar andere branches en andere bevoegdheden van bestuursorganen.

Uit onderzoek dat Trouw en Binnenlands Bestuur in samenwerking met onderzoeksbureau UZ3 uitvoerden onder alle 441 gemeenten in Nederland, bleek onlangs dat de meerderheid (179) van de gemeenten, helemaal niets met de Wet BIBOB doet. Vooral kleine gemeenten vinden de toetsing in het kader van de Wet BIBOB 'te tijdrovend', 'te ingewikkeld', of 'onnodig'. Het College van B&W van de gemeente Appingedam gaf in de enquête van Trouw en Binnenlands Bestuur zelfs aan bij de inwerkingtreding van de Wet BIBOB te hebben besloten geen uitvoering aan de wet te zullen geven.<sup>91</sup>

De verklaringen voor de geringe toepassing van de wet zijn omvangrijk. Allereerst zien gemeenten de Wet BIBOB als een te zwaar instrument: ook zonder de toetsing beschikken de gemeenten over voldoende informatie om een vergunningaanvraag te beoordelen. Gemeenten ondervinden daarnaast een gebrek aan vereiste expertise. Naast het herkennen van verdachte situaties, vergt ook het uitvoeren van een BIBOB-toets de nodige kennis en financiën. Andere knelpunten vormen de werking van het Landelijk Bureau BIBOB en het verkrijgen van achtergrondinformatie over ondernemers uit het buitenland.<sup>92</sup>

Gemeenten onderkennen wel dat er een preventieve werking van de wet uitgaat en dat voorkomen moet worden dat, door verschillende toepassing, een waterbedeffect ontstaat. Sommige gemeenten geven aan dat ondernemers na confrontatie met een BIBOB-onderzoek verdwijnen. Andere gemeenten signaleren juist vergunningaanvragen van ondernemers die in andere gemeenten geweigerd zijn.<sup>93</sup>

In reactie op het onderzoek onderstreepten de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie het belang dat ook kleinere gemeenten de wet actief gaan toepassen, en benoemden mogelijke

88 Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

89 Seminar Wet BIBOB, georganiseerd door de Universiteit van Amsterdam/Juritas, 19 september 2008.

90 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

91 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

92 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

93 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

aanpassingen in de wet om knelpunten bij de uitvoering te verkleinen. Eerder werd al besloten dat de RIEC's een belangrijke taak krijgen bij het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van de Wet BIBOB.<sup>94</sup>

### *Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)*

Met de VOG heeft een gemeente een snel, goedkoop en gemakkelijk instrument in handen om bij een vergunningaanvraag te controleren of een aanvrager relevante criminele antecedenten op zijn naam heeft staan. De aanvrager (dit kan zowel een natuurlijk persoon als een bedrijf zijn) krijgt deze verklaring indien zijn gedrag geen bezwaar oplevert voor een vergunningaanvraag. Een VOG is verplicht voor bijvoorbeeld onderwijzers en taxichauffeurs. Gemeenten kunnen er ook toe besluiten de VOG verplicht te stellen voor een vergunningaanvraag voor bepaalde branches, zoals exploitanten en beheerders in de prostitutiesector.

### *Lokaal beleid*

Behalve met behulp van de APV en vergunningen kan de lokale overheid ook met behulp van een beleidsnota regels vastleggen om bepaalde vormen van criminaliteit aan te pakken. Daarnaast kan de lokale overheid een eigen invulling geven aan bepaalde wettelijke mogelijkheden. De burgemeester is bevoegd om lokaal beleid vast te stellen dat specifiek gericht is op bepaalde lokale probleemgebieden. In Amsterdam wordt momenteel beleid gemaakt gericht op prostitutiegebied 'de Wallen' (zie §7.6.3). Het strategisch verwerven van panden van eigenaren met (vermoedelijk) criminele banden wordt in dit kader toegepast in Amsterdam, Maastricht, Venlo en Rotterdam.<sup>95</sup>

Criminelen zijn innovatief. Daarom kan het nodig zijn extra instrumenten te ontwikkelen. Hiernaar wordt onderzoek verricht.<sup>96</sup> Maatregelen winnen aan kracht als zij in onderlinge samenhang worden ingezet. Gemeenten hebben dan ook een belangrijke taak bij het tot stand brengen van samenwerking. Ook het delen van informatie is belangrijk. Hierop wordt hieronder ingegaan.

### *Van Traa-team Amsterdam*

Het Van Traa-team houdt zich bezig met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.<sup>97</sup> Haar projecten zijn gericht op gebieden (zoals de Wallen), branches en het ontwikkelen en beter benutten van nieuwe (juridische) instrumenten (invoering Wet BIBOB, aanpassing van plaatselijke gemeentelijke verordeningen, aandringen op aanpassing landelijke regelgeving). Het opbouwen van een sterke informatiepositie is hierbij belangrijk. Het Van Traa-team heeft daarom een speciale bevoegdheid om gegevens te verkrijgen uit politieregisters. Het Van Traa-team heeft – met haar partners – al diverse successen geboekt, zoals het project Doorzon,

94 *Ook de belwinkel moeten we screenen*, Trouw, 29 augustus 2009.

95 Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

96 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11), §2.3.8 'Onderzoek volledigheid beschikbaar instrumentarium', p.18.

97 Het Van Traa-team is voortgekomen uit het Wallenproject. Het Wallenproject is in 1997 door de Gemeente Amsterdam in het leven geroepen als reactie op het rapport *Inzake Opsporing* van de Parlementaire Enquêtecommissie Inzake opsporingsmethoden.

gericht op het onrechtmatig gebruik van woningen. Uit onderzoek bleek dat deze woningen ook werden gebruikt voor illegale prostitutie en mensenhandel.<sup>98</sup>

## 7.4 Bestuurlijke aanpak mensenhandel

In deze paragraaf wordt de rol van het bestuur bij de aanpak van mensenhandel beschreven. Sommige gemeenten zijn hier al langer mee bezig, zoals Amsterdam. De werkwijze en plannen van deze gemeente worden daarom in deze paragraaf nader besproken. Dit neemt overigens niet weg dat er – momenteel – ook veel andere gemeenten zijn die hier intensief mee bezig zijn. Maar eerst wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de zogenoemde programmatische aanpak en de rol van het bestuur daarin.

### *Programmatische aanpak – bestuurlijke aanpak*

Het opsporingsonderzoek Sneep<sup>NRM5</sup> betrof een onderzoek naar een mensenhandelbende die jarenlang op grote schaal en op zeer gewelddadige en georganiseerde wijze prostituees uitbuitte in de legale prostitutiesector (vergunde raambordelen). De zaak Sneep is gekozen als *pilot* voor de programmatische aanpak, waarin diverse (keten)partners, onder wie het bestuur, met elkaar samenwerken. Hoe de programmatische aanpak vorm kreeg is geëvalueerd door het WODC en wordt beschreven in §7.6.1.<sup>99</sup> In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de rol van het bestuur bij de aanpak. Nadat Sneep als *pilot* voor de programmatische aanpak was gekozen, hebben afgevaardigden van het OM drie gemeenten waar slachtoffers te werk werden gesteld benaderd om hieraan mee te werken (Amsterdam, Utrecht en Alkmaar). Tijdens de ontmoetingen wordt het bestuur ook geconfronteerd met de (uiterst gewelddadige) werkwijze van de mensenhandelaren, waarbij ook foto's van mishandelde slachtoffers worden getoond. Deze aanpak mist zijn uitwerking niet. De gemeenten zijn geschokt en gemotiveerd om iets aan de mensenhandel te doen. Vanuit het OM wordt voorgesteld intensief samen te werken en informatie te delen. De gemeenten zien uit naar de bestuurlijke rapportage die dan nog in de maak is (de bestuurlijke rapportage *Schone Schijn*).<sup>100</sup> Wanneer de rapportage af is worden de daarin geconstateerde knelpunten gepresenteerd aan de lokale driehoeken van de betrokken gemeenten.<sup>101</sup> Hierbij zijn ook burgemeesters en lokale beleidsmedewerkers aanwezig. De gemeentefunctionarissen geven onder meer aan dat zij ander soort informatie hadden verwacht dan in de bestuurlijke rapportage staat. Zij verwachtten feitelijke, concrete gegevens waarmee zij bestuursrechtelijk aan de slag kunnen, zoals namen van (on)bewuste faciliteerders als raamexploitanten, horeca-uitbaters en verhuurders van appartementen. Zo kunnen vergunningen worden ingetrokken als blijkt dat deze worden gebruikt voor criminele doeleinden (Wet BIBOB). De rapportage bevat ech-

98 Onder meer mondelinge informatie Van Traa-team, 9 mei 2008.

99 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van dat rapport.

100 Van Hout & van der Laan, 2008.

101 Dit is een lokaal overlegorgaan tussen vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en lokale overheid (bijvoorbeeld de burgemeester, de korps- of districtschef en de officier van justitie).

ter meer algemene (beleids)informatie, bijvoorbeeld over het signaleren van mensenhandel door gemeenten en andere betrokken instanties. Bovendien zijn gemeenten in een te laat stadium betrokken bij de programmatische aanpak. Om deze redenen heeft het onderzoek Sneep niet geleid tot bestuurlijke maatregelen tegen facilitators of andere betrokken partijen. Wel heeft deze zaak geleid tot agendering van de problematiek en wordt in de betrokken gemeenten gewerkt aan structureel beleid waarmee drempels kunnen worden opgeworpen tegen mensenhandel. Ook bij de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is duidelijk geworden dat gemeenten wat kunnen en moeten doen tegen mensenhandel en er wordt besloten ‘workshops’ voor gemeenten te organiseren waarbij zij worden gewezen op de ernst van de problematiek en de mogelijkheden deze tegen te gaan. Over de precieze invulling hiervan vindt nog overleg plaats.<sup>102</sup> Een belangrijke vraag daarbij is hoe dit thema geprioriteerd en geagendeerd kan worden in gemeenten die ten opzichte hiervan terughoudend zijn.

### *Amsterdam*

Het Amsterdamse prostitutiebeleid bestaat uit drie onderdelen: de dadergerichte-, de slachtoffergerichte- en de situationele aanpak. Deze worden uiteengezet in verschillende nota's<sup>103</sup> en hieronder toegelicht.

Kern van de ‘dadergerichte aanpak’ vormt het barrièremodel. Het idee achter dit model is potentiële daders van gedwongen prostitutie te ontmoedigen door barrières op zeven gebieden op te werpen.<sup>104</sup> Hiertoe worden instrumenten voorgesteld, zoals het inperken van het prostitutie-aanbod door het terugdringen van het aantal ramen en het zôneren van prostitutiegebieden, het versterken van de positie van prostituees door weerbaarheidskursussen en een gezondheidscentrum en het tegengaan van het crimineel gebruik van woningen.<sup>105</sup> Andere voorgestelde maatregelen ter ontmoediging van daders zijn het opleggen van verblijfsverboden aan souteneurs in prostitutiegebied en het verhogen van de minimumleeftijd voor prostituees naar 21 jaar. Daders van Nederlandse afkomst kunnen aangepakt worden door de financiële voordelen van mensenhandel met behulp van de belastingdienst en de Dienst Werk en Inkomen af te nemen. Voor daders met een islamitische achtergrond kan het inlichten van de gemeenschap over de betrokkenheid bij prostitutie straffend werken.<sup>106</sup> Voor grensoverschrijdende gedwongen prostitutie kan identiteitscontrole van prostituees een mogelijkheid bieden om prostituees die zonder, of onder valse verblijfsvergunning werken te identificeren en aan nader onderzoek te onderwerpen. Een aantal maatregelen vereist aanpassing van de

102 Onder andere met BNRM.

103 Hart van Amsterdam. Strategienota Coalitieproject 1012 (versie consultatieronde, 18 november 2008); Prostituee v/m Amsterdam (2008) en Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007 – 2010 (2007).

104 Barrières worden gecreëerd op het gebied van 1) arbeid, 2) ruimtelijk/fysiek, 3) economie, 4) financiën, 5) wonen, 6) entree/identiteit, 7) cultuur/religie.

105 Waarvoor samenwerking bestaat tussen politie, de gemeentelijke Dienst Wonen, woningcorporaties en de stadsdelen in de vorm van het ‘Doorzon’convenant.

106 In een aantal gemeenten wordt gekeken naar een preventieve daderaanpak via de inzet van imams.

bestaande wetgeving c.q. nieuwe wetgeving. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is een aantal maatregelen niet haalbaar gebleken (zie verderop in deze paragraaf).

Naast het opwerpen van barrières ter ontmoediging, richt de aanpak van de daders zich ook op dadergerichte preventie en opsporing en vervolging. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat jongens uit de sociale omgeving van een bekende loverboy meer kans hebben zelf tot uitbuiting van vrouwen over te gaan, dan andere jongens.<sup>107</sup> De gemeente wil de mogelijkheden voor preventie onderzoeken.

Voor de opsporing en vervolging is de aangiftebereidheid van slachtoffers van belang. Daarom richt het beleid zich op de voorlichting van prostituees.<sup>108</sup> Maar ook vervolging zonder aangifte kan succesvol zijn. Daarvoor is het van belang dat ketenpartners informatie kunnen uitwisselen.

De ‘slachtoffergerichte aanpak’ richt zich op het versterken van de positie van de vrijwillige prostituee en het ondersteunen van de slachtoffers van gedwongen prostitutie. Hiertoe worden acht concrete maatregelen voorgesteld.

Ten eerste krijgt het gemeentelijk hulp-, advies- en gezondheidscentrum, P&G292, een spilfunctie voor prostituees in Amsterdam. Sinds de opening op 3 april 2008 draagt het bij aan de veiligheid, zelfstandigheid en gezondheid (zowel lichamelijk als psychosociaal) van alle sekswerkers in Amsterdam. De medewerkers zijn getraind in het signaleren van misstanden, gaan naar de prostituees toe en bieden informatie, cursussen en gezondheidszorg. Ook zal P&G292 samenwerking aangaan met het Scharlaken Koord en uitzendbureau Randstad (ten behoeve van uitstapprogramma’s) en de Rode Draad (voor veldwerk op moeilijk bereikbare en illegale plaatsen).

Ter bestrijding van mensenhandel biedt het Amsterdamse Coördinatiepunt Mensenhandel een veilige plek voor slachtoffers. Naast opvang richt het coördinatiepunt zich op ondersteuning (juridisch en psychosociaal) en het verstrekken van een (zinvolle) dagbesteding (bijvoorbeeld door taal- en inburgeringscursussen). Ook speelt het een belangrijke rol in de integrale keten mensenhandel, waarin met verschillende organisaties wordt gewerkt aan het signaleren en voorkomen van seksuele uitbuiting, de organisatie en coördinatie van zorg aan slachtoffers en de ondersteuning van opsporing en vervolging van verdachten (zie ook §7.6.2). Streven voor de komende tijd is het uitbreiden van het aantal opvangplekken, aangezien er steeds meer slachtoffers gesignaleerd worden en de opvang hiervan niet altijd meer kan worden gegarandeerd. Bovendien zal de gemeente een *pilot* starten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel onder de 18 jaar.

Om zelfstandigheid te stimuleren moeten prostituees weten wat het arbeidsrecht voor hen kan betekenen. De Amsterdamse gemeente treedt hierover in overleg met het Ministerie van SZW. Zodra hierover duidelijkheid bestaat, worden de Amsterdamse sekswerkers via het

107 Terpstra e.a. hielden interviews met loverboys, waaruit bleek dat de jongens vaak al iemand kenden die als loverboy werkten voordat zij zelf deze stap zetten. Ook Bovenkerk noemt de aanstekelijke werking van een loverboy in een sociale groep. Zie: Terpstra e.a., 2005 en Bovenkerk, 2004, beide in: Oud beroep, nieuw beleid (2007).

108 Bijvoorbeeld door het aanbrengen van stickers in bordelen.

P&G292 geïnformeerd over de rechten en plichten. Een andere maatregel betreft het uitbreiden van de exploitatievergunning met een sociaal hoofdstuk, waarin aan de exploitant eisen gesteld worden over arbeidsomstandigheden. Invoering van de vereisten voor een vergunning gebeurt in fases, waarbij elke twee jaar geëvalueerd wordt en gekeken welke vervolgvorwaarden haalbaar zijn. De eerste fase, die in 2008 is uitgevoerd en in 2010 wordt geëvalueerd, omvat onder andere voorschriften als keuzevrijheid van de prostituees wat betreft werkkleding, medische begeleiding, het weigeren van klanten of handelingen, beschikken over eigen inkomsten, een verplicht intakegesprek tussen exploitant en prostituee dat moet uitsluiten dat er mensenhandel in het spel is en verplichtingen voor een exploitant als het verbod om zaken te doen met een vertegenwoordiger van een prostituee en het verstrekken van inkomsten- en afsprakenoverzichten aan de prostituee.

Ter controle en toezicht op de legale prostitutiebranche heeft de gemeente geld beschikbaar gesteld om vier extra gemeentelijke toezichthouders aan te stellen, waardoor alle locatiegebonden prostitutiebedrijven acht keer per jaar kunnen worden gecontroleerd, in plaats van de drie tot vier controles die nu jaarlijks in een bedrijf plaatsvinden. Ter controle van het illegale circuit bekijkt de gemeente de mogelijkheden voor multidisciplinaire controles. Daarnaast zal de prostitutiebranche als serieuze partner beschouwd worden en zal door middel van structureel overleg worden bekeken hoe de prostitutiesector een transparante branche kan worden, waarin geen ruimte is voor mensenhandel.

Bij haar pogingen om grip te krijgen op mensenhandel zijn in Amsterdam ook ideeën opgeworpen, die niet haalbaar bleken. Zo is onderzocht of er een zelfstandige exploitatie- annex beheerorganisatie opgericht kan worden voor directe verhuur van kamers aan prostituees in panden die in eigendom zijn of komen bij gemeentelijke partners in het Coalitieproject 1012. Naast de kamerverhuur aan prostituees kan de organisatie informatie verstrekken over zelfstandig ondernemen, gezondheid en veiligheid. Uit het onderzoek is voortgekomen dat de overheid vanwege het integriteitsrisico geen actieve rol moet vervullen in het faciliteren van een dergelijke organisatie.<sup>109</sup>

De ‘situationele aanpak’ betreft het verminderen van gelegenheden die een afzetmarkt vormen voor criminele verbanden en alle misstanden van dien. Hierbij gaat het met name om herstructureringsmaatregelen die het postcodegebied aantrekkelijker maken, zoals bijvoorbeeld het (her)ontwikkelen van het Beursplein, het Oudekerksplein en het Fortis gebouw en het herinrichten van de openbare ruimte van (onder andere) het Damrak-Rokin. Daarnaast beziet de herstructurering op een vermindering van economisch laagwaardige en crimino-

109 Op verzoek van raadsleden van Groenlinks heeft de gemeente Amsterdam onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een ‘gemeentebordel’: een type seksinrichting, waarbij tussen de woningcorporatie als eigenaar van een pand en de zelfstandig ondernemende prostituee een stichting staat, belast met de intake van de sekswerkers en het beheer van het pand. In de loop van 2008 vielen echter steeds meer partners in het project af. Vanwege het integriteitsrisico voor gemeente of daaraan gelieerde bedrijven kondigde de gemeente in de Strategienota Coalitieproject 1012 aan geen actief faciliterende (financierende) rol te zullen spelen. In juli 2008 trok ook de woningcorporatie Stadgoed NV zich terug, omdat het risico op uitbuiting van vrouwen niet uit te sluiten is, hoe goed er ook gecontroleerd wordt.

gene functies, zoals coffeeshops, gokautomatenhallen en seksinrichtingen, in een aantal specifieke straten.

## 7.5 Bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector

In 2000 werd het algemeen bordeelverbod opgeheven en kregen gemeenten de bevoegdheid om via een vergunningstelsel de prostitutiebranche te reguleren. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector vorm krijgt (§7.5.1) en hoe de bestuurlijke controles in de praktijk verlopen (§7.5.2).

### 7.5.1 Regie en taakverdeling

De regie over het prostitutiebeleid ligt bij de gemeente. Zij verleent vergunningen en toetst preventief de vergunningvoorwaarden. De gemeenten hebben ook de taak te controleren of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd. Deze taak is, waar het de controle op illegaliteit en minderjarigheid/dwang (mensenhandel) betreft, door de meeste gemeenten uitbesteed aan de politie (vanuit de gedachte dat het hier gaat om (zware) criminaliteit waarvoor de politie beter is toegerust). Desondanks blijven gemeenten hier zelf verantwoordelijk voor en worden zij ook geacht de regie hierover te voeren. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten (nog) te weinig invulling en sturing geven aan deze taak.<sup>110</sup> Zo is in het kader van het project ‘Handhaven op Niveau’<sup>111</sup> afgesproken dat gemeenten de binnen de gemeentegrenzen opererende escortbureaus in kaart brengen en waar mogelijk informatie hierover verzamelen.<sup>112</sup> In de meeste gemeenten voert de politie deze taak uit, in slechts een enkel geval financieel gecompenseerd door de gemeente.<sup>113</sup> Soms is de taakverdeling tussen gemeente en politie niet duidelijk. Het feit dat gemeenten zelf het prostitutiebeleid mogen bepalen brengt mee dat er verschillende regels ten aanzien van prostitutiesector en de taakverdeling gelden.<sup>114</sup>

Er is een aantal ontwikkelingen dat aan deze problematiek een eind moeten maken. De eerste is de zogenaamde ‘Wet regulering prostitutie’, waarin gemeenten onder meer worden ‘gedwongen’ tot meer uniformiteit. Deze wet wordt verder besproken in §2.4.

Ten tweede nemen steeds meer gemeenten de regie steviger ter hand. Er is onder gemeenten steeds meer kennis en besef dat mensenhandel in elke gemeente kan voorkomen en dat het belangrijk is dat hiertegen wordt opgetreden. Sommige gemeenten zijn hierin al verder. In bijvoorbeeld de regio Rotterdam-Rijnmond, waar de politie kon aantonen dat ook in kleinere gemeenten wel degelijk sprake was van mensenhandel, werden bestuurders in die ge-

110 Ook bekend als de ‘drie eerste stappen van HON’.

111 LEM; OOM; Korpsmonitor 2007.

112 Overigens is er inmiddels een ‘Wegwijzer prostitutiebeleid’, om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen of verbeteren van prostitutiebeleid. Zie: [http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk\\_handhaven/prostitutiebeleid/](http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/prostitutiebeleid/). Het CVV wil ook informatie over preventieve projecten en de dadergerichte aanpak in de wegwijzer opnemen.

meenten daardoor zeer gemotiveerd dit probleem aan te pakken. Ook zoeken steeds meer gemeenten actief samenwerking met ketenpartners (zie §7.6.2).

Ten derde heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel in haar Plan van Aanpak maatregelen voorgesteld om op dit punt verbeteringen aan te brengen. Zij geeft aan dat de regierol van de gemeente moet worden versterkt en er een heldere taakverdeling moet komen tussen gemeente en politie en stelt hiertoe een aantal maatregelen voor. Als *quick win* is in dat Plan van Aanpak het voornemen geformuleerd om uiterlijk 1 juli 2009 te beschikken over een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie. De Voortgangsrapportage van de Task Force Aanpak Mensenhandel vermeldt dat inmiddels een eerste versie van een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie is geformuleerd met concrete aanbevelingen over voornamelijk de integrale controleteams. Aan een protocol/handleiding ‘toezicht vergunde prostitutiesector’ wordt nog volop gewerkt.<sup>113</sup>

Zoals vermeld wordt het toezicht op de prostitutiesector in bijna alle gemeente uitgeoefend door de politie. Ook op dit gebied ontbreekt uniformiteit. Zo gelden per gemeente verschillende bevoegdheden voor het toezicht of zijn geen bevoegdheden toegekend.<sup>114</sup> De taakverdeling tussen gemeente en politie is daarmee onduidelijk en dit bemoeilijkt de handhaving. Dit kan leiden tot calculerend gedrag en verschuivingen in de prostitutiesector. Diverse betrokkenen geven aan dat over de taakverdeling tussen politie en gemeenten in de ‘lokale driehoek’ afspraken moeten worden gemaakt. Ook werd door betrokkenen gehoopt dat de ‘Wet regulering prostitutie’ hierin meer richtinggevend en bindend zou zijn. In de conceptversie van de wet is hier evenwel niet voor gekozen, met als argument dat de taakverdeling dan kan worden aangepast aan lokale omstandigheden.<sup>115</sup> Het probleem dat gemeenten soms wel en soms niet bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escort en thuiswerk, vergunnen wordt wel opgelost met de ‘Wet regulering prostitutie’. In het concept-wetsvoorstel daartoe wordt bepaald dat alle seksbedrijven vergunningplichtig zijn (zie §2.4).

### *Bestrijding illegale prostitutie*

Bestrijding van illegale<sup>116</sup> prostitutie is belangrijk, ook omdat in die sector het grootste risico op mensenhandel lijkt te bestaan. De aanpak van illegale prostitutie ligt primair bij de politie, maar ook gemeenten kunnen hier een rol in spelen. Bijvoorbeeld in het kader van de APV, bij overlast, bij oneigenlijk gebruik van woningen en via het convenant vrijplaatsen (zie §7.6.3).

<sup>113</sup> Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

<sup>114</sup> Korpsmonitor 2007, p.72.

<sup>115</sup> De NRM heeft in haar reactie op de conceptwet het ontbreken van duidelijkheid over de taakverdeling als ernstig manco aangemerkt (zie §2.4 en Bijlage 5).

<sup>116</sup> In de prostitutiesector wordt onderscheid gemaakt tussen de legale en de illegale prostitutiesector, waarbij met het eerste meestal de vergunde seksinrichtingen worden bedoeld en met het tweede onvergunde, maar wel vergunningplichtige seksinrichtingen. Binnen de legale sector vallen in feite ook de onvergunde niet-vergunningplichtige seksinrichtingen. Deze kunnen noch bestuurlijk worden gecontroleerd, noch kan daartegen opgetreden worden op grond van illegaliteit. Het feit dat gemeenten vrij zijn om bepaalde type seksinrichtingen niet te vergunnen heeft dus gezorgd voor een grijs gebied, waar weinig controle mogelijk is. Met de Wet regulering prostitutie wordt onder meer beoogd hier aan een eind te maken.

Daarbij zou gebruik moeten worden gemaakt van informatie die bij diverse (gemeentelijke) diensten, organisaties en beroepsgroepen aanwezig is. Uit onderzoek blijkt namelijk dat hier “heel veel bruikbare informatie” ligt.<sup>117</sup> Deze informatie is echter moeilijk te vinden, ook omdat mensen zich niet realiseren dat deze informatie relevant is. In het onderzoek wordt gepleit voor een centraal punt waar men deze informatie kwijt kan en voor samenwerking tussen betrokken partijen middels een convenant. Ook de politie pleit voor een duidelijker taakverdeling ten aanzien van de bestrijding van illegale prostitutie.<sup>118</sup> Volgens hen zou een debat op landelijk niveau moeten plaats vinden om “een einde te maken aan de huidige versnipperde interpretatie en invulling van deze taak”.

Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, omdat moeilijk te bewijzen is dat ergens seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden. Direct betrokkenen, zoals prostituees, klanten en exploitanten zullen niet snel belastende verklaringen afleggen. Dit maakt de bestrijding arbeidsintensief. In het algemeen wordt door de politie vooral gereageerd op meldingen van illegale prostitutie (reactief), in plaats van dat hier actief naar wordt gezocht (pro-actief). In sommige gemeenten worden zogenaamde ‘lokprostituees’ ingezet, een als prostituee vermomde politieagente, om illegale straatprostitutie tegen te gaan. Een aantal korpsen zet digitale rechercheurs in om het aanbod van (niet-vergunde) prostitutie via internet in kaart brengen en te controleren. “Als je op internet zoekt naar advertenties van seksinrichtingen, dan controleer je voor het weet de hele wereld”, zo geeft een gemeentebtenaar aan.<sup>119</sup> De vraag wordt daarom regelmatig opgeworpen of dergelijke controles wel op gemeente- of regioniveau moeten plaatsvinden. Een landelijke aanpak ligt meer voor de hand.

Voor de politie is van belang dat gemeenten (en andere verantwoordelijken, zoals brandweer, Belastingdienst, Arbeidsinspectie) hun (toezichts)taken goed uitoefenen, omdat daardoor meer capaciteit overblijft om de illegale prostitutie te bestrijden. Dit is ook belangrijk vanuit het oogpunt van concurrentievervalsing: als het vergunde – en goedwillende – circuit aan regels wordt onderworpen c.q. gecontroleerd en illegale exploitanten betrekkelijk ongestoord hun gang kunnen gaan worden bonafide exploitanten benadeeld.

### 7.5.2 Controle op vergunningvoorwaarden

De vergunde prostitutiesector wordt onder meer gecontroleerd op signalen van illegaliteit en minderjarigheid/dwang (mensenhandel), meestal door de politie. De norm is dat prostitutiegelegenheden zes maal per jaar worden gecontroleerd door gecertificeerde<sup>120</sup> controleurs. Hoe vaak bedrijven in de praktijk precies worden gecontroleerd is moeilijk te achterhalen, maar uit de Korpsmonitor 2007 valt af te leiden dat dit in de meeste politieregio's met een

117 Goderie & Boutelier, 2006, p.87.

118 Korpsmonitor 2007, p.66.

119 Op de conferentie ‘Prostitutiebeleid 2008’, georganiseerd door de gemeente Den Haag, 7 februari 2008.

120 Zie ook Hoofdstuk 8. Niet alle prostitutiecontroleurs beschikken over een certificaat, onder meer doordat er te weinig opleidingsplaatsen zijn. Bronnen: Klein, 2009; Van Hout & van der Laan, 2008.

zekere regelmaat gebeurt. In sommige regio's worden bedrijven waar nooit misstanden worden gesignaleerd minder vaak gecontroleerd, waardoor meer capaciteit beschikbaar komt voor de controle van (vermoedelijk) malafide seksbedrijven.

Dat er gecontroleerd wordt biedt evenwel geen garantie op een prostitutiesector die vrij is van misstanden. Integendeel, zo bleek uit bijvoorbeeld het politieonderzoek Sneep en de bestuurlijke rapportage die naar aanleiding van dat onderzoek werd opgesteld.<sup>121</sup> Vele vrouwen zaten in verschillende gemeenten al jaren gedwongen achter de vergunde ramen. Uit het rapport valt onder meer op te maken dat de controles niet altijd goed worden uitgevoerd. Zo bestaan de controles voor een belangrijk deel uit het controleren van de 'papieren' van prostituees,<sup>122</sup> waarvoor ook maar beperkt de tijd wordt genomen. Daarnaast wordt de gedragscode<sup>123</sup> voor controleurs niet altijd nageleefd. Zo wordt gepraat met pooiers en koffie gedronken met exploitanten. Slachtoffers kunnen hierdoor de indruk krijgen dat de politie met hen onder één hoedje speelt. In een onderzoek van ROOD Utrecht komen slachtoffers van mensenhandel aan het woord die aangeven dat sporadisch werd gecontroleerd. Ook werden meisjes, zodra de politie in zicht kwam, door hun loverboys meegenomen naar een andere plek.<sup>124</sup>

Controles vormen evenwel een belangrijk contactmoment tussen overheid en potentiële slachtoffers van mensenhandel en het is van groot belang om op deze momenten – voor zover mogelijk – zicht te krijgen op signalen van mensenhandel. En dat is moeilijk. Een prostituee die onder druk staat om veel te verdienen zal een enthousiaste en vrolijke indruk maken om klanten te werven. De slachtoffers lijken – paradoxaal genoeg – dan juist 'happy hookers'. Bovendien is het niet waarschijnlijk dat een slachtoffer tijdens het korte controlemoment uit de school klappt; de risico's zijn (in haar perceptie) immers te groot.<sup>125</sup> Niet voor niets wordt door slachtoffers van mensenhandel zelden aangifte gedaan. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals het feit dat zij zich geen slachtoffers voelen. Dit laatste kan bijvoorbeeld bij slachtoffers van loverboys een rol spelen, maar doet zich ook voor bij slachtoffers uit bepaalde culturen (zie §12.6.1). Er zullen dus altijd slachtoffers zijn die niet via controles te detecteren zijn c.q. onder geen beding mee willen werken met politie en justitie en waarvoor andere wegen en oplossingen moeten worden gezocht. Maar er worden ook diverse politieonderzoeken gestart naar aanleiding van controles en er is mogelijk een preventief effect.

Het creëren van een vertrouwensband is nodig om een slachtoffer te bewegen uit de uitbuitingssituatie te stappen en/of mee te werken aan een politieonderzoek.<sup>126</sup> Overigens is de

121 Van Hout & van der Laan, 2008.

122 Zo kan gevraagd worden naar paspoort, sofi-nummer en/of een bewijs van inschrijving in het handelsregister van de KvK.

123 Het onderhouden van contacten met de prostitutiebranche brengt bepaalde risico's met zich mee, bijvoorbeeld om in compromitterende, bedreigende of anderszins onwenselijke situaties terecht te komen. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken is binnen de politieorganisatie een gedragscode opgesteld. Politieambten die zich beroepshalve in het prostitutiemilieu begeven dienen zich aan die gedragscode te conformeren.

124 ROOD Utrecht, 2009. Gepubliceerd op [www.rood.utrecht.sp.nl](http://www.rood.utrecht.sp.nl).

125 Van Hout & van der Laan, 2008, p.101.

126 Referentiekader Mensenhandel; Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel, Nieuwsbrief 35, januari 2008, p.4; LEM; OOM.

vraag legitiem of de politie de aangewezen instantie is om de benodigde vertrouwensband te creëren. In Denemarken bijvoorbeeld gaat vaak een cultureel antropoloog mee met de politie om de eerste contacten met mogelijke slachtoffers te leggen.<sup>127</sup> In Rotterdam overwoog de politie een Bulgaarse sociaal werker in te schakelen bij het benaderen van de vele Bulgaarse straatprostituees. Ook bij andere gelegenheden kwam de mogelijkheid om ‘*cultural mediators*’ of hulpverleners in te zetten aan de orde.<sup>128</sup> Voordeel is dat zij specifieke vaardigheden hebben en niet in dienst van de overheid zijn (al wordt de politie ook intensief opgeleid om de controles goed uit te kunnen voeren). Daar tegenover staat dat het om een strafrechtelijk feit gaat met alle gevaren en vereiste professionaliteit van dien. Dit is ook de reden dat in het verleden gekozen is voor inzet van de politie. Wel kunnen hulpverleningsinstanties die toch al aanwezig zijn in het veld slachtoffers detecteren en de politie informeren. Hier kleven echter een aantal dilemma’s aan (zie §8.3.1). Overigens wordt vanuit de politie wel aangegeven dat het werken met een vast prostitutiecontroleteam het voordeel heeft dat een vertrouwensband kan worden opgebouwd. Om deze band niet te verstoren is het van belang dat de controles niet worden uitgevoerd met partners die daar negatief in interveniëren. Controles met de Belastingdienst zijn bijvoorbeeld niet geoorloofd.<sup>129</sup> In sommige regio’s, bijvoorbeeld Rotterdam-Rijnmond, worden controles in de prostitutiesector door zowel politie als gemeente uitgevoerd. De gemeente (in het geval van Rotterdam het horecateam) controleert de papieren, onder meer op minderjarigheid en illegaliteit. De politie (het mensenhandelteam) controleert alleen op mensenhandel en kan daardoor optimaal investeren in de vertrouwensband met mogelijke slachtoffers. Zij hoeven geen gesprek aan te gaan met de exploitant en praten alleen met de prostituees. De controleurs van de gemeente zijn getraind op het herkennen van mensenhandel en geven signalen door aan de Rotterdamse politie. Knelpunt blijft echter dat er weinig tijd is voor een gesprek met prostituees en veel prostituees niet of slecht Nederlands of Engels spreken, hetgeen de gesprekken bemoeilijkt of de inzet van een tolk noodzakelijk maakt. Ook culturele factoren kunnen de communicatie belemmeren, naast uiteraard de dwangmiddelen die mensenhandelaren inzetten. Herhaalde contacten – indien mogelijk – lijken dan ook noodzakelijk.

De vraag is of het feit dat veel slachtoffers van mensenhandel in de vergunde raamprostitutie bleken te werken ook betekent dat er veel slachtoffers in andere vergunde prostitutiesectoren werken. In bordelen, privéhuizen, clubs en dergelijke heeft de aanwezigheid van personeel en andere prostituees wellicht een beschermende werking. Over de thuisprostitutie is weinig bekend, al leent die vorm van prostitutie zich goed voor uitbuiting. Er zijn ook enkele politieonderzoeken bekend waarbij achter één thuisadres meerdere vrouwen werden gedwongen zich te prostitueren.

127 Mondelinge informatie tijdens de Europol Annual THB Experts Meeting, 10 september 2007.

128 Conferentie Communicatie met Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel, georganiseerd door BLinN, 15 oktober 2009; NVK Marktdag 2007, georganiseerd door de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK), 14 juni 2007.

129 LEM.

Prostitutiecontroleurs schatten het aantal onvrijwillig werkende prostituees hoog in, maar kunnen signalen vaak niet voldoende concretiseren, zodat strafrechtelijke opvolging van de signalen uitblijft. In dit licht is het belangrijk om te investeren in aanvullende aanpakken, bijvoorbeeld preventief. ‘Zachte’ signalen van mensenhandel, zoals blauwe plekken, tatoeages en angstig of onzeker gedrag kunnen wellicht leiden tot meer gesprekken met de prostituees en zelfs gesprekken met mogelijke pooiers. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld in Eindhoven. Wanneer daar bij signalen mensenhandel ook informatie over (mogelijke) daders beschikbaar is, wordt – indien vervolging (nog) niet mogelijk is – een ‘tegenhoudgesprek’ met deze personen gevoerd door de politie. De personen zijn dan nadrukkelijk nog geen verdachten. Het gesprek verloopt volgens een vast format en wordt beschouwd als een ‘waarschuwingsonderhoud’. Tot juni 2008 waren acht van deze gesprekken gevoerd.<sup>130</sup>

#### *Toezicht op de escort via de hotelprocedure*

Na de opheffing van het bordeelverbod is gezocht naar een manier om de escort te controleren. Zo is de hotelprocedure ontwikkeld. Dit houdt in dat de politie als klant een escort bestelt en deze vervolgens controleert.<sup>NRM5</sup> Dit betekende een doorbraak in de controle van de escort. Wel kost de hotelprocedure veel capaciteit. Met een controle van één escort zijn vier politiemensen ongeveer vier uur bezig.<sup>131</sup> Inmiddels blijkt ook dat de hotelprocedure niet meer zo goed werkt. Escortbureau’s geven aan dat zij geen meisjes kunnen sturen of nemen niet op. Een plausibele verklaring hiervoor is dat men de politie herkent door hun ‘nette’ (aan regels gebonden) wijze van bestellen en dat hun nummers worden herkend (als zij via een vaste telefoonlijn bellen: de meeste klanten bellen met een gsm). Ook wordt de hotelprocedure mogelijk omzeild door bij een nieuw telefoontje een escort te sturen waar niets mee aan de hand is. Als blijkt dat het nummer van een echte klant is, worden door malafide bureau’s ook andere meisjes (minderjarig, illegaal, slachtoffer) gestuurd. Wellicht geven escortbureau’s ook informatie aan elkaar door. Overigens betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat deze escortbureau’s minderjarigen, illegalen of slachtoffers mensenhandel in hun bestand hebben. Het gaat hen om de kosten: de escort komt van ver (vaak met chauffeur) en verdient niets.

Toezicht houden op de escort is door haar niet-locatiegebonden karakter dus nog steeds complex. Exploitanten en prostituees kunnen zich snel verplaatsen, over gemeentegrenzen, regionale grenzen en zelfs nationale grenzen (waterbedeffect). De ongrijpbaarheid van de sector wordt nog eens versterkt door het gebruik van 06-nummers en e-mail adressen als contactgegevens, waardoor onduidelijk is welke personen hierachter schuilgaan.<sup>132</sup> Overigens moeten escortbedrijven in sommige gemeenten aan een vast adres gebonden zijn om een escortvergunning te krijgen.

130 Expertmeeting loverboys – Eindhoven, georganiseerd door Veiligheidshuis Eindhoven, 17 juni 2008. Zie ook de publicatie ‘Het is leed voor het leven. Methodiek aanpak loverboys Eindhoven’.

131 LEM, 20 november 2006.

132 Bron onder meer de conferentie Prostitutiebeleid 2008, georganiseerd door de Gemeente Den Haag in samenwerking met het Haags Prostitutie Platform en organisatieadviesbureau De Beuk, 7 februari 2008. Gegevens afkomstig uit: ‘Verslag conferentie [www.prostitutiebeleid2008.nl](http://www.prostitutiebeleid2008.nl), wat weten we, wat willen we, wat doen we?’.

*Toezicht op thuiswerk*

Veel prostituees werken graag thuis, onder meer omdat zij dan geen geld hoeven af te dragen aan een exploitant. In gemeenten waar thuiswerk niet onder de vergunningplicht valt, hoeven zij ook geen vergunning aan te vragen en worden zij niet gecontroleerd. De aanpak van misstanden in de thuisprostitutie vergt echter meer regulering. Een mogelijkheid die regelmatig aan de orde komt is het verstrekken van pasjes voor thuiswerkers. In essentie wordt thuiswerk daarmee onder het vergunningstelsel gebracht. Dit maakt in elk geval controles mogelijk.

*Convenant erotiekadvertenties*

Convenanten tussen het Ministerie van Justitie en respectievelijk de Nederlandse Dagbladpers en Wegener moesten onder meer bewerkstelligen dat plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, zodat voor klanten duidelijk werd dat sprake is van een bedrijf met een vergunning (in de veronderstelling dat daardoor de kans om daar een slachtoffer van mensenhandel tegen te komen kleiner zou zijn). De Vereniging voor Exploitanten Relaxbedrijven (VER) uit zich in haar maandelijks blad (VER-Bulletin) kritisch over de werking van het convenant. Het convenant werkt in de huidige vorm niet, zoals Justitie beoogt, als keurmerk voor seksbedrijven.<sup>133</sup> Allereerst omdat het vermelden van een vergunningnummer alleen verplicht is voor advertenties in dagbladen (en niet advertenties op bijvoorbeeld internet) en daarvan zelfs maar een deel (alleen die dagbladen die door het de Nederlandse Dagbladpers of Wegener worden uitgegeven). Daarnaast vermelden prostituees en exploitanten die geen vergunningnummer hebben (omdat zij niet onder de vergunningplicht vallen) vaak Kamer van Koophandelnummers, waarbij het gebruik van oude of niet bestaande nummers erg gemakkelijk is. Het gebrek aan controle op de gehanteerde nummers maakt dat het convenant volgens de VER tot een zinloos instrument verworden is.<sup>134</sup> Positiever is men over het plaatsen van teksten in erotikrubrieken ter vergroting van het klantenbewustzijn. Dergelijke teksten worden daadwerkelijk geplaatst en de Nederlandse Dagbladpers neemt contact op met dagbladen die (te) weinig teksten plaatsen.

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven doet een tweetal suggesties ter verbetering van het instrument. Enerzijds moet het worden uitgebreid van een advertentieconvenant naar een multimediaconvenant, zodat voor alle vormen van erotische reclames dezelfde eisen gelden en verschuiving van advertenties wordt tegengegaan. Anderzijds moet met de invoering van de 'Wet regulering prostitutie' een eenduidig nummeringsysteem ingevoerd worden.<sup>135</sup>

133 Persbericht Ministerie van Justitie, *Dagbladen helpen bij bestrijding misstanden seksbedrijven*, 15 september 2005. verkrijgbaar via: [www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief2005/Dagbladen-helpen-bij-bestrijding-misstanden-seksbedrijven.aspx](http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief2005/Dagbladen-helpen-bij-bestrijding-misstanden-seksbedrijven.aspx).

134 VER-bulletin, 10e jaargang nr. 4 april/mei 2008, p.20.

135 VER-bulletin, 10e jaargang nr. 8 oktober 2008, p.14.

## 7.6 Integrale aanpak mensenhandel

Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn cruciaal voor de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. In diverse integrale (keten)aanpakken en projecten wordt informatie uitgewisseld en gezamenlijk een aanpak bepaald. In deze paragraaf worden de programmatische aanpak, de ketenaanpak en andere integrale aanpakken beschreven.

### *Plan van Aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel over informatie-uitwisseling*

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is aandacht besteed aan het verbeteren van informatie-uitwisseling op lokaal en nationaal niveau. Uit de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak blijkt dat met betrekking tot de informatie-uitwisseling een aantal *quick wins* is gerealiseerd. Zo is een eerste versie van een *toolkit* opgesteld, voor personen betrokken zijn bij de controle, opsporing en vervolging van mensenhandel en de opvang van slachtoffers. De toolkit bevat informatie over de wijze van registratie van signalen mensenhandel en de voorwaarden voor uitwisseling van informatie met andere diensten. Daarnaast voerde de Dienst IPOL van het KLPD een onderzoek uit naar de knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen het EMM en de regiokorpsen en de KMar. De resultaten van dat onderzoek zijn kritisch over de huidige informatie-uitwisseling tussen deze instanties en de rol van het EMM. De aanbevelingen van het onderzoek hebben betrekking op verbetering van de automatisering, betere taak en rolverdeling, concrete resultaatafspraken over de kwaliteit van aangeleverde informatie en de terugkoppeling naar de ketenpartners, kwaliteitsverbetering analyseproces binnen EMM en een versterking van de samenwerking met het bestuur.<sup>136</sup> Zie voor meer informatie over de resultaten van dit onderzoek in §8.3.

### 7.6.1 Programmatische aanpak

Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad formuleert specifiek voor de thema's 'mensenhandel', 'georganiseerde hennepeteelt' en 'misbruik van vastgoed' een 'programmatische aanpak'.<sup>137</sup> Deze aanpak c.q. operationele werkwijze is nieuw en wordt in de vorm van proeftuinen per thema in praktijk gebracht. De aanpak bevat een aantal elementen die in samenhang de georganiseerde criminaliteit effectief moeten bestrijden. Zo behelst de aanpak de gezamenlijke inzet van zowel strafrechtelijke als bestuurlijke partners op zowel lokaal als landelijk niveau en zowel ten behoeve van preventie als repressie. De brede samenwerking op verschillende niveau's is er – naast vervolging van daders en bewuste faciliteerders – namelijk ook op gericht onderliggende gelegenheidsstructuren en structurele factoren die de georganiseerde misdaad faciliteren (al dan niet bewust) in beeld te krijgen en aan te pakken. Daarbij wordt gewerkt met het barrièremodel, waarbij barrières worden onderscheiden die genomen moeten worden om criminele activiteiten uit te voeren.<sup>138</sup> Ook financieel

<sup>136</sup> De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

<sup>137</sup> Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10), pp.1, 5-9, 15-18; Kiemel & ten Kate, 2007; van Gestel & Verhoeven, 2009.

<sup>138</sup> De vijf barrières uit het barrièremodel zijn entree, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën. Een integrale aanpak waarbij alle vijf de barrières worden getackeld is het meest effectief. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel (p.15) wordt aangegeven dat het barrièremodel verder wordt uitgewerkt

onderzoek maakt deel uit van de aanpak. Internationaal wordt ingezet op samenwerking met buurlanden, landen waar criminele netwerken actief zijn die ook in Nederland opereren en – in het geval van mensenhandel – herkomstlanden van slachtoffers. Naast bilaterale samenwerking zal ook een actieve inzet op EU-niveau plaatsvinden. De in 2008 ingestelde Task Force Aanpak Mensenhandel richt zich onder andere op het versterken van toezicht in de legale en de illegale prostitutiesector, de dadergerichte aanpak en het barrièremodel.<sup>139</sup> Over de voortgang van de activiteiten van de Task Force op deze gebieden is al eerder in dit hoofdstuk het een en ander gemeld (zie §7.3 en 7.5).

De programmatische aanpak is in 2006 voor het eerst, als *pilot*, uitgevoerd bij het mensenhandelonderzoek Sneep. Deze *pilot* is geëvalueerd door het WODC.<sup>140</sup> In het opsporingsonderzoek Sneep wilde men via samenwerking met andere opsporingspartners<sup>141</sup> en bestuurlijke partners optimaal zicht krijgen op de dadergroep én op de wijze waarop personen, bedrijven en instanties – bewust of onbewust – mensenhandel faciliteerden. De Nationale Recherche zou gedurende het rechteproces bestuurlijke rapportages maken op grond waarvan bestuurlijke maatregelen konden worden genomen.

Om de samenwerkingspartners bij de aanpak van Sneep te betrekken gaven OM en politie via presentaties en de media inzicht in de omvang en het (uiterst gewelddadige) karakter van deze mensenhandelgroep, die jarenlang vrijelijk zijn gang kon gaan. Dit werkte: na informatie over Sneep waren vrijwel alle partners het erover eens dat het hier ging om een groot maatschappelijk probleem en waren zij bereid mee te werken aan de bestrijding daarvan. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties echter niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd of past wat verwacht wordt niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar boven gekomen. De gemeenten waar de mensenhandelaren van Sneep actief zijn worden – via overleg en de bestuurlijke rapportage Schone Schijn (zie §8.3.1) – in een laat stadium geïnformeerd en betrokken. Uitwisseling van operationele informatie met de gemeenten en bestuursrechtelijk optreden heeft in deze *pilot* daarom niet plaats gevonden, maar wel heeft de *pilot* in gemeenten geleid tot agendering van de mensenhandelproblematiek en diverse inspanningen om mensenhandel aan te pakken (onder meer via ketenaanpakken, zie §7.6.2; en proeftuinen, zie onder).<sup>142</sup> Na deze eerste *pilot* is duidelijk dat de noodzaak van de programmatische aanpak onverminderd aanwezig is, maar dat verbeteringen in de

---

voor mensenhandel. Uit de voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak blijkt dat het barrièremodel momenteel wordt uitgetoetst in alle proeftuinen mensenhandel, om zo ervaring op te doen voor verdere uitwerking van het model. Bron: Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

139 Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen, Veiligheid begint bij voorkomen, voortbouwen aan een veiliger samenleving, eerste voortgangsrapportage, oktober 2008.

140 Van Gestel & Verhoeven, 2009.

141 Zoals de KMar, de FIOD-ECD en de SIOD.

142 Deze inspanningen kwamen pas later en vielen daardoor buiten de reikwijdte van het evaluatieonderzoek.

uitvoering noodzakelijk zijn om tot de ambitieuze resultaten te komen die worden beoogd. Het evaluatieonderzoek van het WODC biedt hiertoe voldoende aanknopingspunten.

### *Proeftuinen*

In 2008 zijn drie officiële proeftuinen op het gebied van mensenhandel in de seksindustrie gestart, namelijk:<sup>143</sup>

- de proeftuin ‘Ablak’, gericht op een groep Hongaarse mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief zijn;
- de proeftuin ‘mensenhandel Bulgarije’, gericht op mensenhandel vanuit Bulgarije;
- de proeftuin ‘broeikas’, gericht op prostitutie en mensenhandel in de gemeente Utrecht (prostitutiegebied het Zandpad).

De resultaten van deze proeftuinen zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend. Inmiddels staan nog vier proeftuinen in de startblokken, waaronder één gericht op overige uitbuiting (de laatste wordt besproken in Hoofdstuk 12). De proeftuinen worden wetenschappelijk geëvalueerd/begeleid door het WODC.

## **7.6.2 Ketenaanpak mensenhandel**

De ketenaanpak mensenhandel, ook wel integrale aanpak of integrale ketenaanpak genoemd, is in steeds meer gemeenten in opkomst.<sup>144</sup> Bij een ketenaanpak gaat het om een combinatie van een strafrechtelijke aanpak, een bestuurlijke aanpak en hulpverlening/preventie, al bestaat er geen eenduidige definitie en verschillen de bestaande ketenaanpakken van elkaar. In sommige gemeenten/regio's richt de ketenaanpak zich op mensenhandel, in andere alleen op de problematiek rondom loverboys (een specifieke vorm van mensenhandel). Klein onderzocht hoe de ketenaanpak in vijf politieregio's<sup>145</sup> eruit ziet en welke knelpunten en succesfactoren zich voordoen.<sup>146</sup> BNRM heeft aanvullende informatie verzameld over ketenaanpakken in andere gemeenten/regio's.<sup>147</sup> In deze paragraaf wordt deze informatie samengevat.<sup>148</sup>

### *Ketenpartners*

Bij de lopende ketenaanpakken zijn uiteenlopende partners actief. Klein maakte een indeling naar de volgende hoofdgroepen:

- opvang (opvanginstellingen);

<sup>143</sup> Daarnaast zijn er verschillende initiatieven in het land waar ook geëxperimenteerd wordt met de programmatische aanpak. Bronnen: Schriftelijke informatie OM, 21 april 2009; Nieuwsbrief Operatie Opsporing, jaargang 2, nummer 1, februari 2009, pp.1-2.

<sup>144</sup> Een compleet overzicht van alle gemeenten met een dergelijke aanpak ontbreekt, maar in elk geval gaat het om de volgende gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Den Haag en Zwolle.

<sup>145</sup> Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, IJsselland en Twente.

<sup>146</sup> Klein, 2009.

<sup>147</sup> Onder meer Eindhoven en Den Haag.

<sup>148</sup> Voor informatie over ketenaanpakken in het algemeen zie [www.ketens-netwerken.nl](http://www.ketens-netwerken.nl) en het eerder genoemde onderzoek van Klein.

- overheidsdiensten (waaronder gemeenten, gemeentelijke diensten en de Arbeidsinspectie);
- opsporingsdiensten (waaronder politie, OM, KMar, SIOD);
- hulp- en dienstverlening;
- gezondheidsdiensten (waaronder de GGD's).

Ook de Belastingdienst, advocatuur, COA, en de reclassering kunnen bij een ketenaanpak mensenhandel betrokken zijn. In de ketenaanpakken gericht op loverboys spelen soms ook het Bureau Leerplicht en de Raad voor de Kinderbescherming een rol. Welke taken en verantwoordelijkheden de bij de ketenaanpakken mensenhandel betrokken organisaties op zich nemen loopt – uiteraard – uiteen.

### *Ketenaanpak mensenhandel*

De bestaande ketenaanpakken mensenhandel in Nederland kennen overeenkomsten en verschillen. De volgende elementen zijn terug te vinden in de diverse ketenaanpakken mensenhandel en loverboys die in Nederland zijn geïnitieerd:

- de regie ligt bij een ketenregisseur en/of bij één partner (vaak de gemeente).<sup>149</sup> Soms zijn op deelgebieden ook regievoerders aangewezen;<sup>150</sup>
- afspraken zijn vastgelegd in convenanten en/of protocollen;<sup>151</sup>
- er wordt een (combinatie van) strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, preventieve en hulpverlenende aanpak nagestreefd;
- de partners hebben (structureel) overleg over doelstellingen, beleid en de ontwikkeling van de aanpak (bijvoorbeeld in een stuur- of werkgroep);
- er is een casuoverleg, waar signalen en gevallen van mensenhandel worden besproken met de partners, informatie wordt gedeeld en interventies worden gecoördineerd;
- er is een meldpunt voor signalen van loverboys/mensenhandel;<sup>152</sup>

149 De regisseur coördineert de uitvoering van de aanpak, bewaakt de voortgang van de uitvoering en maakt bijvoorbeeld afspraken over de inzet van partners en uit te voeren onderzoeken.

150 Bijvoorbeeld op het gebied van preventie, opvang, hulpverlening en repressie.

151 De *UN Global Initiative to Fight Human Trafficking* publiceerde in maart 2009 *guiding principles* voor convenanten (*Memoranda of Understanding, MoU's*) gericht op samenwerking tussen stakeholders en ambtenaren bevoegd met wetshandhaving. Dit document onderstreept dat samenwerking een centraal element is in de bescherming van mensenhandel en beveelt aan samenwerkingsverbanden te formaliseren, zodat doelen gecombineerd kunnen worden en mogelijke conflicten vermeden worden. Convenanten worden in het document gezien als de meest voorkomende vorm van geformaliseerde samenwerking. Het document beschrijft voordelen en nadelen van convenanten voor verschillende betrokkenen bij de bestrijding van mensenhandel, beschrijft de componenten die in een convenant moeten worden opgenomen en de stakeholders die kunnen worden betrokken. (Planitzer, 2009)

152 In Zwolle bestaat al enkele jaren een meldpunt voor slachtoffers en hun omgeving. Meldingen worden doorgestuurd naar een werkgroep hulpverleners slachtoffers mensenhandel. 50% van alle meldingen die tussen 2003 en 2005 besproken werden in de werkgroep waren afkomstig van het meldpunt. Registratie van meldingen door een dergelijk meldpunt, draagt bij aan de informatie over slachtoffers van loverboys. Een meldpunt kan immers niet alleen gefilterde meldingen verwerken, op basis van actie van politie of hulpverleners, maar ook alle zachtere meldingen registreren, zoals zorgen van een leraar, weggelopen tieners in combinatie met schulden, nieuwe vrienden en gedragsverandering. CoMensha registreert 'gefilterde' meldingen, dat zij wat er veel minder zijn dan alle meldingen die bij hulpverleningsinstanties binnenkomen.

- er worden extra investeringen in opvang en hulpverlening aan slachtoffers gedaan;<sup>153</sup>
- toezicht en handhaving worden geïntensiveerd;
- er vindt uitwisseling van informatie tussen partners plaats;<sup>154</sup>
- door betere signalering en toezicht worden problemen aan de ‘voorkant’ (preventief) aangepakt;<sup>155</sup>
- er wordt (ter preventie) voorlichting gegeven aan (mogelijke) slachtoffers, (mogelijke) daders en hun (allochtone) ouders, bijvoorbeeld op/via scholen, buurt- en wijkcentra;
- er is een voorziening/loket voor prostituees ten behoeve van het verbeteren van hun positie en het signaleren van misstanden;
- er wordt geadviseerd over hoe slachtoffers kunnen worden gesignaleerd en bejegend;
- er zijn afspraken over communicatie richting de media;
- er wordt gewerkt met een signalenlijst mensenhandel;<sup>156</sup>
- er worden concrete targets geformuleerd.<sup>157</sup>

Een belangrijk ingrediënt in de ketenaanpak is het casusoverleg. Hieronder ter illustratie een casus die in een dergelijk overleg ter sprake kwam (geanonimiseerd).

*Casus in de ketenaanpak*

In de meeste ketenaanpakken mensenhandel worden met diverse partners casussen (c.q. meldingen) besproken en worden afspraken gemaakt over vervolgacties. Ter illustratie hieronder een ingebrachte casus.

Een lerares van een school maakt zich zorgen om leerlinge A, die momenteel stage loopt. Het 15-jarige meisje wordt op haar stageadres lastig gevallen door twee jongens. A kan dan niet meer werken en heeft zichtbaar verwondingen. Tegen haar stagebegeleidster heeft zij verteld dat de jongens haar onder druk zetten om seks met hen en anderen te hebben. Dit heeft de stagebegeleidster vervolgens met de school besproken. Mogelijk gaat het hier om loverboys. De moeder van A denkt dat het wel meevalt en geeft aan dat de twee haar (enige) vrienden zijn. Naar aanleiding van een melding van de school gaat de politie een gesprek aan met A en observeert de stageplek om te kijken wat er gaande is.

153 CoMensha heeft, gebaseerd op de ketenaanpak in Amsterdam, een methodiek ontwikkeld om de samenwerking op het gebied van de opvang en begeleiding aan slachtoffers te verbeteren. Deze methodiek wordt beschreven in Van der Aa, 2007.

154 De informatie-uitwisseling wordt soms beperkt door de privacywet- en regelgeving. Een evenwicht dient te bestaan tussen het belang van gegevensuitwisseling bij de aanpak van mensenhandel en het belang van de betrokkene bij bescherming van zijn of haar persoonlijke levenssfeer.

155 In Eindhoven voert de politie bijvoorbeeld gesprekken met (mogelijke) loverboys (zie §7.5.2).

156 Aan de hand van een signalenlijst met puntensysteem kunnen situaties worden geïdentificeerd die samenwerking en interventies vereisen. De signalenlijst die in Rotterdam wordt gehanteerd maakt onderscheid tussen die verhoogde aandacht en situaties die interventies vereisen.

157 In Rotterdam: voor mensenhandel zullen per jaar 100 slachtoffers van seksuele uitbuiting in de prostitutie “uit de mensenhandelketen worden gehaald”. Daarnaast zullen alle signalen van mensenhandel worden gecontroleerd en aangepakt en zal de politie jaarlijks 30 verdachten van mensenhandel aanleveren bij het OM, dat vervolging instelt. Bron: Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam, 2007, Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit, pp.23-24. Uit cijfers van 2008 blijkt dat deze targets niet allemaal gehaald zijn (zie verderop in deze paragraaf).

In regio's waar geen ketenaanpak is – in de zin van een georganiseerd samenwerkingsverband – bestaan ook contacten tussen diverse ketenpartners, maar meestal ad hoc, naar aanleiding van een zaak of incident. Soms wordt in die gevallen aangehaakt bij een (jeugd)prostitutie-overleg. Op dit terrein bestaat namelijk al een langere traditie van ketenaanpakken.

In de regio's waar geen ketenaanpak is (soms ondanks de wens daartoe) wordt als knelpunt aangegeven dat mensenhandel door partners niet als probleem wordt gepercipieerd en men daarom niet bereid is te investeren in een gezamenlijke aanpak. Dit knelpunt doet zich overigens ook voor in regio's waar wel een ketenaanpak is. Niet alle partners – ook niet die deelnemen aan de ketenaanpak – ervaren mensenhandel als een probleem en/of men is zich niet bewust van de rol die de eigen organisatie daarbij kan spelen. Als voorbeeld worden door Klein expliciet gemeenten en de VNG genoemd. Andere knelpunten die Klein inventariseerde zijn dat signalen van mensenhandel niet worden herkend, organisaties met capaciteitsproblemen kampen, de bereikbaarheid van de hulpverlening te wensen overlaat en er onvoldoende opvangplekken voor slachtoffers mensenhandel zijn. Een zorgcoördinator mensenhandel<sup>158</sup> wordt in diverse regio's node gemist.

Het meten van de effectiviteit van de ketenaanpakken is niet eenvoudig en sommige ketenaanpakken zijn daarvoor ook nog te recent gestart. Ter illustratie hieronder enkele resultaten van de ketenaanpak in Rotterdam.

*Resultaten ketenaanpak Rotterdam<sup>159</sup>*

In 2008 is een informatie-uitwisselingssysteem tussen partijen uit de zorg (GGD, Prostitutie Maatschappelijk Werk) en de repressie (politie en OM) ontwikkeld, dat het “goedlopende” casusoverleg zal faciliteren, waardoor de ketenaanpak sluitend wordt gemaakt. Ook is een nieuw convenant opgesteld met betrekking tot het uitwisselen van gegevens. In mei 2008 is gestart met de regionalisering van de Rotterdamse aanpak van mensenhandel. In 2008 zijn 246 signalen van mensenhandel gecontroleerd en aangepakt.<sup>160</sup> In 2008 zijn ook 139 nieuwe potentiële slachtoffers van mensenhandel getraceerd. Prostitutie Maatschappelijk Werk heeft 50 nieuwe potentiële slachtoffers van mensenhandel begeleid. In 2008 zijn acht strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel gestart. Hierbij werden 45 verdachten aangemerkt, waarvan 13 verdacht werden van mensenhandel, 21 van seksueel misbruik van een minderjarig slachtoffer en de overige elf verdacht van handel in verdovende middelen en oplichting. Hieruit wordt geconcludeerd dat bij mensenhandel vaak bredere criminele netwerken betrokken zijn. Van de 26 verdachten van mensenhandel die in 2008 bij het OM zijn ingestroomd, zijn er ten tijde van schrijven van de jaarrapportage vier voor de rechter geweest en veroordeeld tot een vrijheidsstraf.

158 Enkele jaren geleden zijn in diverse regio's netwerken mensenhandel opgericht, waarin hulp- en dienstverlenende instanties samenwerken ten behoeve van de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Deze netwerken worden gecoördineerd door een zogenaamde zorgcoördinator mensenhandel. Zie ook NRM3.

159 Gemeente Rotterdam College van B&W, Jaarrapportage Maatschappelijke Integriteit 2008, 31 maart 2009. Gepubliceerd op: [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl).

160 De ketenaanpak jeugdprostitutie is in 2008 grotendeels geïntegreerd in de ketenaanpak mensenhandel. De gegevens van beide ketens worden in een centrale registratie verwerkt.

### 7.6.3 Overige integrale aanpakken

Hieronder worden nog enkele integrale aanpakken beschreven, die op dit moment in Nederland worden uitgevoerd.

#### *Project Emergo*

In Amsterdam is het project Emergo gestart, een proefproject van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Justitie en Financiën, de gemeente Amsterdam, het OM, de politie en de Belastingdienst, dat als doel heeft criminele machtsconcentraties en gelegenheidsstructuren in postcodegebied 1012 ('de Wallen') aan te pakken.<sup>161</sup> Er is een juridisch kader voor gegevensuitwisseling ontwikkeld en teams werken aan het analyseren van relevante informatie. De analyses moeten uitmonden in gecoördineerde acties door de betrokken handhavingsorganisaties. Mensenhandel is één van de thema's waarop het project zich richt. In 2011 zal een eindrapport van het project verschijnen.<sup>162</sup>

#### *Veiligheidshuizen*

In veiligheidshuizen werken organisaties als politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, gemeente en (jeugd)zorginstellingen intensief samen bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers. In sommige veiligheidshuizen behoort ook mensenhandel tot het werkgebied, zoals in Rotterdam en Eindhoven. Door deze samenwerking ontstaat een schat aan informatie over jongeren en hun omgeving. Dit stelt de partners in staat om snel te komen tot een (persoonsgerichte) aanpak op maat. Op dit moment zijn er meer dan 25 Veiligheidshuizen in Nederland en er komen nog steeds nieuwe bij. In de loop van 2009 moet er sprake zijn van een landelijk dekkend netwerk van circa 40 Veiligheidshuizen.

#### *Vrijplaatsen*

Op zogenaamde 'vrijplaatsen' worden regels en wetten onvoldoende gehandhaafd door de overheid.<sup>163</sup> Vrijplaatsen zijn themagericht of gebiedsgericht en betreffen bijvoorbeeld woonwagencentra, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops en de prostitutiesector. Inmiddels wordt het bestaan van vrijplaatsen niet meer acceptabel geacht en treden gemeenten hier actiever tegen op. Omdat de handhaving op vrijplaatsen vaak tal van beleidsterreinen bestrijkt, wordt deze problematiek ook wel integraal aangepakt (onder regie van de gemeente). In die gevallen wordt een zogenaamd 'convenant vrijplaatsen' afgesloten. Hierin worden bijvoorbeeld taakverdeling en de gegevensuitwisseling vastgelegd.

161 De samenwerking is bekrachtigd in een op 11 juli 2007 door alle betrokken partners ondertekend convenant.

162 Bronnen: onder meer Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10).

163 Vrijplaatsen worden ook gedefinieerd als "plaatsen met een ernstig handhavingstekort waar de overheid niet of onvoldoende optreedt tegen bedreigingen".

## 7.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Er zijn enkele goede ontwikkelingen in gang gezet. In het kader van de maatregelen van de Task Force Aanpak Mensenhandel om het toezicht op de prostitutiesector te versterken wordt in samenspraak met BZK en gemeenten een protocol/handleiding ‘toezicht vergunde prostitutiesector’ opgesteld.

### *Prostitutiesector*

Sinds de legalisering van prostitutie is sprake van drie sectoren, te weten de illegale, de legale vergunde, en de legale onvergunde sector. Het wel geopperde idee om de vergunde sector in te perken, is op zichzelf, dus zonder flankerende maatregelen, geen effectief middel om mensenhandel en misstanden tegen te gaan. Dit zou immers kunnen leiden tot verschuivingen naar illegale vormen van prostitutie, waarop het moeilijker is zicht te houden en beleid te voeren.

De (illegale) prostitutiesector kent diverse verschijningsvormen en de ontwikkelingen in die sector volgen elkaar snel op. Voor een effectieve bestrijding van de uitwassen daarvan in de vorm van mensenhandel is een geïntegreerde aanpak nodig, waarbij niet alleen strafrechtelijke maar ook bestuurlijke middelen worden ingezet. Een aangrijppingspunt daarvoor is het gegeven dat uitbuiting in de (illegale) prostitutie op vele plaatsen ook onbewust wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door hotels. Daarop kunnen nieuwe maatregelen worden ingezet. De ervaring leert wel dat wanneer één vorm van prostitutie wordt aangepakt vrijwel onmiddellijk verschuivingen optreden naar andere delen van de prostitutiesector.

Het is een algemeen geaccepteerde gedachte dat het beleid er mede op moet worden afgestemd prostitutees meer mogelijkheden te bieden om over hun eigen leven te beschikken, zodat zij minder snel het slachtoffer van mensenhandel worden. Hierbij past wel de kanttekening dat dit verband nauwelijks een rol speelt in die gevallen waarin de mensenhandelaren grove dwangmiddelen gebruiken.

Aandachtspunt bij het treffen van maatregelen is dat veel prostitutees geen Nederlands spreken.

### *Prostitutiebeleid en bestuurlijke handhaving*

Het eerdergenoemde effect dat het aanpakken van vormen van uitbuiting in de prostitutie snel leidt tot verplaatsing van de illegale activiteiten, wordt nog versterkt doordat de gemeenten zelf hun eigen prostitutiebeleid mogen bepalen. Daardoor is het beleid ten aanzien van de prostitutiesector niet uniform. Zo zijn bepaalde prostitutievormen in de ene gemeente wel en in de andere niet vergund. Ook geven nog lang niet alle gemeenten voldoende invulling en sturing aan het prostitutiebeleid en aan de bestuurlijke handhaving. De terughou-

dende opstelling van de VNG werkt hierin niet bevorderend. Vooral kleinere gemeenten zijn soms terughoudend in de aanpak van mensenhandel, omdat de urgentie niet wordt gezien, of omdat de mogelijkheden van de gemeente gering worden ingeschat.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van een adequaat prostitutiebeleid. De politie speelt daarin een belangrijke rol wat betreft het toezicht en de bestrijding van illegale prostitutie. In veel gemeenten is de taakverdeling tussen gemeente en politie op dit punt niet duidelijk. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

Ook andere instanties hebben een rol bij het toezicht. Naast de gemeenten zelf zijn dat bijvoorbeeld de brandweer, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Er zijn nogal wat signalen dat niet alle betrokkenen hun (toezichts)taken in de prostitutiesector goed uitoefenen. Hierdoor worden deze extra ‘ogen en oren’ gemist; dat is te betreuren voor een sector die nu eenmaal zeer gevoelig is voor mensenhandel, waarvan de bestrijding erg afhankelijk is van signalen. Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, alleen al omdat moeilijk te bewijzen is dat feitelijk seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden.

De (bestuurlijke) controle is vooral lastig bij vormen van prostitutie die zich buiten clubverband afspelen, zoals de escort en de via het internet aangeboden prostitutie. Voor de controle op escorts lijkt de effectiviteit van de arbeidsintensieve zogenoemde hotelprocedure te zijn afgenomen, wellicht omdat de werkwijze te bekend is geraakt. Het is de vraag of er hoe dan ook wel mogelijkheden zijn om controle uit te oefenen op de escortbranche. Overigens garandeert de controle op de vergunde prostitutiebedrijven niet dat mensenhandel daar is uitgebannen. De bestuurlijke controles in de prostitutiesector worden ook niet altijd goed uitgevoerd. Oppervlakkige controle van bijvoorbeeld alleen de papieren van de prostituees brengt geen uitbuiting aan het licht. Daarvoor zijn gesprekken nodig in een veilige setting. Het Convenant Erotiekadvertenties waarbij plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, werkt nauwelijks remmend op uitbuiting omdat de reikwijdte te gering is (alleen een deel van de geschreven pers), en omdat de nummers niet worden gecontroleerd.

#### *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit | mensenhandel*

Het instrument van de bestuurlijke rapportage, ofwel de schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden voor de uitvoering van het mensenhandelbeleid, werkt niet optimaal. Bij de politie lijkt onvoldoende capaciteit aanwezig om kwalitatief goede rapportages op te stellen. De gemeenten treffen in de rapportages veelal geen informatie aan waarop concreet acties kunnen worden gebaseerd. Ook spelen de gemeenten op hun beurt informatie die de politie goed zou kunnen gebruiken niet altijd door naar de politie.

*Integrale aanpak*

De programmatische aanpak waarbij op systematische wijze wordt samengewerkt met ketenpartners is nuttig en noodzakelijk, maar de uitvoering behoeft verbetering, zo is gebleken tijdens de uitvoering van een aantal projecten, de zogenoemde proeftuinen. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd, of past hetgeen wordt verwacht niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar boven gekomen. De integrale aanpak van mensenhandel komt onder meer niet overal van de grond, omdat de betrokken partners mensenhandel niet als probleem percipiëren en daarom niet bereid zijn te investeren in een gezamenlijke aanpak. Zelfs daar waar de integrale aanpak wel van de grond komt zijn partners soms terughoudend. Overigens is er geen overzicht over het hanteren van een integrale aanpak; onbekend is hoeveel gemeenten een ketenaanpak mensenhandel hebben, wat de overeenkomsten en verschillen daartussen zijn en hoe effectief ze zijn.

Een zorgcoördinator mensenhandel wordt in diverse politieregio's node gemist.

