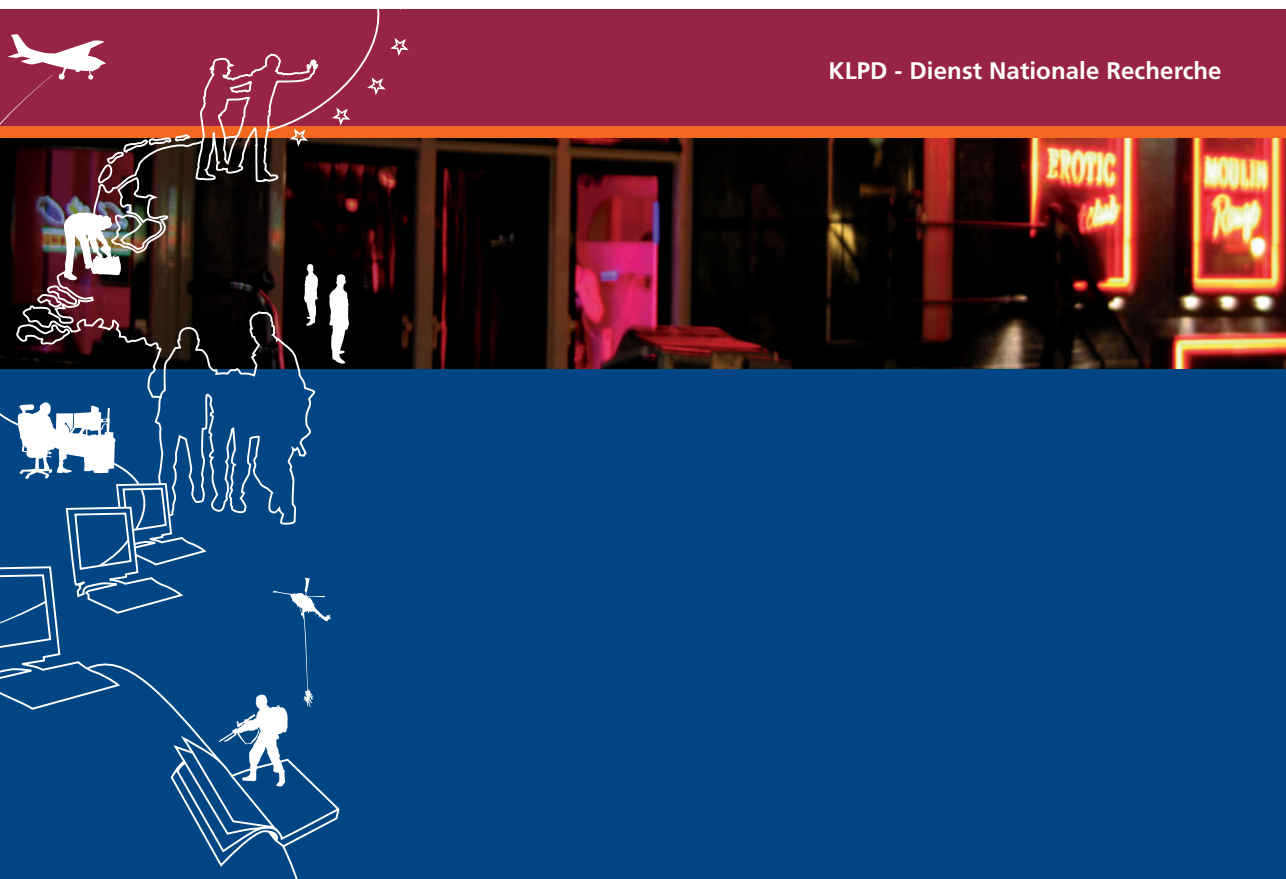


# Schone schijn

de signalering van mensenhandel in de vergunde  
prostitutiesector

KLPD - Dienst Nationale Recherche



«waakzaam en dienstbaar»

**POLITIE**

• Korps landelijke politiediensten

# Schone Schijn

De signalering van mensenhandel in de vergunde  
prostitutiesector

**KLPD - Dienst Nationale Recherche**

«waakzaam en dienstbaar»

## *Uitgave*

Korps landelijke politiediensten (KLPD)  
Dienst Nationale Recherche  
Hoofdstraat 54  
3972 LB Driebergen

Driebergen, 1 juli 2008  
Copyright © 2008 KLPD - Dienst Nationale Recherche

## *Colofon*

*Tekst* M.M.J. van Hout en F.J. van der Laan  
In opdracht van het Landelijk Parket  
*Vormgeving* Het Lab - grafisch ontwerpers BNO, Arnhem  
*Foto omslag* Hollandse Hoogte, Amsterdam  
*Druk* Thieme MediaCenter, Rotterdam

## Disclaimer

Verspreiding en/of vermenigvuldiging van (delen van) dit verslag is niet toegestaan zonder vooraf toegekende schriftelijke toestemming van Dienstleiding Nationale Recherche en het Landelijk Parket.

De beschrijving van het criminele samenwerkingsverband berust grotendeels op gegevens uit strafrechtelijke onderzoeken waarover de rechter zich nog niet heeft uitgesproken. Ten behoeve van het vormen of verbeteren van beleid is informatie uit deze strafrechtelijke onderzoeken gebruikt om zicht te krijgen op het maatschappelijke verschijnsel waar dit beleid op is gericht: de vergunde prostitutiesector. Om dit zicht op korte termijn te kunnen delen met verantwoordelijken voor (het uitvoeren van) prostitutiebeleid, zijn gebeurtenissen en handelingen die in strafrechtelijke zin (nog) niet 'waar' zijn of die (nog) niet zijn bewezen, wel opgenomen in rapportage.

Alle namen van natuurlijke- en rechtspersonen die in deze rapportage naar voren komen zijn gefingeerd of versleuteld. Elke gelijkenis met namen van werkelijk bestaande (rechts-) personen berust op toeval.

Om duidelijkheid te kunnen geven over de rollen van de verschillende verdachten binnen het criminele samenwerkingsverband wordt gesproken in termen van pooiers, bodyguards, snorders, etc. Correct zou zijn: personen die ervan worden verdacht als pooier, bodyguard, snorder, etc. te hebben gefungeerd. Omwille van de leesbaarheid is voor korte vorm gekozen.

# Inhoud

	Voorwoord	8
	Samenvatting	10
1	Inleiding	22
	1.1 Doelstelling	23
	1.2 Probleemstelling	24
	1.3 Onderzoeksvragen	24
	1.4 Afbakening	25
	1.5 Indeling in hoofdstukken / Leeswijzer	26
2	Het project Sneep	28
	2.1 De programmatische aanpak	28
	2.2 Het barrièremodel	29
3	De groep Dürdan	32
	3.1 Structuur organisatie	32
	3.2 Afscherming	33
	3.3 Slachtoffers	34
	3.4 Facilitatoren	36
	3.5 Geldstromen	36
	3.6 Omvang	37
	3.7 Signalering groep Dürdan	38
	3.8 Huidige stand van zaken	38
4	Methoden van onderzoek	40
	4.1 Selectie van de steden en anonimisering	40
	4.2 Literatuuronderzoek	41
	4.3 Interviews	41
	4.4 Observaties	44
	4.5 Toetsing aan de praktijkervaring van deskundigen	45
	4.6 Terminologie	45
	4.7 Beperkingen	46

5	Wet- en regelgeving op het gebied van mensenhandel en prostitutie	48	11	Aanbevelingen	112
	5.1 Opheffing bordeelverbod	48		11.1 Beleidsaanbevelingen	113
	5.2 Wetswijziging in de praktijk: legale en illegale sector	48		11.2 Aanbevelingen met betrekking tot de opsporing en sanctionering van mensenhandel	117
	5.3 Beleidsstukken	51		11.3 Overige aanbevelingen	120
6	De weg langs overheidsinstanties	52	12	Bronnen	122
	6.1 Nederland	52		12.1 Papieren bronnen	122
	6.2 Oude EU- of EEG-lidstaten	53		12.2 Internetbronnen	125
	6.3 Nieuwe EU-lidstaten: Toetreders in 2004	53		12.3 Respondenten	127
	6.4 Nieuwe lidstaten: toetreders in 2007	54		Gebruikte afkortingen	130
	6.5 Niet EU-landen	55		Bijlage 1	
	6.6 Politie en Hulpverlening	56		Barrièremodel Sneep	132
7	Signalering: beleid en praktijk	58		Bijlage 2	
	7.1 Gemeente	59		Barrièremodel mensenhandel in raamprostitutie gebaseerd op casus Sneep	134
	7.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	60		Bijlage 3	
	7.3 Belastingdienst	63		Respondenten op verwijfsnummer	136
	7.4 Kamer van Koophandel (KvK)	67		Bijlage 4	
	7.5 Exploitant/Kamerverhuurder	70		Zelfstandig ondernemer	140
	7.6 Politie	74		Bijlage 5	
	7.7 Hulpverlening	79		Artikel 273f Wetboek van Strafrecht	142
	7.8 Vreemdelingenpolitie (VP)	81			
	7.9 Arbeidsinspectie (AI)	81			
	7.10 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)	82			
	7.11 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	82			
	7.12 Recapitulatie	83			
8	Bevindingen	84			
	8.1 Beleidsuitvoering	85			
	8.2 Onduidelijkheden in het beleid	89			
	8.3 Prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren	92			
	8.4 Administratieve barrière	94			
	8.5 Overige opvallendheden	95			
9	Conclusie	100			
10	Overweging achteraf: de menselijke factor	104			
	10.1 Andere belangen: een theoretische exploratie	104			
	10.2 Concurrerende belangen geconcretiseerd	106			
	10.3 Conclusie	110			

# Tabellen

Tabel 1	Wijzen van interviewen respondenten	43
Tabel 2	Organisaties waaruit respondenten afkomstig zijn	43

# Voorwoord

## De illusie van een nette vergunde sector

In het Nationaal Actieplan Mensenhandel kwam de regering in 2004 reeds met een bundeling van maatregelen voor de aanpak van mensenhandel. Daarbij werd erkend dat voor een effectieve benadering van mensenhandel een flexibele, gedifferentieerde en integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, civielrechtelijke en preventieve instrumenten noodzakelijk is.

In Perspectief op 2010, het meerjarenplan van het OM, gaf het College van procureurs-generaal aan dat op het terrein van de mensenhandel een project start met een samenhangende, programmatische aanpak. Daarin komen zowel bestuurlijke als strafrechtelijke componenten en naast plaatselijke ook (inter)nationale aspecten aan de orde.

Het project Sneep richt zich sinds april 2006 op een Turkse groep verdachten van mensenhandel. De groep wordt verantwoordelijk gehouden voor de gedwongen exploitatie van vrouwen in de raamprostitutie in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht. Het strafrechtelijk onderzoek is bij het verschijnen van de voorliggende bestuurlijke rapportage nog onder de rechter. Niettemin acht het Openbaar Ministerie voldoende redenen aanwezig om reeds nu het (lokale) openbaar bestuur en de betrokken uitvoerende instanties te laten delen in de kennis die is opgedaan over de werkwijze van de verdachten.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft niet geleid tot een prostitutiebranche zonder misstanden. Controle en toezicht op de prostitutie zijn geen garantie dat vrouwen niet onder dwang werken. Het strafrechtelijk onderzoek ademt bedreigingen, geweld, angst en afhankelijkheid. Het is een illusie dat een schone normale bedrijfstak is ontstaan. In de vergunde raamsector van de prostitutiegebieden in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht konden mensenhandelaren, pooiers en bodyguards jaren hun gang gaan. Hoewel andere prostitutiegebieden in Nederland buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen, is er reden aan te nemen dat gesignaleerde knelpunten ook elders van toepassing zijn.

Het project Sneep maakt knelpunten zichtbaar in het overheidsoptreden. Met de bestuurlijke rapportage geven OM en politie uiting aan een sterk geloof in het gezamenlijk doel van rechtshandhaving, bestuurlijk optreden en hulpverlening.

Rotterdam, 1 juli 2008

Landelijk Parket  
A.H. van Wijk

# Samenvatting

## Inleiding en doelstelling

In april 2006 ging op initiatief van het Landelijk Parket en de Nationale Recherche het project Sneep van start. Binnen dit project richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was. De groep, die hier met de gefingeerde naam Dürdan zal worden aangeduid, buitte jarenlang tientallen vrouwen op gewelddadige wijze uit in de raamprostitutie. Het contrast met het tot dan toe heersende beeld van een vrijwel schone prostitutiesector (Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004; Korpsmonitor, 2004; Goderie en Boutellier, 2006; Daalder, 2007) riep een aantal vragen op: Worden er door de overheidsdiensten die een controlerende, toezichthoudende taak hebben in de vergunde raamprostitutie signalen van uitbuiting gemist? Is het huidige beleidsinstrumentarium dat de prostitutiebranche moet ordenen en vrijhouden van criminaliteit toereikend om misstanden te signaleren?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden en om de bevindingen uit het project Sneep te delen met belanghebbenden, heeft het Landelijk Parket ervoor gekozen om –parallel aan de opsporingsonderzoeken- een onderzoek in te stellen met een tweeledig doel: de beschrijving van de modus operandi van de dadergroep en zijn facilitatoren én een analyse van het signaleringspotentieel van het huidige prostitutie- en mensenhandelbeleid. Een concept van het rapport is in juni 2007 met partners in de betrokken gemeenten gedeeld. Voor u ligt het definitieve rapport. In deze samenvatting wordt eerst de casus Dürdan beschreven. Het tweede deel omvat vervolgens de bevindingen uit het onderzoek dat zich ten doel stelde eventuele onvolkomenheden of knelpunten in het (lokale) prostitutie- en mensenhandelbeleid in kaart te brengen.

## De groep Dürdan

### Methoden

Om een beschrijving te geven van de manier waarop de groep Dürdan haar criminele activiteiten organiseerde, zijn de operationele onderzoeken die deel uitmaakten van het project Sneep op de voet gevolgd. Naast de informatie die uit deze opsporingsonderzoeken naar voren kwam, is informatie uit eerdere opsporingsonderzoeken vergaard. Ook is meerdere malen met de operationeel analist en tactisch coördinator van Sneep gesproken. De beschrijving van het criminele netwerk berust op onderzoeksgegevens die nog niet zijn getoetst door de rechter en pretendeert dus niet in strafrechtelijke zin 'waar' te zijn.

### Samenstelling groep

De hoofdverdachten van het project Sneep werden, voor zover dit te achterhalen is, in Nederland het eerst gesignaleerd door politiefunctionarissen van het politiebureau dat in Amsterdam toezicht houdt op het Wallengebied. Drie mannen van Turkse origine, onder wie de twee broers Dürdan, kwamen in 1998 vanuit Duitsland naar Amsterdam. Het drietal had enkele Duitse vrouwen bij zich die voor hen in de prostitutie gingen werken. In bijna een decennium is dit criminele samenwerkingsverband uitgegroeid tot een netwerk van zo'n 35 pooiers, bodyguards en andere handlangers. De groep Dürdan is in de vergunde raamprostitutie van minstens vijf Nederlandse steden actief (geweest). Daarnaast werd samengewerkt met pooiers en seksbazen uit verschillende steden in Duitsland en België.

In Nederland ontstond binnen de groep een duidelijke taakverdeling en hiërarchie. Na verloop van tijd huurden de drie mannen, die oorspronkelijk zelf als toezichthouder optraden, zogenaamde bodyguards in om de prostituees in de gaten te houden en om zicht te krijgen op het aantal klanten en de verdiensten. Verschillende bodyguards promoveerden mettertijd tot pooier en mochten zelf vrouwen voor zich laten werken. Enkelen van hen bleven niettemin 'bodyguardwerkzaamheden' uitvoeren.

### Slachtoffers

In totaal zijn er 120 prostituees met de groep Dürdan in verband gebracht. Achtenzeventig van hen konden per april 2007 als vermoedelijk slachtoffer worden bestempeld op basis van informatie uit taggesprekken, observaties of verklaringen. Op dat moment, zo'n twee maanden na de eerste aanhoudingen, hadden tien vrouwen aangifte van mensenhandel gedaan of een belastende verklaring over de groep Dürdan afgelegd. Enkelen van hen wilden hun aangifte later intrekken - hetgeen overigens juridisch onmogelijk is (College van Procureurs-generaal, 2005).

De prostituees zijn afkomstig uit ongeveer twintig verschillende, voornamelijk Europese, landen. De meeste slachtoffers komen uit Duitsland of Nederland, en daarnaast uit onder meer Ierland, Polen, Bulgarije en Tsjechië. Een deel van de vrouwen is in het uitgaanscircuit geronseld, het grootste gedeelte is echter 'afgepakt' van andere pooiers. De slachtoffers werken in Nederland in de raamprostitutie. De vrouwen werken veelal dagelijks en ook tijdens hun menstruatieperiode. Uit onderschepte telefoongesprekken blijkt dat sommige slachtoffers hun pooiers toestemming vragen om te stoppen met werken. Door veel van de vrouwen moet dagelijks een streefbedrag van duizend euro worden afgedragen. Veel slachtoffers staan praktisch 24 uur per dag onder toezicht van de criminele groep.

De relatie van de slachtoffers met hun pooier wordt vaak gekenmerkt door een combinatie van bedreigingen en angst enerzijds en wederzijdse afhankelijkheid, zo niet liefde anderzijds. In veel gevallen wordt er na een aanvankelijke fase van inpalmen steeds meer dwang en geweld gebruikt. Slachtoffers die bij de politie een verklaring hebben afgelegd of aangifte hebben gedaan, vertellen dat zij met honkbalknuppels in elkaar zijn geslagen en dat ze 's winters buiten in het koude water van recreatieplassen moesten staan. Er is daarnaast sprake geweest van gedwongen abortussen, al dan niet gedwongen borstvergrotingen en tatoeages met namen van de pooiers.

#### *Facilitatoren*

De prostituees huurden werkkamers bij vergunde raamverhuurbedrijven in verschillende Nederlandse steden. In enkele gevallen bestonden rechtstreekse contacten tussen de kamerverhuurders en de pooiers. Er is een belastingadvieskantoor betrokken geweest bij administratieve handelingen die prostituees moeten verrichten om in de vergunde sector aan het werk te kunnen. Daarnaast hebben verschillende administratiekantoren en uitzendbedrijfjes verdachten voorzien van loonbewijzen, waarmee zij de schijn konden wekken legaal werk te hebben. Een abortuskliniek heeft tenminste vijf abortussen voor de groep verzorgd. Ook voor de borstvergrotingen ging men telkens naar dezelfde cosmetische kliniek. Een aan deze kliniek verbonden arts verstrekke korting aan mensen die door de hoofdverdachten werden aangebracht. Van twee facilitatoren op het gebied van huisvesting is het aannemelijk dat zij op de hoogte waren van de criminele activiteiten van de groep Dürdan, aan wie zij meerdere woningen verhuurden.

#### *Signaleren misstanden rondom de groep Dürdan*

Van bijna alle hierboven genoemde facilitatoren is aannemelijk dat zij in enige mate op de hoogte waren van de uitbuitingspraktijken van de groep Dürdan. Toch heeft slechts één raamverhuurder formeel melding gedaan bij de politie. Verder is door een prostituee die niet voor de groep werkte een melding gedaan over slachtoffers van de groep Dürdan die bij haar in de buurt werkten. Ten slotte is er een anonieme melding gedaan door iemand die waarschijnlijk in de buurt van slachtoffers en verdachten woonde.

Nadat men op het Bureau Beursstraat al in 1998 door de Duitse politie werd gewaarschuwd, hebben in 2000 en 2003 opsporingsonderzoeken plaatsgevonden. Deze hebben echter niet geresulteerd in het beëindigen van de criminele praktijken van de groep. In 2004 en 2005 zijn bovendien meerdere aangiften gedaan, zowel door slachtoffers als door (voormalige) handlangers en/of concurrenten van de groep.

## **Onderzoek naar de signalering van misstanden**

### *Onderzoeksvraag*

Uit het voorgaande blijkt dat er jarenlang vrouwen zijn uitgebuit in de vergunde raamprostitutiesector. Dit rechtvaardigt de vraag *hoe het mogelijk is dat prostitutie onder dwang, ofwel mensenhandel, (vrijwel ongehinderd) heeft kunnen plaatsvinden in de vergunde raamsector.*

Het positieve beeld dat het kabinet en de vertegenwoordigers van enkele politiekorpsen gaven van de situatie in de vergunde prostitutiesector ten tijde van de start van het onderzoek, leidde tot de hypothese dat er kennelijk signalen van mensenhandel werden gemist. De focus van het onderzoek kwam daarmee te liggen op de manier waarop slachtoffers die reeds in de prostitutie werkzaam zijn of stappen ondernemen om het vak in te gaan worden geïdentificeerd: de zogenoemde *signaleringsfase*. Wij kozen zodoende de prostituee of het potentiële slachtoffer als uitgangspunt: met welke instanties komt zij in aanraking wanneer zij gaat werken in de vergunde prostitutiesector? Hoe is het beleid, de beleidsuitvoering en het signaleringsvermogen van deze actoren?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, hebben wij in een drietal steden instanties geïdentificeerd waarmee een (startende) prostituee in aanraking komt en/of die verantwoordelijk zijn voor het handhaven van orde en het voorkomen van misstanden in de prostitutiesector. Deze instanties zijn benaderd voor interviews en hun beleid en beleidsuitvoering is bestudeerd. De drie steden (Amsterdam, Utrecht en Alkmaar) zijn gekozen op basis van informatie die bij de start van het project Sneep bekend was over de activiteiten van de criminele groep.

De knelpunten die wij identificeerden, werden door de landelijk officier mensenhandel en de voorzitter van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) herkend als landelijke problematiek. Om te voorkomen dat een min of meer toevallige keuze voor drie steden zou leiden tot stigmatisering van deze drie steden én om met het rapport alle gemeenten aan te spreken, is (voor zover mogelijk) gekozen voor anonieme uitwerking. Derhalve zijn ook in dit artikel alle verwijzingen naar individuele steden verwijderd. Deze benadering houdt echter niet in dat alle beschreven knelpunten onverkort op elke gemeente in Nederland van toepassing zijn. Het decentrale karakter van het prostitutiebeleid leidt immers tot lokale verschillen. Bovendien kunnen wij alleen uitspraken doen over de door ons onderzochte steden.

### *Methoden*

Naast literatuur- en dossieronderzoek, is met 63 respondenten gesproken. Daarvan zijn 46 respondenten met behulp van een halfopen interview persoon-



lijk geïnterviewd; de overigen zijn telefonisch gesproken. Benaderd zijn onder meer: Gemeenten, (Zeden- en Vreemdelingen)politie, Belastingdienst, Kamer van Koophandel, GG&GD, Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), Landelijk Parket, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), de Rode Draad, Stichting tegen Vrouwenhandel, Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM), hulpverleningsorganisaties en slachtoffers.

De respondenten zijn waar mogelijk zo gekozen dat wij zowel van het beleid als van de werkzaamheden in de praktijk een goed beeld konden krijgen. In aanvulling op de interviews hebben wij enkele respondenten vergezeld tijdens hun dienst. In totaal zijn zes prostitutiecontroles bijgewoond en is één keer meegelopen met belastinginspecteurs. In de laatste fase van onderzoek hebben wij onze voorlopige bevindingen voorgelegd aan organisaties die jarenlange praktijkervaring hebben met betrekking tot de onderwerpen prostitutie en mensenhandel: het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Stichting tegen Vrouwenhandel en de Rode Draad.

#### *Bevindingen*

Verschillende (knel)punten kwamen uit het onderzoek naar voren. Deze worden hieronder gepresenteerd onder de noemers 'beleidsuitvoering', 'onduidelijkheden in het beleid' 'prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren' en 'tekortkomingen van het beleid'. Tot slot wordt 'de menselijke component in beleidsuitvoering' aangestipt. Allereerst worden echter twee algemene observaties besproken.

#### **Algemene observaties**

De hypothese dat signalen van mensenhandel kennelijk niet werden opgevangen, werd ontkracht door het beeld dat de prostitutiecontroleurs van de raamsector bleken te hebben: in alle drie de steden schatten zij het percentage onvrijwillig werkende vrouwen op 50-90%. Uitgaande van de laagste schatting van 50%, zou dit alleen al in Amsterdam 4.000 slachtoffers van mensenhandel op jaarbasis inhouden. De gemeente Amsterdam schatte het aantal raamprostituees in 2005 namelijk op 8.000 (Gemeente Amsterdam, 2006). Ter vergelijking: bij het Amsterdamse arrondissementsparket werden over de periode 2001 tot en met 2005 in totaal 92 mensenhandelzaken geregistreerd die alle betrekking hadden op uitbuiting in de seksindustrie; in 2005 alleen waren dit er slechts elf (NRM, 2007, p. 191). De Stichting tegen Vrouwenhandel kreeg in 2005 424 meldingen van slachtoffers uit heel Nederland ([www.mensenhandel.nl](http://www.mensenhandel.nl)). Mogelijke redenen voor deze opvallende verschillen zouden kunnen zijn: overschatting door de controleurs, veel zachte maar weinig

concrete signalen of het achterwege blijven van de opvolging van de signalen. Nader onderzoek hiernaar viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Een ander opvallend punt betreft de beperkte lering die wordt getrokken uit 'lessen uit het verleden'. Enkele knelpunten die uit het onderzoek naar voren kwamen zijn al eerder geconstateerd of zelfs tot aanbevelingen en actiepunten verwerkt. Dit betreft onder andere de rol van de gemeenten, de onduidelijkheid omtrent arbeidsverhoudingen (met name zelfstandigheid), het verbeteren van de communicatie tussen ketenpartners en het waarborgen van een adequaat kennisniveau onder de betrokken personen.

#### **Beleidsuitvoering: bestuurlijke handhaving**

Hoewel de gemeenten door de wetgever een leidende rol toebedeeld hebben gekregen in het houden van toezicht op de prostitutiesector, vervulden zij ten tijde van de interviews in de praktijk een beperkte of geen rol in de signaleringsfase. In de bestudeerde gemeenten was in alle gevallen de controle op en handhaving van de vergunningsvoorwaarden goeddeels uitbesteed aan de politie. In twee van de drie gemeenten verzorgde de politie tevens de vergunningverlening. Door de gemeenten werd er niet of nauwelijks op toegezien dat er voldoende bestuurlijke controles werden verricht en dat deze controles op adequate wijze plaatsvonden. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de betrokken gemeenten positieve veranderingen plaatsgevonden hebben in het laatste jaar.

Een andere discrepantie tussen beleid en uitvoering betreft de convenanten tussen ketenpartners. Hoewel zij op managementniveau zijn gesloten, worden zij op de werkvloer (nog) niet of nauwelijks uitgevoerd. Vooral de Belastingdienst mist hierbij de input van de politie. Meer in het algemeen is de communicatie tussen de betrokken instanties vaak onvoldoende en staat daarmee een effectieve samenwerking in de weg. Overigens zou in de betrokken gemeenten inmiddels aandacht besteed zijn aan de relaties met de partners en is de communicatie verbeterd.

Ook binnen instanties verschilt het beleid soms van de uitvoering in de praktijk. Bij de politie heeft dit vooral betrekking op de prostitutiecontrole. De Aanwijzing Mensenhandel (College van Procureurs-generaal, 2006) stelt als eis dat alle controleurs gecertificeerd zijn. In de praktijk hebben echter niet alle actieve controleurs een cursus Prostitutiecontrole Mensenhandel (PCM) of een variant gevolgd. In deze cursus wordt een gedragscode behandeld. Tijdens het meelopen met de prostitutiecontroles viel op dat op sommige punten niet conform deze code gehandeld werd. Zo worden bijvoorbeeld persoonlijke

gegevens van prostituees vastgelegd, zonder dat duidelijk is op welke juridische grondslag dit gebeurt. Ook zijn in sommige prostitutiegebieden tegen de richtlijnen in vaste controlekoppels geformeerd. Andere afwijkingen van de gedragscode zijn prostitutiecontroleurs die koffie drinken bij exploitanten of raamverhuurders of controleurs die contacten onderhouden met pooiers of bodyguards. Dit laatste verhoogt ondermeer het risico op collusie of afglijd-gevaar, iets waar ook de gedragscode voor waarschuwt. Bovendien komt deze handelswijze het vertrouwen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de controleurs niet ten goede.

Meer in het algemeen lijkt de prostitutiecontrole zich vrijwel volledig te richten op (strafbare gedragingen door en jegens) prostituees, terwijl bij bestuurlijke controle formeel wordt gecontroleerd of de vergunningsvoorwaarden door de exploitant worden nageleefd.

#### **Beleidsuitvoering: strafrechtelijke handhaving**

Meerdere respondenten van onder andere politie spraken van 'het intrekken van aangiften' door slachtoffers, hoewel dit juridisch niet mogelijk is. Op basis van een 'ingetrokken aangifte' zou geen opsporingsonderzoek kunnen worden opgestart. Mensenhandel is echter een ambtshalve vervolgbaar delict, waarvoor geen aangifte nodig is om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Een aangifte is volgens de Aanwijzing mensenhandel hoe dan ook de start van een opsporingsonderzoek (College van Procureurs-generaal, 2005). Aangiften van mensenhandel moeten daarom altijd worden vorgelegd aan het OM<sup>1</sup>.

Hiernaast ligt in alle drie de steden een aantal zaken 'op de plank' te wachten op behandeling. Dit is in strijd met de Aanwijzing Mensenhandel (2006) die stelt dat signalen van mensenhandel altijd moeten leiden tot opsporing, en zo mogelijk, vervolging

#### **Onduidelijkheden in het beleid**

Er heerst veel verwarring omtrent het prostitutiebeleid en aanverwante wetgeving; niet alleen bij de burgers en uitvoerende ambtenaren, maar ook hoger in de bestuurskolom. Deels wordt de onduidelijkheid gevoed door het gebrek aan uniformiteit dat een gedecentraliseerd beleid met zich meebrengt. Omgekeerd leidt onduidelijkheid tot verschillen in de beleidsuitvoering. Enkele onduidelijkheden die wij tegenkwamen betroffen de vraag of en welke controle-gegevens mogen worden vastgelegd, de documenten waarnaar de prostitutiecontroleurs behoren te vragen, het al dan niet verplicht zijn van een

<sup>1</sup> Ook in verband met de mogelijkheid tot het starten van de B-9 procedure voor slachtoffers (Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut, 2006).

KvK-inschrijving, en of prostituees uit de twee nieuwste EU-lidstaten (Bulgarije en Roemenië) zich –net als de andere lidstaten- moeten inschrijven bij de IND. Bovendien is niet duidelijk wanneer iemand zich zelfstandig ondernemer mag noemen; verschillende overheidsinstanties (IND, Belastingdienst) hebben hiervoor namelijk verschillende criteria. Hiernaast is onduidelijk wie (politie, Arbeidsinspectie of Belastingdienst) zou moeten controleren op zelfstandigheid. Tot 1 mei 2007 was dit vooral van belang voor alle nieuwe EU-toetreders, nu met name voor Bulgarije en Roemenië. Burgers van deze landen mogen in Nederland namelijk alleen in de prostitutie werken als zelfstandig ondernemer. Bij constatering van loondienst overtreedt de exploitant de vergunningsvoorwaarden en mogelijk ook de Wet Arbeid Vreemdelingen.

#### **Prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren**

Voor het signaleren van mensenhandel wordt voornamelijk gebruik gemaakt van instrumenten die het prostitutiebeleid biedt, zoals de prostitutiecontroles. Ook bij nieuwe maatregelen tegen mensenhandel wordt meestal binnen het 'prostitutiebeleidskader' gedacht. Andersom staat de uitvoering van het prostitutiebeleid voornamelijk in het teken van het detecteren van mensenhandel. Deze verweving is nadelig voor de overige doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, zoals de normalisering van de branche. Het onderzoek dat wij hebben verricht naar de manier waarop de bestuurlijke controles in de praktijk hun beslag krijgen, laat zien dat deze controles niet kunnen dienen als voornaamste bron voor het signaleren van mensenhandel.

Aan het feit dat de controles weinig (concrete) informatie opleveren kunnen de volgende moeilijkheden ten grondslag liggen: Ten eerste zijn slachtoffers van mensenhandel bij uitstek moeilijk te identificeren. De aangiftebereidheid is laag, bijvoorbeeld omdat slachtoffers te bang zijn om voor hun slachtofferschap uit te komen. Bovendien voelen slachtoffers zich niet altijd slachtoffer; zoals wanneer de pooier tevens hun geliefde is of zij een contract zijn aangegaan. Ook op basis van uiterlijke kenmerken zijn slachtoffers moeilijk te herkennen. In de casus Dürdan, bijvoorbeeld, stonden de vrouwen onder druk om per dag een hoog streefbedrag te verdienen. Een vrolijke en uitdagende prostituee werft de meeste klanten, dus paradoxaal genoeg zagen juist deze slachtoffers eruit als 'happy hookers'.

Tijdens de controles wordt in het algemeen enkele minuten met de prostituee gepraat. Uitgaande van het bovenstaande is het onwaarschijnlijk dat een slachtoffer op dat moment aan de controleurs duidelijk zal maken dat zij wordt gedwongen. Het feit dat de vrouwen in de gaten gehouden worden door pooiers en bodyguards, maakt dit nog onwaarschijnlijker. De hulpverleners van

de Stichting tegen Vrouwenhandel bevestigen dat de vrouwen geen behoefte hebben aan een praatje met de politie, maar dat zij willen dat de politie zich op de pooiers richt.

### **Administratieve barrière**

De prostitutiecontroles die zijn bijgewoond bestonden voor een belangrijk deel uit controle van de 'papieren', vaak alleen identiteitspapieren. De administratieve handelingen die prostituees moeten doorlopen om legaal aan de slag te kunnen vormen echter geen barrière tegen prostitutie onder dwang. Allereerst bleek het merendeel van de slachtoffers van de groep Dürdan zich niet te hebben ingeschreven bij gemeente, Belastingdienst of KvK. Het slachtoffer dat wél (al dan niet) onder dwang van een pooier de procedure doorloopt wordt netjes geregistreerd door instanties als IND, het gemeenteloket en de Kamer van Koophandel – en daarbij zelden als slachtoffer herkend. Het herkennen van mensenhandel is overigens ook niet de hoofdtaak van de registrerende instanties. Hiernaast is het twijfelachtig of de administratieve verplichtingen wel een hindernis vormen voor minderjarigheid en illegaliteit in de prostitutie. Dit blijkt uit het feit dat tijdens controles valse of vervalste paspoorten zijn aangetroffen waarop een GBA-inschrijving, een KvK-inschrijving, een sofi-nummer of een verblijfsvergunning was verkregen.

### **Een kanttekening: de menselijke component**

De groep Dürdan opereerde al jaren in de prostitutiegebieden. In die jaren zijn de prostituees, bodyguards en pooiers met verschillende instanties en andere betrokkenen, waaronder toezichhouders van de politie, exploitanten en klanten, in aanraking gekomen. Toch heeft dat niet geleid tot een vervolging of een gedwongen staking van de activiteiten. Een mogelijke verklaring voor de lange tijd dat de groep ondanks vele 'toeziende ogen' heeft kunnen doorgaan ligt in de notie dat bij elke potentiële signaleerder meerdere belangen spelen. Zo zou een onderzoek naar mensenhandel bijvoorbeeld niet gestart kunnen worden omdat de capaciteit wordt ingezet in een kinderpornozaak. Of zou een ondernemer huiverig kunnen zijn om de politie in te schakelen omdat politieke aandacht een negatief effect zou kunnen hebben op de klandizie. Een prostituant zou zijn ogen – al dan niet bewust - kunnen sluiten voor het fenomeen gedwongen prostitutie. Hiernaast hebben slachtoffers hun eigen redenen om geen aangifte te willen doen. Het verdient aanbeveling om bij het maken van beleid, deze eventuele concurrerende belangen te onderzoeken en te ondervangen.

### **Conclusie**

*Hoe is het mogelijk dat prostitutie onder dwang, oftewel mensenhandel, heeft kunnen plaatsvinden in de vergunde raamsector in de drie onderzochte gemeenten?*

Het huidige prostitutie- en mensenhandelbeleid is niet voldoende toegerust om onvrijwillige prostitutie ofwel mensenhandel te signaleren. Het veronderstelt dat signalen van mensenhandel voor een belangrijk deel voortkomen uit de bestuurlijke controles op vergunde bedrijven. Deze controles richten zich in de praktijk voornamelijk op de prostituees en bestaan, voor zover wij hebben kunnen constateren, voor een belangrijk deel uit het controleren van hun 'papieren'. Echter, voor het verkrijgen van de juiste papieren bestaat geen administratieve barrière die een drempel opwerpt tegen prostitutie onder dwang; slachtoffers worden –als zij al besluiten zich te registreren- in de procedures vrijwel nooit als zodanig herkend. Het hebben van de juiste papieren geeft dus geen uitsluitel over slachtofferschap van mensenhandel. Uiteraard vormen de controles een belangrijk contactmoment tussen overheid en potentiële slachtoffers van mensenhandel en wordt geprobeerd om op deze momenten zicht te krijgen op signalen van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel zijn echter bijzonder moeilijk te identificeren, zeker als zij zich geen slachtoffer voelen of als zij hun slachtofferschap willen verbergen. Prostitutiecontroleurs schatten het aantal onvrijwillig werkende prostituees hoog in, maar kunnen signalen vaak niet voldoende concretiseren, zodat opvolging van de signalen uitblijft. In dit licht is het belangrijk om te investeren in het aanboren van aanvullende 'bronnen' van signalen. Formeel is het vergunningenbeleid overigens in de eerste plaats gericht op de exploitant. Het feit dat een bedrijf vergund is, garandeert evenwel niet dat er geen uitbuiting (door derden) plaatsvindt.

Het mensenhandel- en prostitutiebeleid wordt niet op alle fronten naar behoren uitgevoerd. Zo vindt er onvoldoende uitwisseling van signalen van mensenhandel plaats tussen verschillende instanties, hebben de door ons onderzochte gemeenten weinig regie over prostitutiecontroles, zijn niet alle prostitutiecontroleurs gecertificeerd, wordt niet altijd conform de gedragscode gehandeld. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over documenten waar bij controles naar gevraagd mag worden en gegevens die genoteerd moeten worden of juist niet. Enkele knelpunten zijn niet te herleiden tot een gebrekkige uitvoering van het beleid, maar komen voort uit onvolkomenheden van het beleid zelf. De sterke nadruk op bestuurlijke controles als middel om mensenhandel te herkennen of te bestrijden en de veronderstelde aanwezigheid van een administratieve barrière zijn hier voorbeelden van. Ook resulteert het huidige decentrale beleid in lokale verschillen in aanpak, regels en in de mate waarin de bestrijding van

mensenhandel in de praktijk is geprioriteerd. Eerder geïdentificeerde knelpunten en andere 'lessen uit het verleden' zijn bij gebrek aan landelijke sturing (nog) niet opgevolgd.

Om de onderzoeksvraag volledig te kunnen beantwoorden, moet niet alleen gekeken worden naar de signaleringsfase, maar ook naar de opvolging van signalen van mensenhandel. Het feit dat verschillende overheidsdiensten en journalisten al gedurende meerdere jaren zicht hadden op de activiteiten van de gebroeders Dürdan, duidt erop dat ook als er bruikbare signalen van mensenhandel voorhanden zijn, deze niet altijd adequaat worden opgevolgd. Nader onderzoek naar knelpunten en onvolkomenheden in de opvolging van signalen van mensenhandel lijkt dan ook geboden.

# 1

## Inleiding

Mensenhandel staat in de belangstelling. Enkele jaren geleden wees het Openbaar Ministerie het delict, waarin dwang en uitbuiting centraal staan, al aan als prioriteit voor justitie en politie (College van Procureurs-Generaal, 2006). Pas recentelijk staat mensenhandel ook in de schijnwerpers bij de (lokale) politiek en media. Vooral de prostitutiegerelateerde variant van het delict krijgt daarbij aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsaanpassingen en de sluiting van bordelen (Gemeente Amsterdam, 2007; 2007-II).

Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 zijn er verschillende evaluerende stukken en beleidsdocumenten verschenen. De toon van deze stukken, was, wat betreft het vergunde deel van de prostitutiesector<sup>2</sup>, (gematigd) positief. Zo stelde het Nationaal Actieplan Mensenhandel van het kabinet:

*Inmiddels zijn de vergunde en gecontroleerde sectoren van de seksindustrie behoorlijk gesaneerd en komt zelfregulering binnen de branche op gang. Het zichtbare deel van de seksindustrie blijkt redelijk vrij van mensenhandel te zijn (Kabinet, 2004-II:12)*

Een dergelijke positieve voorstelling van zaken vinden we ook terug in de zogeheten Korpsmonitoren van het Project Prostitutie en Mensenhandel/de Nederlandse Politie waarin de inspanningen van politiekorpsen op het gebied van regulering van de prostitutie en bestrijding van mensenhandel worden beschreven<sup>3</sup>. In de Korpsmonitor van 2004 gaf de helft van de politiekorpsen aan dat de vergunde of pandgebonden prostitutiesector in hun regio (zo goed als) vrij was van misstanden (PPM/DNP, 2004). Meer recentelijk schreven Goderie en Boutellier (2006) over Rotterdam dat de vergunde sector klein is gebleven, maar relatief goed functioneert. Zij stellen dat de legalisering van de prostitutiebranche geleid heeft “tot een daadwerkelijke scheiding van het kaf van het koren” (Goderie en Boutellier, 2006: 81). Volgens de laatste evaluatie van de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het aantal prostituees dat nog

<sup>2</sup> De meest recente korpsmonitor prostitutie, die tijdens de loop van dit onderzoek is verschenen, schetst een minder rooskleurig beeld.

<sup>3</sup> Sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod per oktober 2000 kunnen de Nederlandse gemeenten de exploitatie van prostitutie vergunningplichtig maken. Op dit moment is een groot aantal zichtbare en pandgebonden exploitatievormen van prostitutie -zoals raamprostitutie en clubs - vergund (Flight, 2006: 51).

altijd een pooier heeft weliswaar zorgwekkend maar worden in de seksindustrie “weinig echte misstanden gesignaleerd op het terrein van arbeidsomstandigheden” (Daalder, 2007-I: 15). Bovendien kwamen de signalen van onvrijwilligheid, die in geringe mate door onderzoekers werden aangetroffen, voort uit het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie (Daalder, 2007-I).

Het opsporingsonderzoek Sneep speelt wellicht een rol in de recente politieke bewustwording en de aandacht voor mensenhandel. Het project Sneep ging in april 2006 op initiatief van het Landelijk Parket (College van Procureurs-generaal) in samenwerking met de Nationale Recherche van start. Binnen dit project richtten verschillende opsporingsinstanties<sup>4</sup> zich met parallel lopende opsporingsonderzoeken op een grote groep verdachten van mensenhandel. Gedurende bijna tien jaar buitte deze groep tientallen vrouwen uit. De slachtoffers werden op verschillende manieren gedwongen te werken in de raamprostitutie en hun inkomsten af te staan. De groepering was op verschillende plaatsen in Nederland (en buitenland) actief.

Nadat de Nationale Recherche in februari 2007 de eerste aanhoudingen verrichtte, kwam veelvuldig in het nieuws dat prostituees in Nederland op zeer gewelddadige en georganiseerde wijze werden uitgebuit door een bende mensenhandelaren<sup>5</sup> – en dat dit bovendien in de vergunde sector gebeurde.

### 1.1 Doelstelling

De schaal waarop en het geweld waarmee de verdachten in de vergunde raamprostitutie vrouwen (b)lijken<sup>6</sup> te hebben uitgebuit, roepen vragen op: Worden er door de overheidsdiensten die een controlerende, toezichthoudende taak hebben in de vergunde prostitutiesectoren signalen van uitbuiting gemist? Is het huidige beleidsinstrumentarium dat de prostitutiebranche moet ordenen en vrijhouden van criminaliteit toereikend om misstanden te signaleren?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden en om de bevindingen uit het project Sneep te delen met belanghebbenden, is besloten om parallel aan de operationele onderzoeken van het project Sneep een onderzoek op te starten. Dat onderzoek heeft geresulteerd in dit rapport. Het doel van het rapport is tweeledig:

<sup>4</sup> Naast de dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten zijn dit: de politiekorpsen Utrecht, Noord-Holland-Noord en Amsterdam-Amstelland, de Koninklijke Marechaussee, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Financial Intelligence Unit-Nederland.

<sup>5</sup> Onderzoeksjournalist Hopkins publiceerde in 2005 over dezelfde dadergroep. Toen bleef politieke aandacht uit.

<sup>6</sup> De rechter heeft nog geen uitspraak gedaan in de zaak.

*De eerste doelstelling is het identificeren en lokaliseren van eventuele onvolkomenheden of knelpunten met betrekking tot het signaleren van mensenhandel in het (lokale) overheidsbeleid en/of de uitvoering van dit beleid.*

*Een nevendoeel van de rapportage is het (lokale) openbaar bestuur en de betrokken uitvoerende instanties te laten delen in de kennis over de werkwijzen van de groep die onderwerp is van het project Sneep, hier aangeduid met het gefingeerde "de groep Dürdan". Wetenschap over de handelswijzen van de groep Dürdan en hun facilitatoren zou kunnen leiden tot aanpassingen van het huidige beleid of van de betreffende procedures. Ook kan inzicht in de activiteiten van de groep bijdragen tot het vormen van strategieën voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.*

## 1.2 Probleemstelling

Eén van de beleidsdoelen die met de opheffing van het bordeelverbod werd beoogd was de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Uit het onderzoek Sneep blijkt dat deze doelstelling niet is gehaald. De uitkomsten van het opsporingsonderzoek doen de vraag rijzen hoe het mogelijk is dat zoveel prostituees onvrijwillig in de vergunde raamsector in Nederland werken; temeer daar de bestrijding van mensenhandel al vóór de opheffing van het bordeelverbod een landelijke prioriteit voor justitie en politie was (Kabinet, 2004).

## 1.3 Onderzoeksvragen

Zoals hierboven genoemd, blijkt uit het project Sneep dat in de vergunde prostitutiesector misstanden zoals dwang en uitbuiting voorkomen. Dit geeft aanleiding tot de volgende onderzoeksvraag:

*Hoe is het mogelijk dat prostitutie onder dwang, oftewel mensenhandel, (vrijwel ongehinderd) heeft kunnen plaatsvinden in de vergunde raamsector?*

Om zicht te krijgen op wie misstanden zou kunnen signaleren hebben wij de prostituee (of potentieel slachtoffer) als uitgangspunt genomen: welke instanties moet zij benaderen om legaal<sup>7</sup> in de vergunde raamprostitutie te kunnen werken? En welke instanties benaderen haar?

<sup>7</sup> Legaal heeft hier betrekking op de juiste papieren etc. Prostitutie onder dwang is per definitie niet legaal.

De gedachte hierachter is dat ieder contactmoment een potentieel toetsmoment is: elke keer dat een (toekomstige) prostituee in aanraking komt met werknemers van een instantie, zouden deze mogelijke signalen van mensenhandel kunnen opvangen. Dit perspectief leidt tot de volgende deelvragen:

- Met welke spelers (instanties) komt een prostituee in aanraking voorafgaand aan en tijdens haar werkzaamheden in de vergunde raamsector?
- Zijn er hiernaast nog andere relevante instanties actief in de bestrijding van mensenhandel?
- Wat is het beleid van deze spelers (instanties) op het gebied van de regulering van prostitutie en de bestrijding van mensenhandel?
- Op welke manier wordt uitvoering gegeven aan dit beleid?
- Wat is in de praktijk het signaleringsvermogen van de instanties?

## 1.4 Afbakening

In de bestrijding van mensenhandel kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. Een eerste stap is het voorkomen dat vrouwen en meisjes<sup>8</sup> tegen hun wil in de prostitutie belanden. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichting in zogeheten bronlanden, 'beware of loverboys'-campagnes of door de afschrikkende werking van een effectief mensenhandelbeleid op potentiële uitbuiters. Deze 'preventieve fase' is geen aandachtsgebied in dit rapport. De focus van het onderzoek ligt op het identificeren van slachtoffers die al in de prostitutie werkzaam zijn of stappen ondernemen om het vak in te gaan: de zogenoemde 'signaleringsfase'. Het zwaartepunt ligt op de signaleringsmogelijkheden van overheidsinstanties aangezien het opmerken van misstanden een cruciale eerste stap is voor de handhaving van het verbod op mensenhandel.

De volgende fase, de reactie op signalering in de vorm van opsporing, vervolging of bestuurlijke maatregelen<sup>9</sup>, wordt slechts belicht wanneer de interviews of het rechercheonderzoek daartoe aanleiding geven. De procedures die eventueel weer op deze 'reactie fase' volgen, zoals de ontnemingsprocedure ten aanzien van de verdachte of de B-9 verblijfsprocedure voor de slachtoffers, vallen buiten het bestek van deze rapportage.

<sup>8</sup> Natuurlijk zijn er ook mannelijke slachtoffers van mensenhandel. Aangezien een grote meerderheid van de slachtoffers in de prostitutiesector vrouw is, wordt steeds van 'vrouwen' gesproken.

<sup>9</sup> Het gaat hier om bestuurlijke maatregelen die zijn opgelegd naar aanleiding van aangetroffen minderjarigheid, illegaliteit, dwang of andere ongewenste omstandigheden onder prostituees.

Door de prostituee als uitgangspunt te nemen, hebben wij ervoor gekozen om middelen die zich rechtstreeks richten op potentiële daders, facilitatoren, exploitanten of pandeigenaars, zoals bijvoorbeeld 'de Patseraanpak', BIBOB-procedures en het Bouwtoezicht, niet uitgebreid te onderzoeken. Waar relevant, zal er wel aan gerefereerd worden.

## 1.5 Indeling in hoofdstukken / Leeswijzer

In Hoofdstuk Twee wordt een beschrijving gegeven van het project Sneep. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt het subject van dit project, de groep Dürdan, beschreven. In Hoofdstuk Vier volgen de methoden van onderzoek. In Hoofdstuk Vijf komt het wettelijke kader en het beleidskader kort aan de orde. Vervolgens worden in Hoofdstuk Zes de instanties geïdentificeerd waarmee een Nederlandse of buitenlandse prostituee in aanraking komt als zij gaat werken in de vergunde sector. In hoofdstuk Zeven worden deze instanties en hun beleidsuitvoering belicht op basis van beleidsstukken en interviews. Hierbij wordt specifiek ingegaan op het centrale aandachtspunt in dit onderzoek: de signaleringsfase. Waar mogelijk worden de activiteiten van de groep Dürdan als voorbeeld aangehaald. In hoofdstuk Acht worden, als voorloper op de conclusie, de knelpunten en andere opvallendheden die uit het onderzoek naar voren komen belicht. In Hoofdstuk 9 volgen de conclusies. In hoofdstuk 10 wordt een theoretische zijsprong gemaakt waarin een aanzet tot verder onderzoek wordt gegeven. Tot slot volgen de aanbevelingen in Hoofdstuk 11.



# 2

## Het project Sneep

### 2.1 De programmatische aanpak

Het project Sneep ging op 1 april 2006 van start bij de unit Noord- en Oost-Nederland van de Nationale Recherche. Naast een strafrechtelijk onderzoek, het onderzoek Sneep, werd een stuurgroep en programmabureau geïnstalleerd met als doel relevante partners te identificeren om deelonderzoeken uit te voeren. Gezien de grote omvang van de criminele organisatie en de complexiteit van de strafbare feiten waarvan zij werd verdacht, koos het Landelijk Parket bij de start van het project Sneep voor de programmatische aanpak als leidraad. In een intern document waarin de structuur van het project staat beschreven wordt dit begrip vertaald in de volgende vraagstelling:

*“Op welke wijze kan een gezamenlijk, in een door opsporing en bestuur (reeds) geïnitieerde en ontwikkelde strategie, bestrijding van mensenhandel en daaraan gerelateerde illegale activiteiten, op specifiek benoemde targets het meest effectief worden aangepakt?”<sup>10</sup>*

De verdere uitwerking van de programmatische aanpak ten behoeve van het project Sneep blijft in dit rapport beperkt tot een tweetal noties. Ten eerste wordt gesteld dat ‘programmatische aanpak’ een veel gebruikt begrip is, dat duidt op een ‘samenbindend element van een programma: samenwerking, bedrijfsmatigheid, en in het kader van grootschaligheid, het organisatorische’. Ten tweede moet de programmatische aanpak een integrale aanpak zijn, die leidt tot duurzame effecten.<sup>11</sup> De invulling die voor het project Sneep aan de programmatische aanpak is gegeven, is dat verschillende partners vanuit een gezamenlijk thema strafrechtelijke, financiële, bestuurlijke of andere middelen inzetten, teneinde de activiteiten van de criminele organisatie en haar facilitatoren optimaal te sanctioneren en te verstoren. Een neven doelstelling is dat er uit de kennis die binnen het project ontstaat lering wordt getrokken, opdat barrières kunnen worden opgeworpen tegen andere criminele organisaties die op soortgelijke wijze opereren of dit van plan zijn. Deze rapportage is het resultaat van de neven doelstelling.

<sup>10</sup> Uit: Programma Sneep, concept 1.2 (intern stuk)

<sup>11</sup> Idem

### 2.2 Het barrièremodel

Aanvankelijk is bij het formuleren van de onderzoeksvragen aan de hand waarvan het criminele netwerk zou worden onderzocht uitgegaan van het door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) ontwikkelde barrièremodel. De stuurgroep koos bij de start van het project Sneep (een aangepaste versie<sup>12</sup> van) dit model als uitgangspunt voor het maken van tactische keuzes met betrekking tot de opsporingsonderzoeken en de partners met wie in de loop van het project samenwerking zou worden gezocht. In de oorspronkelijke versie van het barrièremodel wordt uitgegaan van vier drempels die een vreemdeling moet overwinnen om zich in Nederland te vestigen, te weten: entree, huisvesting, identiteit en arbeid. Voor het slechten van elke barrière staan de vreemdeling, afhankelijk van zijn persoonlijke situatie en land van herkomst, legale en illegale facilitatoren ter beschikking. Ten behoeve van het project Sneep is het model uitgebreid met een vijfde barrière: Financiën.

De veronderstelling die aan het gebruik van dit model ten grondslag lag, was dat de prostituees die door de criminele organisatie werden uitgebuit voor meerdere, zo niet alle, barrières afhankelijk zouden zijn van hun uitbuiters. Hierdoor verkeerden zij in een kwetsbare positie. De uitbuiters zouden op hun beurt voor het verkrijgen van criminele winsten ook zelf afhankelijk zijn van de mogelijkheden om voor de slachtoffers zaken als identiteitsbewijzen, werkplekken en huisvesting te regelen. Het doel was daarom om inzichtelijk te maken welke legale en illegale facilitatoren de criminele gedragingen van de groep Dürdan mogelijk hebben gemaakt en op welke manier dit gebeurde. Op basis van dit inzicht zouden vervolgens strafrechtelijke of bestuurlijke maatregelen worden getroffen om deze processen te verstoren. Een voorbeeld:

*Een onderzoeksteam stuit in de loop van het opsporingsonderzoek op een paspoortvervalser. Door deze vervalsers strafrechtelijk aan te pakken wordt een barrière opgeworpen voor mensenhandelaren; zij kunnen moeilijker vrouwen uit landen buiten de EU in de vergunde prostitutie te werk stellen of zij kunnen zichzelf moeilijker van een valse identiteit voorzien. Maar het kan ook zijn dat het onderzoeksteam stuit op een zwakke plek in de manier waarop verblijfsvergunningen worden verstrekt. Door de hiervoor verantwoordelijke instantie daarvan op de hoogte te stellen kan deze aanpassingen maken in de werkprocessen en daarmee voor andere of toekomstige dadergroepen een drempel opwerpen.*

<sup>12</sup> Een schematisch overzicht van het barrièremodel, toegespitst op het project Sneep is opgenomen in bijlage 1.



In de loop van het opsporingsonderzoek bleek dat het op Sneep toegesneden barrièremodel zich niet goed leende als leidraad voor het onderzoeken en beschrijven van dit criminele netwerk. Een reden daarvoor is dat het model zich richt op barrières die vreemdelingen moeten nemen om zich in Nederland te kunnen vestigen. Voor het merendeel van de vrouwen die voor de groep Dürdan werkten was het echter geen probleem om Nederland binnen te komen: zij waren voor een groot deel Nederlands en in ieder geval bijna allemaal ingezetene van een EU-lidstaat. Aan de andere kant was de kern van de criminele activiteiten van de groep het uitbuiten van prostituees. De voornaamste methoden die hierbij werden ingezet bevinden zich in de psychologische sfeer: er werd angst gezaaid door gebruik van geweld en bedreigingen en er werden liefdesrelaties aangaan om slachtoffers in een afhankelijkheidspositie te krijgen. De onder Arbeid genoemde facilitatoren waren daardoor niet van toepassing.

Een barrièremodel op zich biedt echter wel een bruikbare handleiding voor de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Bovendien zijn enkele elementen van het barrièremodel bruikbaar gebleken om aanbevelingen te kunnen doen teneinde toekomstige dadergroepen in hun activiteiten te belemmeren. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek (Hoofdstuk 7) is daarom een nieuw barrièremodel ontworpen (zie bijlage 2). Dit wordt hieronder toegelicht.

### 2.2.1 Het barrièremodel aangepast

Het aangepaste model is specifiek toegesneden op uitbuiting van (Europese) vrouwen in de vergunde (raam)prostitutiesector<sup>13</sup>. Zevenentachtig procent van de mogelijke slachtoffers<sup>14</sup> van de groep Dürdan was afkomstig uit landen van de Europese Unie. De barrière Entree vormde hierdoor vrijwel nooit een obstakel. Aangezien het beslechten van de barrière Entree bovendien voornamelijk afhankelijk is van het beschikken over de juiste (al dan niet valse/vervalste) identiteitsdocumenten, zijn de barrières Entree en Identiteit samengevoegd.

Het aangepaste model kent vier barrières: Entree & Identiteit, Huisvesting, Arbeid en Financiën. Voor elke barrière wordt gespecificeerd welke de behoeften zijn om de barrière te passeren. Uit het onderzoek bleek dat niet alle handelingen die formeel nodig zijn om in de raamprostitutie te mogen werken

door alle prostituees werden uitgevoerd (zie Hoofdstuk 7). In het model is aangegeven bij welke handelingen dit speelt. Een voorbeeld is het aanvragen van een sofi- en btw-nummer. Het overslaan van deze stap heeft namelijk consequenties: de Belastingdienst valt daarmee af als signaleerder. Ook gelden per barrière niet voor elke persoon dezelfde voorwaarden. Voor Bulgaren en Roemenen geldt dat zij alleen als zelfstandig ondernemer in de prostitutie mogen werken (barrière Arbeid); voor overige EU-onderdanen geldt deze eis niet. Deze eisen worden toegelicht in Hoofdstuk Zes. Hiernaast is gespecificeerd welke barrières van toepassing zijn op de prostituees, uitbuiters en op zowel prostituees als uitbuiters. Met het oog op de duidelijkheid is er voor gekozen de barrière Arbeid alleen van toepassing te laten zijn op arbeid in de raamprostitutie. Hierdoor zijn bijvoorbeeld arbeidsbemiddelingsbureaus, die voor enkele verdachten valse werkgeversverklaringen verstrekten, niet in het schema opgenomen.

In het schema wordt onderscheid gemaakt tussen legale en illegale facilitatoren. Dit onderscheid kan worden gehanteerd bij het ondernemen van actie ten aanzien van deze facilitatoren. Illegale facilitatoren kunnen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden aangepakt. Legale facilitatoren zou men kunnen voorlichten, stimuleren signalen te melden en mazen in de (uitvoering) van de wet te dichten. Enkele instanties of personen worden zowel onder legale als illegale facilitatoren geschaard. Dit betreft actoren die in principe legaal zijn (bijvoorbeeld een cosmetische kliniek), maar die assisteren in een activiteit die –los van de bredere criminele activiteiten van de groep– illegaal is. Voorbeelden zijn het uitvoeren van een gedwongen borstvergroting en het verstrekken van valse werkgeversverklaringen. Tot slot is benoemd welke actoren mogelijkerwijs signalen zouden kunnen opvangen van misstanden (signaleerders) en welke actoren hierop actie zouden kunnen ondernemen (handhavingpartners).

<sup>13</sup> Termen als ‘werkgeversverklaring’ (arbeid) en ‘asielcentra’ (huisvesting) zijn hierdoor komen te vervallen. Dit betekent natuurlijk niet dat deze termen niet op andere slachtoffers van mensenhandel van toepassing zouden kunnen zijn.

<sup>14</sup> Peiling januari 2007 (zie §4.7.1).

# 3

## De groep Dürdan

De beschrijving van het criminele netwerk is gebaseerd op informatie uit eerdere opsporingsonderzoeken, het bijwonen van het tweewekelijkse overleg tussen de analisten van de verschillende opsporings- en onderzoeksteams, en de dossiers van verdachten en slachtoffers. Na de aanhoudingen zijn bovendien de verslagen van de verhoren van de verdachten en de verklaringen van enkele slachtoffers geraadpleegd.

In april 2007 is de concepttekst verspreid onder de teamleiders of coördinatoren van de verschillende onderzoeksteams met het verzoek om te controleren of er nog belangrijke feiten of nieuwe ontwikkelingen waren gemist. Een ronde *face-to-face* gesprekken met de teamleiders leverde waardevolle feedback op. Concepten zijn daarnaast in verschillende stadia gedeeld met de analisten met het verzoek om commentaar en aanvullingen. Voor de meest recente informatie en aanpassingen zijn in februari en maart 2008 gesprekken gevoerd met de analist, tactisch coördinator en teamleider van Sneep (Respondenten 64, 65 & 66).

De beschrijving van het netwerk berust grotendeels op onderzoeksgegevens die nog niet zijn getoetst door de rechter en pretendeert dus niet in strafrechtelijke zin 'waar' te zijn.

### 3.1 Structuur organisatie

De hoofdverdachten van het project Sneep werden, voor zover dit is te achterhalen, in Nederland het eerst signaleerd door politiefunctionarissen van het politiebureau dat in Amsterdam toezicht houdt op het Wallengebied. Drie mannen van Turkse origine (Halit Dürdan, Nejat Dürdan en Ali Serdar) kwamen in 1998 vanuit Duitsland naar Amsterdam. De Duitse politie informeerde de agenten van de Beursstraat over deze mannen. Zij hadden enkele Duitse vrouwen bij zich die voor hen in de prostitutie gingen werken. In bijna een decennium is dit criminele samenwerkingsverband uitgegroeid tot een netwerk van ongeveer 35 pooiers, bodyguards en andere handlangers. De groep Dürdan is behalve in Amsterdam in ieder geval actief geweest in de vergunde raamprostitutiezones van Alkmaar, Utrecht, Den Haag en Haarlem. Ook werd samengewerkt met pooiers en seksbazen uit verschillende steden in Duitsland en België.

#### Rolverdeling binnen de groep

In de groep is duidelijk sprake van hiërarchische verhoudingen, ofwel 'rangen' in de bewoordingen van Halit. De pooiers worden gevolgd door één of twee 'opgeklommen' prostituees die meer verantwoordelijkheden en vrijheden hebben dan de overigen. Hierna volgen de 'bodyguards' en de 'snorders'<sup>15</sup>. De bodyguards houden toezicht op de prostituees en grijpen in bij 'lastige klanten'. Bodyguards zijn constant aanwezig in de prostitutiezones. Overigens is het onderscheid tussen bodyguards en pooiers niet altijd te maken op basis van werkzaamheden: sommige pooiers fungeren ook als bodyguards voor meisjes van andere (hoger geplaatste) pooiers, en sommige bodyguards krijgen na verloop van tijd 'een meisje voor zichzelf'. Een belangrijk verschil tussen bodyguards en pooiers is het verschil in status of rang<sup>16</sup>: pooiers staan duidelijk boven bodyguards. Tussen de pooiers onderling is eveneens duidelijk wie de meeste autoriteit heeft.

De groep Dürdan breidt zich in de loop der jaren uit en krijgt steeds meer een gelaagde structuur. Ali Serdar staat inmiddels aan het hoofd van een eigen groepering, maar werkt bij gelegenheid nog wel met de broers samen. Begin 2006 wijkt Nejat uit naar Duitsland. Halit geeft dan leiding aan de groep pooiers die in Nederland voor de broers actief is. De drie mannen laten zich nauwelijks meer zien in de prostitutiegebieden. Zij laten de (toezichts)werkzaamheden over aan anderen.

### 3.2 Afscherming

#### 3.2.1 Identiteit

Per mei 2007 waren bij de verdachten vijf valse of vervalste identiteitsbewijzen aangetroffen. Zeven verdachten namen de identiteit aan van andere verdachten uit de groep. In één geval was een verdachte van plan dezelfde tatoeage te laten zetten als degene voor wie hij zich uitgaf. Van drie verdachten is bekend dat zij bij (één van) hun slachtoffers alleen onder het alias bekend waren.

#### 3.2.2 Bezit en communicatie

De bodyguards opereren zeer openlijk in de prostitutiezone en schuwen gesprekken met de politie niet (zie Hoofdstuk 7). Op sommige fronten doen de groepsleden wel hun best om zichzelf af te schermen: zo staan huurhuizen en

<sup>15</sup> Taxichauffeur zonder vergunning

<sup>16</sup> Het onderscheid dat wij maken is gebaseerd op het onderscheid dat de groepsleden zelf maken. Dit onderscheid is uit tagesprekken, verhoren en observaties van de politie gebleken.

auto's op naam van derden (meestal prostituees). Ook wordt regelmatig van (prepaid) simkaart gewisseld. Sommige slachtoffers hebben telefoons die alleen maar gebruikt worden om hun pooier te bellen.

### 3.3 Slachtoffers

De analisten van het project Sneep hadden per januari 2007 zicht op 120 mogelijke slachtoffers rondom het netwerk van de gebroeders Dürdan, waarvan 78 vermoedelijke slachtoffers (zie ook omvang, §3.6, en methoden, §4.7.1.). Van de 120 prostituees waren er veel afkomstig uit Duitsland (36) en Nederland (25). In totaal kwamen 73 vrouwen (65%) uit de 'oude EU-lidstaten', twintig vrouwen (17%) uit de in 2005 toetredende lidstaten en elf (9%) uit de in 2007 toetredende lidstaten. Zes vrouwen (5%) waren niet geboren in een land dat lid is van de Europese Unie. Van tien vrouwen was geen geboorteland bekend<sup>17</sup>.

Uit Sneep is geen eenduidig vervoerspatroon of logistiek netwerk naar voren gekomen dat vrouwen naar Nederland brengt. Dit is niet verwonderlijk aangezien de vrouwen, die pas in beeld komen bij de onderzoeken van Sneep op het moment dat zij deel uitmaken van de groep, bijna allemaal afkomstig zijn uit EU-landen. Ook worden velen van hen ter plekke geworven.

#### 3.3.1 Hofmakerij, dwang en geweld

Waarschijnlijk zijn de vrouwen al werkzaam in de prostitutie voordat zij deel gaan uitmaken van de groep Dürdan. Uit de gegevens van het project Sneep zijn geen (vermoedelijke) slachtoffers bekend die niet van tevoren wisten dat zij als prostituee zouden gaan werken. Prostituees worden op verschillende wijzen door de groep ingelijfd. Meestal worden prostituees 'afgepakt' van andere pooiers. Doorgaans wordt een prostituee bewogen om vrijwillig 'over te stappen'. Vier vrouwen hebben aangifte gedaan van intimidatie door de groep. Groepsleden gingen bij deze vrouwen voor de deur staan en hielden klanten weg. De prostituees hadden sterk het gevoel dat het de bedoeling was dat zij voor de organisatie zouden gaan werken.

Veel prostituees hebben een relatie met hun pooier die wordt gekenmerkt door een combinatie van angst en bedreigingen enerzijds, en afhankelijkheid, zo niet liefde, anderzijds. Uit verklaringen van slachtoffers blijkt dat er binnen de relatie

<sup>17</sup> Omdat mogelijk gebruik is gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten bestaat niet altijd zekerheid over de juistheid van de geboortelanden..

met de verdachte vaak meerdere dwangmethoden worden toegepast. In veel gevallen lijkt er na een aanvankelijke romantische fase, steeds meer dwang en (psychisch) geweld te worden toegepast. De mate van geweld die wordt toegepast verschilt overigens van pooier tot pooier. Naast dreiging met geweld en binding door liefdesrelaties, worden vrouwen belet de groep te verlaten doordat zij constant onder toezicht staan. Andere geobserveerde dwangmiddelen zijn het opleggen van een vrijkoopsom, variërend van 30.000 tot 240.000 euro, en het innemen van paspoorten. Hiernaast waren sommige vrouwen bang om vermoord te worden als zij de groep zouden verlaten.

#### *Heel erg bang*

A wordt gebeld door B. B is vergeten tegen A te zeggen dat hij niet kan komen vanavond omdat zijn meisje vandaag niet gaat werken. A zegt dat het meisje van B kapsones begint te krijgen omdat ze zijn meisje niet meer belt. "Dat kan niet", zegt B, "ze kan wel kapsones tegen mij hebben maar niet tegen hen want zij zijn haar vriendinnen. Al heeft ze kapsones, wat dan nog (...). Ze weet dan dat haar leven in gevaar komt, ze weet best wel dat jij dan haar zult doden. Het meisje is heel erg bang voor jou."

#### *Als een lammetje*

Een telefoongesprek tussen twee verdachten. Het meisje van één van hen wil geld uitgeven aan kleding. De ander adviseert hem dat hij zijn meisje niet te uitbundig inkopen moet laten doen.

A: "Je moet soms weten nee te zeggen.. ik zeg het, soms moet je ze bij de keel pakken.. zo bij de haren pakken...en zeggen van ik zal je neuken, zal je wat aandoen en in de ogen kijken en weg smijten...dat is dan voldoende voor haar... ik lieg niet....ik zweer het je.. laatst hebben we een twist gehad en ik sloeg haar heel erg, ik heb haar een beetje geslagen. Ze is nu als een lammetje..."

-B: "Ze is nu een poes en zit in de hoek..."

-A: "Ja, en nadien zie ik ze is weer verstandig geworden."

#### *Meer verdienen*

Verdachte A belt verdachte B. B vertelt dat zijn meisje nu slaapt en dat zij heeft gehuild. "Hoeveel heeft dat van jou verdiend?" vraagt A. "Weinig", zegt B.

A: "Genoeg om de huur te betalen?"

B: "Nee"

A: "Hoeveel heeft ze gisteren verdiend?"

B: "Vijfhonderd"

A: "Zeg tegen haar dat je zult regelen dat ze siliconen enzo zal krijgen, zodat ze per dag duizend gaat verdienen. Ze krijgt siliconen en we maken de haren in orde."

### 3.3.2 Uitbuiting

De prostituees van de Dürdans werken normaalgesproken dagelijks één 'shift'. Volgens haar moeder werkt Anna, de vriendin van Halit, zeven dagen per week van ongeveer half acht 's avonds tot zeven 's ochtends. Enkele slachtoffers gaven te kennen dat zij naast deze diensten extra diensten draaiden als zij te weinig verdiend hadden. Tijdens de menstruatie werken de vrouwen over het algemeen gewoon door. Ook verklaarden slachtoffers een dag na de borstvergrotingsoperatie of enkele dagen na de (gedwongen) abortus alweer aan het werk te moeten.

In verschillende onderschepte telefoongesprekken of verklaringen worden streefbedragen van 1000 euro per dag genoemd, die de prostituees na aftrek van kosten (zoals raamhuur) moeten afdragen aan hun pooier. Overigens blijken de streefbedragen wel per slachtoffer te verschillen. Niet van alle slachtoffers is gebleken dat zij een streefbedrag opgelegd kregen.

### 3.3.3 Werkplekken

De meeste prostituees die aan de groep verbonden zijn, hebben op meerdere plaatsen in Nederland, en soms ook in België en Duitsland, gewerkt. Hulpverleners spreken vaak over een groot verloop van vrouwen. De pooiers proberen zo de slachtoffers buiten het zicht van de politie en/of hulpverlening te houden. Ook zou het aanbod van 'nieuwe meisjes' in een stad de omzet doen stijgen. Van een dergelijke prostitutiecarrousel, waarbij vrouwen achtereenvolgens steeds in andere steden te werk worden gesteld, lijkt bij de groep Dürdan geen sprake. Sommige slachtoffers werken al jaren in het Wallengebied en soms zelfs achter hetzelfde raam. Wanneer Halit bepaalt dat een prostituee verplaatst wordt, is dit veelal om een goede werkplek bezet te houden. Als in een bepaalde stad beter verdiend wordt, worden prostituees ook wel daarheen verplaatst. Vaak wordt in Amsterdam het meeste geld verdiend.

## 3.4 Facilitatoren

Rondom de groep zijn enkele – al dan niet bewuste - facilitatoren actief. Deze worden hieronder onder de kopjes 'administratie en arbeid', 'huisvesting' en 'medische en cosmetische zorg' behandeld.

### 3.4.1 Administratie en arbeid

Een 'adviesbureau' handelt administratieve zaken af voor de prostituees van de groep. Dit bureau is gerelateerd aan een adres waarop veel prostituees staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie. Bovendien heeft het vermoedelijk valse werkgeversverklaringen afgegeven voor enkele verdachten. Er zijn aanwijzingen dat ook door andere bedrijven valse werkgeversverklaringen afgegeven zijn ten behoeve van de groep. Zo werd voor één van de verdachten een verklaring afgegeven dat hij voor een bedrijf werkte, terwijl hij op dat moment in hechtenis zat.

### 3.4.2 Huisvesting

Een groot aantal verdachten en slachtoffers woont op enig moment in huisjes op een recreatiepark. De huisjes worden 'met groepskorting' van een vastgoedbedrijf gehuurd. Het bedrijf regelt ook andere praktische zaken voor de groep zoals auto's, telefoons en valse werkgeverspapieren.

### 3.4.3 Medische en cosmetische zorg

Een abortuskliniek in Nederland heeft tenminste vijf abortussen voor de groep verzorgd. Het is niet bekend of steeds dezelfde persoon met de vrouwen meeging (Respondent 64). Een cosmetische kliniek heeft alle borstvergrotingen voor de groep verzorgd en gaf de groep korting. Bij minstens één slachtoffer sprak de pooier bij wijze van intake met de arts. Meerdere slachtoffers verklaren dat de pooier tevens de uiteindelijke cupmaat bepaalde.

## 3.5 Geldstromen

Uit de weinige verklaringen of aangiften van slachtoffers van de groep blijkt dat de prostituees in principe alle verdiensten afdragen aan hun pooier. Nu en dan krijgen zij wat zakgeld om bijvoorbeeld kleding van te kopen of om naar hun familie te sturen. De prostituees betalen de huur voor hun werkruimtes rechtstreeks aan het kamerverhuurbedrijf. In een van de gemeenten halen de bodyguards op vrijdagavond bij de vrouwen protectiegeld op en leveren het in bij Anna, de vriendin van Halit. Zij betaalt hen vervolgens hun loon uit.

Van afdracht van geld door prostituees aan hun pooiers zijn de onderzoeksteams overigens geen ooggetuige geweest; vermoedelijk gebeurde dit vooral binnenskamers. Er is geen bewijs gevonden van substantiële girale geldstromen tussen

de slachtoffers en verdachten. Volgens de financieel coördinator van Sneep wordt een deel van het geld van twee verdachten in ieder geval periodiek naar hun vaders in Duitsland gekoerierd. Een ander deel van de winst wordt vermoedelijk rechtstreeks naar Turkije gebracht.

Over verdere besteding van de criminele winsten van de groep is weinig bekend geworden: er is niet veel concrete informatie over het bezit van vastgoed, banktegoeden of witwaspraktijken. Het feit dat in de prostitutie veelal contant geld omgaat, bemoeilijkt het nagaan van de geldstromen. In het algemeen geldt dat de pooiers een hoog uitgavenpatroon hebben: er wordt veel geld besteed aan auto's, dure horloges, uit eten gaan en gokken. Hoeveel er van de verdiensten overblijft om te sparen of investeren is niet bekend. De onderzoeksteams vermoeden dat enkele verdachten huizen in Turkije bezitten en/of in toeristencomplexen hebben geïnvesteerd. Op één verdachte na, hebben de mannen geen Nederlandse bankrekening.

### 3.6 Omvang

Per februari 2007 waren er 55 verdachten bekend uit de onderzoeken van het project Sneep, waarvan twintig pooiers, elf actieve bodyguards en drie vaste chauffeurs (snorders). Dertien mannen die als bodyguard hadden gewerkt, waren inmiddels niet meer actief voor de groep. Andere verdachten kwamen in beeld als facilitator. Eén prostituee was naast slachtoffer ook verdachte.

Per januari 2007 stonden 120 vrouwen op de 'mogelijke slachtofferlijst' van het project Sneep (zie methoden, §4.7.1.). Achtenzeventig hiervan werden toen als 'vermoedelijk slachtoffer' aangemerkt. De overige 42 prostituees kwamen wel uit onderzoeken naar voren maar er was over hen onvoldoende bekend om te kunnen vaststellen of het daadwerkelijk om slachtoffers ging. De totale groep van 120 prostituees wordt daarom met de term 'mogelijke slachtoffers' aangeduid.

Er zijn verschillende signalen dat het criminele netwerk waar de groep Dürdan deel van uitmaakt omvangrijker is dan de verdachten die in het project Sneep naar voren komen. Zij hebben contacten in onder andere Duitsland en België.

### 3.7 Signalering groep Dürdan

Van meerdere (legale of illegale) facilitatoren is aannemelijk dat zij in enige mate op de hoogte waren van de uitbuitingspraktijken van de groep Dürdan (zie

hoofdstuk 7 & 10). Toch heeft slechts één raamverhuurder formeel melding gedaan bij de politie. Verder is door een prostituee die niet voor de groep werkte een melding gedaan over slachtoffers van de groep die bij haar in de buurt werkten. Ten slotte is er een anonieme melding gedaan door iemand die waarschijnlijk in de buurt van slachtoffers en verdachten woonde.

Verschillende partijen die professioneel bij de bestrijding en het signaleren van mensenhandel betrokken zijn, hadden de groep Dürdan al jaren in het vizier. Nadat men op het Bureau Beursstraat al in 1998 werd gewaarschuwd, hebben in 2000 en 2003 opsporingsonderzoeken plaatsgevonden. Deze hebben echter niet geresulteerd in het beëindigen van de criminele praktijken van de groep. In 2004 en 2005 zijn bovendien meerdere aangiften gedaan, zowel door slachtoffers als door (voormalige) handlangers en/of concurrenten van de groep.

### 3.8 Huidige stand van zaken

De eerste arrestaties van het project Sneep werden in februari 2007 verricht. In totaal zijn 28 verdachten aangehouden. Eén van de verdachten was tevens slachtoffer. Hiernaast zaten drie verdachten al in hechtenis en was één verdachte in Duitsland onderwerp van een opsporingsonderzoek. Tijdens de verhoorperiode zijn twee slachtoffers aangehouden voor meeneed.

Per januari 2008 zitten nog acht verdachten in voorlopige hechtenis. Dit zijn de verdachten die door het onderzoeksteam zijn aangemerkt als pooiers. De bodyguards zijn inmiddels weer vrij. Overigens zullen alle verdachten die in beeld zijn gekomen waar mogelijk wel worden vervolgd. De inhoudelijke behandeling van het onderzoek ter terechtzitting van Nejat en Halit Dürdan vindt in de loop van 2008 plaats.

Vijftien slachtoffers hebben aangifte gedaan of een belastende verklaring afgelegd. De meeste slachtoffers werken nog steeds in de raamprostitutie. Ook de bodyguards zijn weer in de raamprostitutiegebieden aan het werk.

# 4

## Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, interviews en observaties. De onderzoeksmethoden worden hieronder toegelicht. Allereerst wordt de selectie en anonimisering van steden besproken.

### 4.1 Selectie van de steden en anonimisering

#### 4.1.1 Selectie steden

Het onderzoek is uitgevoerd in Alkmaar, Utrecht en Amsterdam. Voor deze steden is gekozen omdat de groep Dürdan in deze plaatsen in Nederland actief was bij de start van het rechercheonderzoek. Gedurende het onderzoek bleek dat zij ook in Den Haag en Haarlem meisjes exploiteerden. Het onderhavige onderzoek liep toen echter al, en Den Haag en Haarlem zijn daarom niet betrokken in dit onderzoek. Het gegeven dat de dadergroep in deze vijf steden actief was, wil overigens niet zeggen dat zich in deze steden meer problemen of knelpunten voordoen in de bestrijding van mensenhandel dan in andere plaatsen.

#### 4.1.2 Anonimisering

Het concept van dit rapport is in juni 2007 met de betrokken gemeenten en politiekorpsen gedeeld. Mede naar aanleiding daarvan hebben in de drie steden positieve veranderingen plaatsgevonden op het gebied van bewustwording, beleid en beleidsuitvoering. De knelpunten die wij identificeerden, werden door de landelijk officier mensenhandel en de voorzitter van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) herkend als landelijke problematiek<sup>18</sup>. Om te voorkomen dat een min of meer toevallige keuze voor drie steden zou leiden tot stigmatisering van deze drie steden én om met dit rapport alle gemeenten aan te spreken, is door de opdrachtgever gekozen voor een (voor zover mogelijk) anonieme uitwerking. Dit houdt in dat alle verwijzingen naar individuele steden en respondenten zijn verwijderd. Er is gekozen voor een algemene weergave van de geobserveerde problematiek; niet elk knelpunt speelt noodzakelijkerwijze in elke stad.

<sup>18</sup> Overigens zijn niet alle beschreven knelpunten onverkort op alle gemeenten in Nederland van toepassing. Het decentrale karakter van het prostitutiebeleid leidt immers tot lokale verschillen. Bovendien kunnen wij alleen uitspraken doen over de door ons onderzochte steden.

#### 4.1.3 Keuze voor raamprostitutie

Wij hebben in ons onderzoek alleen de raamprostitutie bekeken. Andere onderdelen van de vergunde sector, zoals clubs, erotische massagesalons en - in sommige steden - de vergunde escort en straatprostitutie, zijn buiten beschouwing gelaten. De keuze voor raamprostitutie is gebaseerd op het feit dat de slachtoffers van de Dürdans vrijwel allemaal uitsluitend in de raamprostitutie werkten<sup>19</sup>.

### 4.2 Literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek zijn de voor dit onderzoek relevante rapporten en onderzoeken bestudeerd. Ook informatie van respondenten, zoals lokale beleidsstukken, plannen en evaluaties zijn meegenomen. Daarnaast zijn onderzoeksdossiers van mensenhandelzaken geraadpleegd. Hierbij heeft in het bijzonder het onderzoek Sneep veel aandacht gekregen. Uit het dossier hebben wij onder andere verhoren van verdachten en slachtoffers, uitgewerkte tagesprekken en door de analisten bewerkte informatie geraadpleegd. Voor een volledig overzicht van de gebruikte literatuur verwijzen wij naar het literatuuroverzicht in Hoofdstuk 12.

### 4.3 Interviews

Veel informatie in dit onderzoek is afkomstig uit interviews. Hieronder wordt gespecificeerd met wie en op welke manier deze interviews plaats vonden.

#### 4.3.1 Selectie van respondenten

Het uitgangspunt is de (papieren) weg die een (buitenlandse) prostituee bewandelt als zij aan het werk wil in Nederland. Voor elke stad/regio zijn de (overheids) instanties 'waar zij langs komt' geïnventariseerd en benaderd. Naast deze (overheids)instanties kwamen wij in de literatuur (zoals de Aanwijzing Mensenhandel) of op conferenties personen of organisaties tegen die niet mochten ontbreken. Deze zijn ook benaderd. Contactlegging gebeurde waar mogelijk via de bestaande contacten van het EMM. Ook konden respondenten ons vaak aan andere respondenten helpen tijdens de interviews. Waar dat niet mogelijk was, hebben we de telefoongids geraadpleegd.

<sup>19</sup> In het verleden is één prostituee in een seksclub tewerk gesteld. Incidenteel werd een slachtoffer door een van de verdachten als escort naar een hotel gebracht. Ook zijn er aanwijzingen dat de verdachten connecties hebben met een Turks koffiehuis en een erotische sauna.



#### 4.3.1.1 Exploitanten niet benaderd

De exploitanten of raamverhuurders zijn niet als respondenten benaderd. Dit heeft twee redenen. Ten eerste wilden wij de signaleringsmogelijkheden van de overheidsinstanties onder de loep nemen. Overigens bevinden zich onder de respondenten ook enkele particuliere hulpverleningsorganisaties en de Kamers van Koophandel. Tussen deze organisaties en (lokale) overheden bestaat een officiële samenwerking, bijvoorbeeld tussen particuliere hulpverleners en de GG&GD. Zodoende beschouwen wij deze spelers als ‘mede-uitvoerders’ van het prostitutiebeleid. De exploitanten zijn, daarentegen, onderwerp van dit beleid. Zij worden immers op het voldoen aan vergunningsvoorwaarden gecontroleerd. Ten tweede wilden wij geen argwaan wekken bij de verdachten. Het was immers niet bekend of en in hoeverre de exploitanten en verdachten met elkaar op vertrouwelijke voet stonden. Interviews door onderzoekers van de Nationale Recherche zou wellicht reden tot onrust zijn. Wel is in het kader van een rondleiding in het Wallengebied met één exploitant gesproken. Dit was overigens geen gepland en gestructureerd interview.

Gedurende het onderzoek werd het duidelijk dat exploitanten wellicht een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in de signalering van mensenhandel vanwege hun aanwezigheid in de prostitutiezones en hun contact met prostitutees. Zij zijn daarom wel in Hoofdstuk 7 opgenomen. Aangezien slechts kort met één exploitant gesproken is, zijn de beschrijvingen van de exploitanten gebaseerd op het dossier van Sneep en uitspraken van derden. De beschrijvingen geven een algemeen beeld en hebben niet de pretentie onverkort voor alle exploitanten, beheerders of raamverhuurders<sup>20</sup> te gelden.

#### 4.2.1.2 Respondenten op beleid- en uitvoeringsniveau

Om zowel van het beleid als de beleidsuitvoering een goed beeld te krijgen, hebben we waar mogelijk bij iedere organisatie zowel iemand op uitvoerend niveau als op leidinggevend niveau geïnterviewd. Met name op de uitvoerende posities (zoals zedencontroleur) waren er meerdere personen met dezelfde functie. De keuze hebben we laten afhangen van de beschikbaarheid van de respondenten voor een interview. In totaal is (inclusief de hieronder besproken toetsing aan de praktijk) met 63 respondenten gesproken<sup>21</sup>. De respondenten zijn voornamelijk persoonlijk geïnterviewd. Daarnaast heeft er telefonisch en schriftelijk contact plaatsgevonden en is er een expertmeeting georganiseerd (Zie Tabel 1).

<sup>20</sup> Zie Hoofdstuk 7 voor het onderscheid tussen exploitant, raamverhuurder en beheerder.

<sup>21</sup> Hiernaast zijn voor het hoofdstuk analyse gesprekken gevoerd met leden van het onderzoeksteam Sneep (zie § 3.10)

Tabel 1

Wijzen van interviewen respondenten				
Aantal respondenten	Persoonlijk geïnterviewd	Expert meeting	Telefonisch contact	Schriftelijk contact
63	43	3 <sup>22</sup>	16	1

Als respondenten zijn (personen van) de volgende organisaties in de drie steden benaderd (zie Tabel 2):

Tabel 2

Organisaties waaruit respondenten afkomstig zijn
Arbeidsinspectie
Belastingdienst
FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
Gemeenten
GG&GD
IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst)
Kamer van Koophandel
LEM (Landelijke Expert Groep Mensenhandel)
Landelijk Parket
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Particuliere Hulpverleningsinstanties
Politie, wijkteams
Prostitutie Informatie Centrum
SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
Stichting de Rode Draad
STV (Stichting Tegen Vrouwenhandel)
Van Traa Team
Vreemdelingenpolitie
Zedenpolitie
(Slachtoffer van mensenhandel)

<sup>22</sup> Eén expert is ook persoonlijk geïnterviewd en wordt daarom niet nogmaals onder ‘expert meeting’ genoemd.

### 4.3.2. Wijze van interviewen

De meerderheid van de respondenten is persoonlijk geïnterviewd met behulp van half open interviews. De vragen werden toegesneden op de benaderde instantie en de positie van de respondent daarbinnen. Steeds werd naar het beleid en de uitvoering daarvan op het gebied van mensenhandel en prostitutie gevraagd. Ook werd naar samenwerking met overige spelers, de persoonlijke indruk van de situatie in de raamprostitutie, knelpunten en suggesties voor verbetering gevraagd. De beginvragen waren algemeen en verkennend van aard. Op interessante punten die naar voren kwamen tijdens een gesprek, werd specifiek doorgevraagd. Met de twee slachtoffers van mensenhandel (overigens niet van de groep Dürdan) kwamen wij toevallig in contact. De gesprekken hadden een informeler karakter.

Bij de telefonische interviews werden veelal concretere vragen gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot wetgeving of de benodigde papieren voor een registratie bij de Kamer van Koophandel.

### 4.3.3 Aantal interviews

Er hebben veertig persoonlijke interviews plaatsgevonden. Enkele instanties (15) zijn telefonisch geraadpleegd en één per e-mail. Dit betrof vooral de instanties die een kleine of geen rol bleken te spelen in het prostitutiebeleid. Van sommige instanties zijn meerdere medewerkers geïnterviewd en soms is dezelfde respondent twee keer gesproken<sup>23</sup>. Ook zijn soms meerdere respondenten tegelijkertijd geïnterviewd. De interviews zijn gevoerd in december 2006, en in januari, februari en maart van 2007. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt. Deze zijn bij thuiskomst direct uitgewerkt. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk vast te houden aan de bewoordingen van de respondenten. Aan de respondenten die persoonlijk geïnterviewd zijn is een beknopt gespreksverslag toegestuurd om hen gelegenheid te geven uitspraken te corrigeren of nuanceren. Op twee na, hebben alle respondenten gereageerd.

## 4.4 Observaties

Om een goed beeld te kunnen vormen van de beleidsuitvoering in de praktijk, hebben wij sommige respondenten tijdens hun dienst vergezeld. Dit gebeurde meestal na het interview. In totaal hebben we vijf prostitutiecontroles

<sup>23</sup> Een lijst van respondenten is opgenomen in Bijlage 3.

bijgewoond. In één gemeente zijn ook de belastinginspecteurs vergezeld tijdens hun dienst. Met hulpverleningsinstanties is niet meegelopen. Aangezien de hulpverleningscontacten gebaseerd zijn op persoonlijk vertrouwen en anonimiteit, was meekijken in strijd met het belang van de cliënten.

## 4.5 Toetsing aan de praktijkervaring van deskundigen

In de laatste fase van het onderzoek hebben wij onze voorlopige bevindingen en aanbevelingen in een presentatie voorgelegd aan instanties die jarenlange (praktijk)ervaring hebben met betrekking tot de onderwerpen vrouwenhandel en prostitutie. Wij hebben hierbij gekozen voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Stichting tegen Vrouwenhandel en de Rode Draad. Het leek ons waardevol om onze bevindingen en adviezen te toetsen aan hun ervaring en invalshoeken.

## 4.6 Terminologie

Mensenhandel is in de interviews gedefinieerd als de omstandigheid waarbij een persoon onvrijwillig werkzaam is (in de prostitutie) en zijn of haar inkomsten (of een onredelijk percentage daarvan) moet afstaan aan een ander. Meer specifiek wordt in dit rapport de redactie van art. 273f Sr aangehouden. De termen mensenhandel, vrouwenhandel en onvrijwillige prostitutie worden afwisselend gebruikt.

In de media worden de termen exploitant en pooier soms afwisselend gebruikt. In dit rapport maken wij onderscheid. De exploitant is degene die door de gemeente is vergund om zijn pand als prostitutiepand te exploiteren. De pooier is degene onder wiens 'protectie' een prostituee staat. Dit houdt in dat zij aan hem een gedeelte van haar inkomsten afstaat en dat hij ervoor zorgt dat zij wordt beschermd. In de praktijk vertaalt dit zich nogal eens in een uitbuitingsituatie waarbij bescherming en het 'onder toezicht staan' in elkaar overlopen. In de media wordt de term 'loverboy' vaak gebruikt. Een loverboy is een pooier die zich onderscheidt door de manier waarop hij een meisje overhaalt om voor hem te werken, namelijk door te zorgen dat zij verliefd op hem wordt. Wij gebruiken in dit rapport steeds het woord 'pooier', ook al bedient een aantal van de verdachten zich van de 'loverboy-methode'<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> In die zin dat zij de vrouw in kwestie het hof maken tot zij voor hen komt werken. In het algemeen betreft dit wel vrouwen die al in de prostitutie werken. Een enkele keer werd door het onderzoeksteam geobserveerd dat in het uitgaanscircuit werd geronseld. De 'klassieke' loverboy richt zich op meisjes die nog niet als prostituee werkzaam zijn.



In de praktijk kan een pooier het toezicht op en de bescherming van zijn prostituee overlaten aan een 'bodyguard'. Bodyguards escorteren de vrouwen soms naar hun werkplek en treden op tegen lastige klanten. De groep Dürdan maakt gebruik van bodyguards; sommige pooiers komen zelf nooit in de prostitutiezones. Zoals vermeld in §3.1, heeft een bodyguard een lagere status dan een pooier. Sommige bodyguards exploiteren na verloop van tijd zelf ook een meisje. Als ze binnen de groep desondanks de status en werkzaamheden van een bodyguard behouden, blijven wij hen ook met 'bodyguard' aanduiden.

In dit rapport worden de termen 'slachtoffer', 'vermoedelijk slachtoffer' en 'prostituee' afwisselend gebruikt als zij betrekking hebben op de vrouwen die voor de groepering Dürdan werk(t)en. Aangezien de rechtszitting nog niet heeft plaatsgevonden, is er ook nog geen officiële uitspraak over hun slachtofferschap gedaan. In het algemeen gaan wij er niet vanuit dat elke prostituee vanzelfsprekend slachtoffer is.

## 4.7 Beperkingen

In deze paragraaf worden enkele beperkingen van het onderzoek belicht. De elementen neutraliteit, subjectiviteit en de consequenties van het doen van onderzoek terwijl het strafrechtelijke onderzoek nog loopt, worden besproken.

### 4.7.1 Consequenties van onderzoek tijdens rechercheonderzoek

De interviews hebben plaatsgevonden toen het opsporingsonderzoek nog liep en er nog geen aanhoudingen waren verricht. Hoewel de zaak Sneep aanleiding was tot het onderzoek naar de vergunde prostitutiesector, konden wij dit niet aan onze respondenten meedelen. Ook was in het begin niet duidelijk dat het onderzoek later gepubliceerd zou worden; in eerste instantie had de opdrachtgever een interne rapportage aan partners (Politie, Gemeente, Belastingdienst) voor ogen. Toen duidelijk werd dat het onderzoek gepubliceerd zou worden, hebben we de respondenten opnieuw benaderd om hen dit mede te delen. We hebben een gespreksverslag gestuurd en hen de gelegenheid gegeven uitspraken te herzien of terug te trekken.

Na de – breed gepubliceerde – aanhoudingen in februari en april 2007 is de sector op het gebied van beleid in beweging gekomen. Mogelijk zijn sommige gegevens uit interviews hierdoor gedateerd en conclusies ingehaald. We hebben geprobeerd dit te ondervangen door publieke bronnen raad te plegen. De respondenten zijn niet opnieuw benaderd.

Het aantal slachtoffers dat aan de groep werd gerelateerd veranderde naarmate het onderzoek vorderde. Hierdoor is er, wanneer er in volgende hoofdstukken aan slachtoffers gerefereerd wordt, niet altijd sprake van hetzelfde aantal. De meest recente peildatum in dit rapport is januari 2007. De analisten gingen toen uit van 78 vermoedelijke slachtoffers. Wanneer in volgende hoofdstukken aantallen van slachtoffers genoemd worden, wordt hierbij de peildatum van de gebruikte slachtofferlijst vermeld.

### 4.7.2 Subjectiviteit

Het is ondoenlijk om van alle organisaties iedereen te spreken die een rol speelt in de bestrijding van mensenhandel. Ons doel was een indruk te krijgen van het beleid en de uitvoering daarvan om zodoende knelpunten te kunnen identificeren. Hierbij hebben wij de ervaringen en inzichten van de respondenten zwaar laten wegen. Aangezien niet alle betrokken functionarissen geïnterviewd konden worden, is er sprake van subjectiviteit in die zin dat verschillende functionarissen andere opvattingen kunnen hebben. Bij leidinggevende functies was dit meestal geen probleem aangezien er maar één aanspreekpunt was. Zedencontroleurs zijn er per korps meerdere.

De informatie die uit de interviews naar voren komt is altijd subjectief: aan respondenten wordt immers om hun mening en visie gevraagd. Een beeld van de beleidsuitvoering in de praktijk kan echter alleen gevormd worden door de ervaringen en werkwijzen van de 'praktijkmensen' te analyseren. Doordat we verschillende bronnen met elkaar hebben vergeleken, vertrouwen wij erop dat we – ondanks de subjectiviteit die inherent is aan kwalitatieve interviews – toch tot een zo objectief mogelijk beeld van de situatie zijn gekomen.

# 5

## Wet- en regelgeving op het gebied van mensenhandel en prostitutie

In dit Hoofdstuk worden achtereenvolgens de opheffing van het bordeelverbod, de bestuurlijke benadering en de strafrechtelijke benadering besproken. Ook worden enkele invloedrijke beleidsstukken genoemd.

### 5.1 Opheffing bordeelverbod

Per 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De exploitatie van vrijwillige prostitutie van volwassenen was daarmee niet langer strafbaar. Prostitutie zelf, en het gebruikmaken ervan, was al niet strafbaar. In de Memorie van Toelichting bij deze wetwijziging werd gesteld dat legalisering de overheid betere mogelijkheden voor sturing en regulering van het prostitutiewezen zou geven ('de bestuurlijke benadering'). Tegelijkertijd zou strafbaarstelling van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en een verhoging van de straffen, een effectiever strafrechtelijk optreden mogelijk maken ('de strafrechtelijke benadering') (MvT, 1996-1997 25437, nr. 3).

### 5.2 Wetswijziging in de praktijk: legale en illegale sector

De aanpassingen in de wetgeving leidden in de praktijk tot een scheiding van de prostitutiesector in een legale en een illegale sector. De scheiding tussen beide markten wordt gemaakt door een combinatie van strafrecht en bestuursrecht; zowel door de in de strafwet verboden gedragingen als door de voorwaarden gesteld in een vergunning voor het uitbaten van een seksinrichting (NRM, 2004).

#### 5.2.1 Bestuurlijke benadering

Het uitgangspunt van de bestuurlijke benadering is het gedecentraliseerde vergunningenbeleid. Iedere gemeente kan op basis van artikel 149 en 151a Gemeentewet voorschriften ten aanzien van de exploitatie van prostitutie opnemen in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening). Op basis daarvan kan de gemeente vervolgens vergunningen verlenen. De gemeenten zijn overigens niet verplicht een vergunningenbeleid te voeren. Als zij (de exploitatie van) prostitutie niet onderwerpen aan een vergunningplicht, dan is het onderscheid

tussen de legale en de illegale sector gebaseerd op het strafrecht. Het niet hebben van een vergunning leidt in dat geval immers niet tot (bestuursrechtelijke) illegaliteit. De door de strafwet verboden gedragingen wel. De controle op de vergunningsvoorwaarden gebeurt, waar van toepassing, onder andere door Brandweer, GG&GD en Belastingdienst (NRM, 2004). De bestuurlijke benadering is opgebouwd uit het gemeentelijke vergunningenbeleid en andere van toepassing zijnde wetgeving, zoals arbeidsrecht en vreemdelingenwetgeving. De laatstgenoemde wordt hieronder besproken.

#### 5.2.1.1 De Vreemdelingenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV)

Als niet-Nederlandse personen in Nederland in de seksindustrie werkzaam willen zijn, moeten zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en beschikken over een verblijfstitel waarmee het in Nederland toegestaan is te werken. Voor verschillende groepen vreemdelingen gelden verschillende voorwaarden met betrekking tot verblijf en toetreding tot de arbeidsmarkt.

##### **Europese Unie: 'oude lidstaten' en toetreders in 2004**

Voor burgers die afkomstig zijn uit de 'oude EU-lidstaten'<sup>25</sup> én Zwitserland, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein geldt vrij verkeer van werknemers. Zij hebben vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dus ook de prostitutiesector. Burgers van deze staten moeten zich wel kunnen legitimeren met een paspoort, identiteitskaart of verblijfsdocument<sup>26</sup>. Ook moeten zij zich, als ze langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven, inschrijven bij de IND<sup>27</sup>. Sinds 1 mei 2007 gelden voor inwoners van de in 2004 toegetreden lidstaten (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) dezelfde voorwaarden (Donner, 2007).

##### **Europese Unie: toetreders in 2007**

De in 2007 toegetreden lidstaten, Bulgarije en Roemenië, hebben vooralsnog geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Om in loondienst te mogen werken hebben zij een tewerkstellingsvergunning nodig. Deze wordt nooit verleend voor seksuele dienstverlening (VNG, 2003). Zij mogen echter wel als zelfstandige aan het werk in de prostitutiesector (Politiekennisset, 2006-2007). Hun bedrijfsvorm in de praktijk is dan 'zelfstandige zonder personeel' (ZZP), oftewel freelancer.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> De lidstaten die vóór 2004 reeds lid waren.

<sup>26</sup> Tot 1 mei 2006 werden plastic verblijfsvergunningen-pasjes afgegeven door de IND aan burgers van de oude EU-lidstaten. Deze zijn nu vervangen door een sticker in het paspoort of, ingeval van legitimatie met een ID-kaart, een los (papieren) document (Respondent 42).

<sup>27</sup> Het niet inschrijven bij de IND heeft overigens geen consequenties voor het verblijfsrecht in Nederland.

<sup>28</sup> Dit is terminologie van de Kamer van Koophandel. De Belastingdienst maakt het onderscheid ondernemer of werknemer ([www.kvk.nl](http://www.kvk.nl)).

Zij mogen, net als inwoners van de oude lidstaten en 'de nieuwe tien', direct na aankomst in Nederland als zelfstandige arbeid verrichten (Respondent 41).

Het wel of niet bezitten van de status 'zelfstandige' door sekswerkers of prostituees heeft consequenties voor bijvoorbeeld een exploitant van een seksinrichting. Indien bij vrouwen afkomstig uit Bulgarije en Roemenië loondienst wordt geconstateerd, is de exploitant immers schuldig in het kader van de Wet Economische Delicten (WED) (NRM, 2004). Als de exploitant 'weet of redelijkerwijs kan vermoeden' dat de vrouw zich wederrechtelijk toegang heeft verschaft tot Nederland, of dat zij hier wederrechtelijk verblijft, dan maakt hij zich daarnaast ook schuldig aan illegale tewerkstelling op grond van art. 197b Sr.

### Anders dan Europese Unie

Niet-EU/EER onderdanen die een verblijf willen aanvragen in Nederland op grond van werkzaamheden in de seksindustrie worden niet toegelaten. Art. 3 van het Uitvoeringsbesluit van de WAV stelt dat voor prostitutie (gerelateerde werkzaamheden) geen tewerkstellingsvergunning (twv) wordt afgegeven aangezien er geen Nederlands belang wordt gediend. Deze weigering houdt dan tevens weigering van een verblijfsvergunning in. Ook een vergunning voor verblijf op basis van arbeid als zelfstandige in de prostitutie wordt afgewezen wegens het ontbreken van een Nederlands belang (VNG, 2003). Vreemdelingen van buiten de EU/EER die een geldige verblijfstitel hebben op een andere grond (bijv. verblijf bij partner) mogen in de prostitutie werken mits zij over de aantekening 'arbeid vrij toegestaan' beschikken. Zij mogen dan zowel als zelfstandige als als werknemer aan het werk (VNG, 2003).

Personen die op een toeristenvisum in Nederland zijn of – indien zij niet visumplichtig zijn – in het kader van de vrije termijn van 3 maanden in Nederland verblijven, mogen überhaupt geen arbeid verrichten; ook niet als zelfstandig ondernemer. Gebeurt dit wel, dan wordt hun verblijf daarmee illegaal (VNG, 2003).

#### 5.2.1.2 Toezicht en handhaving

In feite heeft de politie geen directe taak in de bestuurlijke controle en handhaving. Op basis van artikel 151a Gemeentewet kan de gemeente echter ambtenaren aanwijzen die toezicht uitoefenen op de naleving van de vergunningvoorwaarden. In veel gemeenten zijn politieambtenaren hiervoor aangewezen. Aangezien de politie de opsporing van strafbare feiten primair tot taak heeft, krijgt deze als toezichthouder 'een dubbele pet op'. Het houden van toezicht in de prostitutiesector vindt plaats op basis van de Gemeentewet, terwijl

de directe taken van de politie zijn vastgelegd in de Politiewet 1993. Dit kan verwarring opleveren voor de betrokken exploitanten (NRM, 2004). Een en ander wordt nog versterkt doordat strafrechtelijk verboden gedragingen, zoals minderjarigheid en illegaliteit in de vergunningvoorwaarden zijn opgenomen. De politieambtenaar heeft dan een zowel strafrechtelijke als bestuurlijke handhavingstaak (Daalder, 2002).

#### 5.2.2 Strafrechtelijke benadering

De basis van de strafrechtelijke benadering ligt in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (zie bijlage 5). Dit mensenhandelartikel stelt een groot aantal verschillende handelingen die zich richten op de uitbuiting van personen strafbaar. Ook facilitatoren van mensenhandel vallen onder het bereik van dit artikel.

##### 5.2.2.1 Toezicht en handhaving

Anders dan in de bestuurlijke benadering is de politie wel direct belast met de strafrechtelijke handhaving: op grond van artikel 2 Politiewet 1993 is de politie namelijk belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Naast de politie kunnen ook de Koninklijke Marechaussee en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) strafrechtelijk onderzoek verrichten naar mensenhandel. De SIOD richt zich hierbij op 'slavernijachtige uitbuiting' buiten de prostitutiebranche.

## 5.3 Beleidsstukken

Naast de landelijke en gemeentelijke wetgeving zijn er sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod meerdere beleidsdocumenten uitgebracht - veelal naar aanleiding van rapporten zoals de eerste evaluatie 'Opheffing bordeelverbod' van het WODC en de rapportages van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Stichting De Rode Draad. De meest invloedrijke zijn het Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (2004), het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) en bijbehorend Addendum (2005), en de Aanwijzing Mensenhandel (2006). Het meest recente stuk is het beleidsprogramma van het kabinet getiteld "Samen wonen, Samen leven 2007-2011".

# 6

## De weg langs overheidsinstanties

Van de mogelijke slachtoffers van de groepering Dürdan waren er 25 afkomstig uit Nederland, 49 vrouwen waren afkomstig uit overige oude EU lidstaten, 31 uit de nieuwe lidstaten, en zes vrouwen kwamen van buiten de Europese Unie. Van tien vrouwen was de afkomst onbekend<sup>29,30</sup>. Het traject dat vrouwen moeten doorlopen om in Nederland legaal te kunnen werken als prostituee is verschillend voor deze vier categorieën. Hieronder worden per categorie de stappen besproken die gezet moeten worden om in de vergunde raamsector (legaal) te kunnen werken als zelfstandig ondernemer. Overigens is het mogelijk dat individuele gemeenten ervoor kiezen aanvullende eisen op te nemen in de vergunningsvoorwaarden.

Afhankelijk van de mate van handhaving door de verschillende instanties, kan het in de praktijk voorkomen dat prostituees stappen overslaan en toch beginnen met werken.

### 6.1 Nederland

Een Nederlandse vrouw moet beschikken over een geldig identiteitsbewijs. Als zij als zelfstandig ondernemer belastingplichtig is moet zij beschikken over een sofi-nummer<sup>31</sup> en een btw-nummer. Het sofi-nummer wordt toegekend bij geboorte. Een btw-nummer kan schriftelijk aangevraagd worden bij de Belastingdienst met het formulier 'Opgaaf startende onderneming' (Respondent 1). Een inschrijving bij de Kamer van Koophandel is niet verplicht, maar mag wel ([www.rodendraad.nl](http://www.rodendraad.nl)).

#### Stappenplan:

- 1 Beschikken over een geldig Nederlands identiteitsbewijs (aanvraag in persoon)
- 2 Aanvraag btw-nummer bij de Belastingdienst (formulier)

<sup>29</sup> Gegevens afkomstig uit de lijst mogelijke slachtoffers van januari 2007.

<sup>30</sup> Dit is waarschijnlijk geen representatieve verdeling voor de Nederlandse raamsector. Respondenten spreken vaak van een oververtegenwoordiging van Oost-Europese vrouwen.

<sup>31</sup> Per 1 januari 2008 is de naam sofi-nummer veranderd in Burgerservicenummer (BSN) [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl).

### 6.2 Oude EU- of EEG-lidstaten

Burgers van de Europese Unie, Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland hoeven zich bij aankomst in Nederland niet te melden bij de Vreemdelingenpolitie. Als een persoon langer dan 3 maanden in Nederland verblijft of wil verblijven en in Nederland wil werken, is een inschrijving bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) verplicht<sup>32</sup>. Als bewijs van inschrijving, krijgt hij of zij direct een 'verklaring van inschrijving' in stickervorm in zijn of haar paspoort. Hiermee is het eenvoudiger om een legaal verblijf in Nederland aan te tonen. Inschrijving bij de IND is alleen mogelijk als de persoon in kwestie ingeschreven staat in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente waar hij of zij woont ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)). Aangezien een prostituee als zelfstandig ondernemer in Nederland belastingplichtig is, moet zij beschikken over een sofi-nummer en een btw-nummer. Een sofi-nummer dient in persoon aangevraagd te worden bij een van de belastingkantoren. Het btw-nummer kan met een formulier worden aangevraagd (Respondent 1). Om een btw-nummer te kunnen aanvragen, moet de persoon in kwestie al beschikken over een sofi-nummer.

#### Stappenplan:

- 1 Inschrijving GBA (in persoon)
- 2 Inschrijving IND (in persoon)
- 3 Aanvraag sofi-nummer bij de Belastingdienst (in persoon)
- 4 Aanvraag btw-nummer bij de Belastingdienst (formulier)

Om stap 2 te kunnen nemen, moet eerst stap 1 zijn doorlopen. Om stap 4 te kunnen nemen, moet stap 3 zijn gemaakt. Stap 1 en 2 maken het doorlopen van stap 3 en 4 gemakkelijker, maar zijn hiervoor geen (chronologische) vereiste.

### 6.3 Nieuwe EU-lidstaten: Toetreders in 2004

Burgers uit de nieuwe EU-lidstaten konden zich tot voor kort niet rechtstreeks bij de IND laten registreren en waren daartoe dus ook niet verplicht. Zij konden bij de gemeente een 'toetsing aan het EU gemeenschapsrecht' aanvragen. De gemeente stuurde de documenten dan naar de IND, die het verzoek behandelde. Zij waren echter niet verplicht dit bewijs van rechtmatig verblijf aan te vragen ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)). Per 1 mei geldt deze procedure alleen nog voor burgers van

<sup>32</sup> Op verzuim van inschrijving staat geen sanctie.

Roemenië en Bulgarije. Burgers van de in 2004 toegetreden lidstaten vallen sinds 1 mei 2007 onder dezelfde procedure als 'oude EU-onderdanen' (zie hierboven).

## 6.4 Nieuwe lidstaten: toetreders in 2007

Roemenen en Bulgaren kunnen zich tot 1 januari 2008 niet rechtstreeks registreren bij de IND. Een toetsing aan het EU gemeenschapsrecht waarbij de gemeente de formulieren ter beoordeling naar de IND stuurt, is facultatief<sup>33</sup>. Op grond van het EG-verdrag is hun verblijf in de EU-lidstaten rechtmatig. Zij kunnen echter vooralsnog niet zonder meer vrij toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt: voor werken in loondienst is een tewerkstellingsvergunning vereist. Werken als zelfstandige is wel toegestaan.

Aangezien de burgers van de nieuwste toetreders belastingplichtig zijn als zij in Nederland activiteiten willen ontplooiën als zelfstandig ondernemer, moeten zij beschikken over een sofi-nummer en een btw-nummer. Een sofi-nummer dient in persoon aangevraagd worden bij een van de belastingkantoren. Het btw-nummer kan met een formulier worden aangevraagd.

### Stappenplan:

- 1 Aanvraag sofi-nummer bij de Belastingdienst (in persoon)
- 2 Aanvraag btw nummer bij de Belastingdienst (formulier)

Op dit moment zijn dus niet alle nieuwe EU-burgers die langere tijd in Nederland verblijven bekend bij de IND<sup>34</sup>. Voorheen, toen zij nog onder het associatieverdrag vielen, moesten prostituees inreizen met een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Indien de IND een schijnconstructie vermoedde, werd het geval voorgelegd aan de CDIU (Centrale Dienst In- en Uitvoer), dat onderdeel is van de Douane (Respondent 41). Nu zij zonder mvv mogen inreizen, hebben Roemenen en Bulgaren in feite een registratieverplichting minder dan de burgers van de oude lidstaten en de tien in 2004 toegetreden landen.

Aangezien onze respondent van de KvK in Amsterdam sprak over veel inschrijvingen door prostituees uit de recentelijk toegetreden EU-landen (Respondent 49), vermoeden wij dat vrouwen uit deze landen in de praktijk toch vaak het

<sup>33</sup> Na 1 januari 2008, moet de aanvraag direct aan de IND worden gericht.

<sup>34</sup> Tot 1 mei jl. hoefden burgers uit alle twaalf nieuwe lidstaten zich niet te melden bij de IND. Nu is dit alleen op Bulgarije en Roemenië van toepassing.

hieronder beschreven traject volgen. Voor een KvK-inschrijving is namelijk een uittreksel uit de GBA (of een ander document met het woonadres) vereist.

Bovendien moeten prostituees in Alkmaar binnenkort aan de volgende eisen voldoen om een kamer te mogen huren: legaal verblijf in Nederland, inschrijving bij de Kamer van Koophandel en bekendheid bij de Belastingdienst<sup>35</sup>, aldus de burgemeester in een raadsvoorstel (Gemeente Alkmaar, 2007).

### Vermoedelijk stappenplan in de praktijk:

- 1 Inschrijving GBA (in persoon)
- 2 Aanvraag toetsing aan het EU gemeenschapsrecht bij de gemeente (in persoon) – de IND voert de toetsing uit.
- 3 Aanvraag sofi-nummer bij de Belastingdienst (in persoon)
- 4 Aanvraag btw-nummer bij de Belastingdienst (formulier)
- 5 Inschrijving Kamer van Koophandel (in persoon)

Om stap 2 te kunnen nemen, moet eerst stap 1 zijn doorlopen. Om stap 4 te kunnen nemen, moet men stap 3 hebben gemaakt. Stap 1 en 2 maken het doorlopen van stap 3 en 4 gemakkelijker, maar zijn hiervoor geen chronologisch vereiste. Stap 5 vereist alleen stap 1; tenzij een ander document met het woonadres kan worden getoond.

## 6.5 Niet EU-landen

Zoals eerder genoemd, kunnen inwoners van landen buiten de EU of EER geen geldige verblijfstitel krijgen op basis van arbeid in de prostitutie (§5.2.1). Als zij echter al over een geldige verblijfstitel beschikken, kunnen zij in sommige gevallen wel in de prostitutie aan het werk. Een gezinslid (bijvoorbeeld partner) van een EU-onderdaan in Nederland<sup>36</sup> heeft dezelfde rechten als een EU-onderdaan. Deze persoon moet wel een verblijfsdocument kunnen tonen. Hierop is de aantekening 'arbeid vrij toegestaan, geen twv vereist' verplicht (Politie-kennisnet).

<sup>35</sup> De Belastingfunctionarissen in Alkmaar schatten dat slechts 60% bekend was bij de Belastingdienst.

<sup>36</sup> Een voorbeeld is de Peruaanse echtgenote van een in Nederland wonende Duitser, maar niet de Peruaanse echtgenote van een in Duitsland wonende Duitser. Nederland wordt in deze niet tot de EU-landen gerekend (IND Verblifswijzer). De partner van een Nederlander in Nederland heeft dus niet dezelfde rechten.

**Stappenplan verblijf (los van werken in de prostitutie):**

- 1 Aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf in het land van herkomst<sup>37,38</sup>
- 2 Melden bij de Vreemdelingenpolitie (in persoon)
- 3 Aanvraag verblijfsvergunning bij de gemeente (in persoon) waar de vreemdeling of de referent (verblijfgever) staat ingeschreven - de IND voert de toetsing uit

Als vervolgens de verblijfsvergunning is toegekend (op een andere grond dan het verrichten van arbeid in de prostitutie) staat hierop vermeld of het toegestaan is arbeid te verrichten. Als de in Nederland wonende EU-onderdaan arbeid mag verrichten, mag zijn of haar partner dat meestal ook ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)).

**Stappenplan (werken in de prostitutie):**

- 1 Aanvraag sofi-nummer bij de Belastingdienst (in persoon)
- 2 Aanvraag btw nummer bij de Belastingdienst (formulier)

De combinatie 'verblijfsvergunning op grond van verblijf bij partner' en het vlak daarna werkzaam zijn in de prostitutie geldt overigens als een signaal van mensenhandel (Aanwijzing Mensenhandel, 2006).

## 6.6 Politie en Hulpverlening

Voor prostituees zijn noch de hulpverlening noch de politie een verplichte post waar zij langs moeten alvorens aan het werk te kunnen in de prostitutie<sup>39</sup>. De hulpverlening en de prostitutiecontroleurs van de politie zoeken echter zelf actief contact met de raamprostituees op het moment dat zij aan het werk zijn. Om die reden worden de politie en de hulpverlening hier genoemd als instanties waarmee (beginnende) prostituees contact hebben. De politie en hulpverlening zullen net als de eerder genoemde instanties besproken worden in het volgende hoofdstuk.

<sup>37</sup> Deze stap wordt hierna niet nader besproken. Alleen Nederlandse instanties in Nederland zijn bestudeerd.

<sup>38</sup> Het komt voor dat personen inreizen zonder mvv hoewel zij wel mvv-plichtig zijn. Voor hen geldt een aparte procedure. Hier gaan wij niet nader op in.

<sup>39</sup> Met uitzondering van hen die zich moeten melden bij de vreemdelingenpolitie vanwege hun nationaliteit.



# 7

## Signalering: beleid en praktijk

In hoofdstuk 6 zijn de instanties genoemd waarmee prostituees in aanraking (zouden moeten) komen op het moment dat zij in de prostitutie willen gaan werken. In dit hoofdstuk worden deze instanties belicht. Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de stappen die prostituees moeten doorlopen verschillend zijn afhankelijk van hun nationaliteit. In dit hoofdstuk gaan wij uit van het maximale aantal instanties waar een prostituee afkomstig uit een (nieuwe) EU-lidstaat<sup>40</sup> langs komt. Daarbij worden zowel officiële poortwachters, zoals de IND en de politie, als het kamerverhuurbureau en de hulpverlening genoemd. Er wordt uitgegaan van de ideale situatie. Het is in de praktijk mogelijk dat een prostituee stappen overslaat en dus met bepaalde instanties niet in aanraking komt. Instanties die niet uit het stappenschema naar voren komen, maar wel in de Aanwijzing Mensenhandel (2006) genoemd worden als partners in de strijd tegen mensenhandel, worden voor de volledigheid ook belicht. Dit betreft de Vreemdelingenpolitie, Arbeidsinspectie, SIOD en FIOD.

De volgende actoren worden achtereenvolgens besproken: Gemeente, IND, Belastingdienst, Kamer van Koophandel, Exploitant/Kamerverhuurder (zie §4.3.1.1), Politie, Hulpverlening, Vreemdelingenpolitie, Arbeidsinspectie, SIOD en FIOD. Per actor worden het beleid en de beleidsuitvoering besproken. Waar mogelijk, wordt het beeld van de praktijk aangevuld met informatie uit het dossier van Sneep (casus Dürdan). Ook wordt aangegeven met welke barrière(s) uit het barrièremodel de instantie correspondeert. Tenslotte wordt het signaleringsvermogen van de actor in kwestie beoordeeld. De volgende categorieën worden daarbij gehanteerd: geen, gering, matig, redelijk en groot.

Aangezien het prostitutiebeleid gedecentraliseerd is, kan het per gemeente verschillen. Waar verschillen groot zijn, zal onderscheid gemaakt worden tussen de onderzochte gemeenten. Voor het overige wordt een algemene lijn weergegeven.

<sup>40</sup> Als een niet-EU-onderdaan in Nederland in de prostitutie wil gaan werken, moeten aanvullende stappen worden doorlopen. Aangezien de slachtoffers van de groep Dürdan bijna allemaal afkomstig waren uit EU-lidstaten, worden deze stappen hier niet belicht.

### 7.1 Gemeente

#### → Barrière Huisvesting

Deze paragraaf richt zich op de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie.

#### 7.1.1 Beleid

Op grond van artikel 26 van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens, wordt een persoon die naar verwachting gedurende een half jaar tenminste twee derde van de tijd in Nederland zal verblijven geacht zich in te schrijven in de basisadministratie van de gemeente waar deze zijn of haar adres heeft (art. 26, lid 1). Inschrijving geschiedt pas nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld (art. 26, lid 3). Wanneer iemand in gebreke blijft met het doen van aangifte, draagt het college van burgemeester en wethouders ambtshalve zorg voor de inschrijving (art. 26, lid 2).

#### 7.1.2 Uitvoering

Voor inschrijving in de GBA, moet een EU-onderdaan zich persoonlijk melden bij de gemeente met een geldig identiteitsbewijs en (indien van toepassing) een (kopie) van de huurovereenkomst. Paspoorten worden met behulp van een scanprogramma op echtheid gecontroleerd. De meeste baliemedewerkers hebben een cursus documentherkenning gevolgd.

Prostitutiecontroleurs vertelden bij prostituees soms valse of vervalste documenten aan te treffen waarmee een inschrijving in de GBA is gemaakt (Respondent 10 & 11, Zie §8.5.4)

#### 7.1.3 Casus Dürdan

Van de 78 vrouwen die op 1 januari 2007 bekend waren bij een van de Sneep onderzoeken, stonden er 47 (60%) niet ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Van de twaalf vrouwen bij wie zowel de verblijfplaats als het GBA-adres bekend waren, kwam dit slechts in twee gevallen overeen<sup>41</sup>. Veel van de (vermoedelijke) slachtoffers woonden bij hun pooiers in huis of bij andere leden van de groep. Veel leden en slachtoffers van de groep Dürdan verbleven in een park met vakantiehuisjes. Ook werden luxe huurwoningen gehuurd. In een enkel geval verbleven vrouwen in hotels.

<sup>41</sup> Bron: slachtofferlijst Sneep d.d. 8 januari 2007

De meerderheid van de slachtoffers staat niet ingeschreven in de GBA. Om werkzaamheden als zelfstandige in Nederland te kunnen verrichten is dit overigens geen eis. De Belastingdienst stelt het beschikken over een Nederlands adres niet als voorwaarde: in één van de gemeenten wordt de post voor de prostituees bijvoorbeeld vaak naar het kantooradres van de exploitant gestuurd (Respondenten 5 & 6). Officieel wordt een persoon geacht zich in te schrijven als hij of zij gedurende een half jaar minstens tweederde van de tijd in Nederland verwacht te zijn. Op verzuim staat geen sanctie.

#### 7.1.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

Bij de groep Dürdan stond meer dan de helft van de slachtoffers niet ingeschreven in de GBA. In geval van inschrijving, kwam het opgegeven adres vaak niet overeen met het werkelijke adres. Valse of vervalste paspoorten worden niet in alle gevallen herkend. Als een vrouw zich met de juiste papieren inschrijft, is de kans dat zij als slachtoffer van mensenhandel herkend wordt erg klein.

## 7.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

### → Barrière Entrée & Identiteit

#### 7.2.1 Beleid

Sinds 1 mei 2006 geldt een registratieplicht bij de IND voor burgers van oude EU-lidstaten die langer dan 3 maanden in Nederland willen blijven. (Sinds 1 mei 2007 geldt deze plicht ook voor de in 2004 toetredende lidstaten<sup>42</sup>.) Zij moeten zich persoonlijk bij de IND melden en hun verblijfsdoel aangeven. Het verblijfsdoel kan aangetoond worden met bijvoorbeeld een huwelijksakte, een KvK-inschrijving of een werkgeversverklaring. Ook moeten ze een identiteitsbewijs overleggen, een bewijs van inschrijving in de GBA en het inschrijfformulier van de IND. Als bewijs van inschrijving krijgen zij een sticker in hun paspoort. Het plastic pasje dat eerder werd verstrekt is afgeschaft (Respondent 42).

Burgers van de in 2007 toetredende lidstaten kunnen een schriftelijke aanvraag indienen via de gemeente. Met deze papieren moeten zij o.a. hun zelfstandigheid aantonen als het verblijfsdoel zelfstandig ondernemer is. Als ze als werknemer aan de slag willen hebben ze een bepaalde tijd om werk te zoeken. Ze hoeven dan nog geen pasje te hebben maar krijgen een sticker in het paspoort

<sup>42</sup> Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.

van de gemeente (Respondent 42). Aangezien een GBA verklaring nodig is voor inschrijving bij de IND, is de gemeente op dit moment 'de identificerende partner' met betrekking tot de documenten. Bij de oude lidstaten<sup>43</sup> krijgt de IND het eigenlijke document wel in handen, maar wordt dit niet uitgebreid geanalyseerd omdat dit al door de gemeente gebeurd is. Bij schriftelijke aanvragen krijgen ze vanzelfsprekend alleen een kopie (Respondent 42).

Na 1 januari 2008 komen alle inschrijvingen direct bij de IND<sup>44</sup>. De gemeente 'gaat er dan schakel tussen uit'. De IND wordt dan zelf 'de identificerende instantie' wat betreft identiteitsdocumenten (Respondent 42).

#### 7.2.2 Uitvoering

De baliemedewerkers van de IND hebben een 3-daagse documentencursus gevolgd. Ook beschikken ze over het Edison controle systeem dat paspoorten op echtheid controleert. In juli 2006 hebben ze bij wijze van proef alle documenten laten nakijken door de documenten afdeling. Hierbij is geen vals paspoort aangetroffen (Respondent 42).

Prostitutiecontroleurs vertelden overigens bij prostituees soms valse of vervalste documenten aan te treffen waarop een verblijfsvergunning is verkregen (Respondent 10 & 11, Zie §8.5.4)

<sup>43</sup> Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.

<sup>44</sup> Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.



### 7.2.3 Casus Dürdan

Wij hebben niet onderzocht of de (vermoedelijke) slachtoffers bekend zijn bij de IND. De groep is wel bekend met de risico's die verschillende nationaliteiten met zich meebrengen. Onderstaand (tap)gesprek tussen twee verdachten gaat over een vrouw die van buiten de EU komt:

B: "Ja?"

A: "Uuhh,.... ze zeggen drie briefjes, is dat goed?"

B: "Als alles helemaal in orde is"

A: "Ja, en ze zullen haar daar in laten stappen en ze zal in Frankrijk landen"

B: "Ja, en waarom landt zij niet hier?"

A: "Dat is niet goed"

B: "Waarom? ... Zijn de papieren niet goed?"

A: "Joh, de vorige keer hier .... Uit Rusland was een meisje gekomen en haar hebben ze toch ook bij roi/rooi (geen vertaling voor uit het Turks of Duits) teruggestuurd, maar in Frankrijk wordt er helemaal geen probleem gemaakt, hij zegt ik zal haar daar wel gaan ophalen."

Bij het aanwerven van een nieuwe bodyguard wordt ook specifiek naar het paspoort gevraagd, zoals blijkt uit onderstaand fragment:

C: "Het moet iemand zijn die te vertrouwen is, en wat belangrijk is dat die persoon een Duits paspoort heeft. Dat is voor mij heel erg belangrijk. Als je dat andere paspoort hebt dan kan de politie wat druk zetten maar op deze wijze kunnen ze niets... Ik laat hun hier inschrijven dat ze hier een woning hebben... Als de politie hun meeneemt dan moeten ze hem de volgende ochtend vrijlaten."

D: "Jij hebt heel veel eisen."

C: "Ik zeg dit voor hun eigen veiligheid."

D: "Het moet iemand zijn die te vertrouwen is, paspoort hebben..."

C: "Ik zeg dit voor hun eigen veiligheid, ik wil niet dat die persoon iets overkomt... Met een Turks paspoort worden ze 3 dagen vastgehouden en dan worden ze nog vastgehouden dat ze aan de vreemdelingenpolitie overgedragen moeten worden...Daarom zeg ik dit."

### 7.2.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

Per 2008 krijgt de IND bij een inschrijving de beschikking over de echte documenten – eerder waren dit kopieën in het geval van nieuwe EU-burgers. Vanwege hun specifieke expertise worden valse of vervalste paspoorten

waarschijnlijk eerder herkend door de IND dan door de gemeente. Een vals paspoort staat op de signalenlijst voor mensenhandel. Wanneer iemand echter met de juiste papieren verschijnt, wordt hij of zij gewoon ingeschreven. Overigens heeft het geen consequenties voor het verblijfsrecht als je verzuimt je aan te melden bij de IND. Het is dus zeer goed mogelijk dat slachtoffers überhaupt niet geregistreerd staan.

## 7.3 Belastingdienst

→ Barrière Arbeid

### 7.3.1 Beleid

Zoals besproken in het hoofdstuk 'de weg langs de overheidsinstanties', is er een aantal momenten te onderscheiden waarop (buitenlandse) prostituees in contact komen met de Belastingdienst:

1. Aanvraag sofi-nummer.
2. Aanvraag btw-nummer.
3. VAR (Verklaring Arbeidsrelatie<sup>45</sup>).
4. Waarnemingen ter plaatse.

Een sofi-nummer moet persoonlijk aan de balie aangevraagd worden. De balie-medewerkers hebben geen speciale cursus gevolgd om signalen van mensenhandel te kunnen herkennen. Het doel is om zo snel mogelijk een sofi-nummer te verstrekken. Wel hebben zij een cursus documentherkenning gevolgd (Respondent 1).

Het ophalen van een sofi-nummer dient persoonlijk te gebeuren. Bij de aanvraag van een sofi-nummer is een geldig identiteitsbewijs nodig. Indien de persoon in kwestie niet afkomstig is uit een land dat behoort tot de Europese Economische Ruimte, is tevens een verblijfsdocument nodig met daar in de aantekening 'arbeid vrij toegestaan'. Ook moet hij of zij over tewerkstellingsvergunning beschikken<sup>46</sup>. Deze documenten moeten overlegd worden bij de aanvraag van een sofi-nummer. Een bewijs van een adres in Nederland wordt niet als vereiste genoemd ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)).

<sup>45</sup> Een VAR is alleen van toepassing op arbeid in loondienst. Aangezien bij raamprostitutie zelfstandigheid wordt geconstateerd, is dit contactmoment voor dit rapport verder niet van belang.

<sup>46</sup> De Belastingdienst lijkt de optie 'arbeid als zelfstandige' te zijn vergeten in deze instructie.

Een btw-nummer kan schriftelijk worden aangevraagd met het formulier 'Opgaaf startende onderneming'. Om dit formulier te kunnen invullen, moet de persoon in kwestie over een sofi-nummer beschikken ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)). Als een btw-nummer in verband met prostitutiewerkzaamheden wordt aangevraagd, wordt de aanvrager opgeroepen. Deze komt dan terecht bij één van de medewerkers die prostitutie in zijn of haar taakpakket heeft (Respondent 1).

Het doel van de waarnemingen ter plaatse, ofwel controles, is het onderkennen van zwartwerkers en onbekende werknemers, en het vaststellen van de arbeidsverhouding en de getrouwheid van de administratie. De Belastingdienst mag hierbij NAW (naam, adres, woonplaats) gegevens en andere gegevens van de controle vastleggen (Respondent 1).

De Belastingdienst stelt vast of er sprake is van zelfstandigheid of loondienst. In de raamsector wordt over het algemeen zelfstandigheid/freelance geconstateerd. In de clubs en in de escortbranche wordt bijna altijd loondienst vastgesteld. De exploitant biedt in dat geval de dienst aan. Een KvK inschrijving is bij de Belastingdienst geen vereiste voor zelfstandig ondernemerschap (Respondent 1).

Per 1 januari 2008 vallen raamverhuurders behalve onder de onroerendgoedbelasting ook onder de omzetbelastingwetgeving. Wanneer de verhuur van ramen onder de omzetbelasting valt, dan moet ook btw in rekening worden gebracht. Hiervan moet een administratie worden bijgehouden. Volgens art. 35 OB moet tussen ondernemers gefactureerd worden. Bij het verhuren van een raam zou de afneemster met naam, adres en btw-nummer vermeld moeten worden. Bij controle ziet de Belastingdienst deze gegevens in en noteert ze. "Dat biedt wellicht meer zicht op de wereld achter het raam" (Respondent 7).

### 7.3.2 Uitvoering

In de uitvoering van het beleid is er verschil tussen de gemeenten. In twee gemeenten voeren functionarissen (bijna) wekelijks waarnemingen ter plaatse uit in de raamgebieden. Zij registeren de prostituees en leggen uit hoe zij een sofi-nummer en btw-nummer kunnen verkrijgen en hoe zij hun administratie het beste kunnen voeren (Respondenten 3, 4, 5 & 6). In één van deze twee gemeenten gaan de functionarissen met hun gegevensbestand langs de raambordelen en nodigen de prostituees maandelijks uit om omzetbelastingaangifte te doen. Veel vrouwen hebben geen bankrekening en betalen via kasstortingen bij de Postbank. Vaak hebben zij ook geen vast adres. De post voor hen wordt dan naar het kantooradres van de exploitant gestuurd. Twee keer per maand gaat er een deurwaarder mee om contant geld te innen van probleembetalers

(Respondenten 5 & 6). In de derde gemeente wordt op dit moment niet structureel in het raamgebied gecontroleerd. Als controles plaatsvinden zijn zij veelal gericht op de bezettingsgraad van de exploitant. De aanvraag van een sofi- en btw-nummer gaat op initiatief van de raamprostituee. Zij worden niet opgeroepen. De btw-nummers worden specifiek verstrekt voor werkzaamheden achter het raam; de prostituees mogen er niet mee in een club werken (Respondent 7).

Tussen de politie en de Belastingdienst is een convenant met betrekking tot informatie-uitwisseling gesloten. Meerdere respondenten zijn van mening dat er op beleidsniveau wel, maar in de praktijk onvoldoende wordt samengewerkt (Respondent 1, 3, 4, 5, 6 & 7). De Belastingdienst wordt niet (voldoende) betrokken bij (gestrande) strafrechtelijke onderzoeken. Wel wordt de tijdens een onderzoek in beslag genomen administratie aan de Belastingdienst overgedragen (Respondent 7). Door meerdere functionarissen wordt opgemerkt dat de geldstroom tussen prostituee en pooier in principe buiten het zicht van de Belastingdienst blijft. Om pooiers (fiscaal) aan te kunnen pakken, hebben zij informatie van de politie nodig (Respondenten 1, 2, 3 & 4).

Sommige zedencontroleurs worden liever niet in verband gebracht met de Belastingdienst uit angst hun vertrouwenspositie te verliezen. De landelijk projectleider Prostitutie van de Belastingdienst vindt dat de overheid één gezicht moet laten zien: "Willens en wetens een situatie gedogen waarin uitkeringsfraude wordt gepleegd in de hoop dat je signalen van mensenhandel binnenkrijgt, is vanuit de totale overheid bezien geen wenselijke situatie" (Respondent 1).

Soms vangen de Belastingfunctionarissen signalen op van mensenhandel, die zij doorspelen aan de politie. Zij krijgen daar voor hun gevoel weinig respons op (Respondent 3, 4, 5 & 6)<sup>47</sup>. Het percentage vrouwen dat onder dwang werkt, wordt door twee functionarissen op 20% geschat (Respondenten 3 & 4). Twee anderen geven aan geen zicht te hebben op de mate waarin mensenhandel voorkomt, hoewel zij uit gesprekken met de prostituees niet de indruk krijgen dat er veel gedwongen prostitutie plaatsvindt. (Respondenten 5 & 6). De waarnemingen ter plaatse lijken hen overigens gunstig voor de belastingbetalende prostituees: "alle vrouwen die niet willen betalen rennen namelijk weg". Zodoende is er die dag minder concurrentie. De functionarissen schatten dat 60% van de vrouwen belasting betaalt en ongeveer 40% niet (Respondenten 5 & 6).

<sup>47</sup> Enige tijd na het interview horen we van de leidinggevende van de ambtenaren in één van de gemeenten dat na diverse gesprekken de informatie-uitwisseling inmiddels een stuk beter verloopt.

### 7.3.3 Casus Dürdan

Van de 63 (vermoedelijke) slachtoffers die eind 2006 met zekerheid aan de groep gerelateerd konden worden, waren er 38 bekend bij de Belastingdienst. Zeven hiervan hadden daadwerkelijk inkomsten opgegeven. Deze inkomsten waren echter niet afkomstig uit prostitutiewerkzaamheden; het ging om inkomsten uit uitkeringen of uitzendwerk dat in het verleden gedaan was. Illustratief is de samenvatting van het volgende gesprek tussen Anna en haar opa:

*De opa van Anna is een pooier die in [plaats X] zaken doet. Op een zeker moment informeert hij bij Anna hoe het in [plaats Y] zit met belastingcontroles. Anna vertelt hem dat als de belastingdienst komt, zij weg is. "[Het hele prostitutiegebied] is dan leeg. Alleen meiden die belasting betalen maken die dag goed geld. De meeste meiden betalen natuurlijk geen belasting en gaan weg".*

Het volgende fragment laat zien dat de groep goed op de hoogte is van de (Belasting)papieren waarover een prostituee moet beschikken om in de vergunde sector aan het werk te mogen:

*A belt (met toestel van B) naar C naar aanleiding van een sms van C over een mogelijke belastingcontrole in een bordeel. A zegt dat de Duitse meisjes geen probleem zijn, er wordt iets onverstaanbaars over een vals paspoort gezegd en A zegt: "Voor jouw meisje is er geen probleem, we hebben alles goed gedaan, we hebben alle benodigde papieren opgehaald, ze is geregistreerd."*

Hoewel ruim de helft van de slachtoffers bekend is bij de Belastingdienst, hebben zij tot op heden nog geen belasting betaald. Zij overtreden daarmee de Belastingwetten. Dit beïnvloedt de status van de werkzaamheden overigens niet: het werk zelf blijft legaal. Overigens was de Belastingdienst in één van de gemeenten ten tijde van de interviews wel bezig met het opleggen van aanslagen aan prostituees, onder wie enkele vrouwen die aan de groep Dürdan toebehoren.

### 7.3.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: matig

Waarschijnlijk staan veel prostituees niet ingeschreven bij de Belastingdienst. Eventuele slachtoffers uit deze groep worden dus niet opgemerkt. In twee gemeenten hebben de belastingfunctionarissen veel persoonlijk contact met de prostituees. Zij schatten het percentage onvrijwillige prostituees veel lager in dan

de zedencontroleurs. Ook bij de Belastingdienst geldt overigens dat, bij het overleggen van de juiste papieren, inschrijving geen probleem is. Desalniettemin hebben de functionarissen, anders dan de gemeente en de IND, meerdere malen contact met de vrouwen. Twee belastingmedewerkers gaven aan dat zij één keer hadden meegemaakt dat een prostituee vertelde niet vrijwillig te werken. In een andere gemeente identificeerde een oplettende baliemedewerker een minderjarig meisje met valse papieren dat een sofi-nummer kwam ophalen. De teamleider van Sneep vertelde overigens dat één van de slachtoffers van de groep naar de politie is gestapt om te vertellen dat zij haar geld niet mocht houden nadat de Belastingdienst haar een aanslag op had gelegd.

## 7.4 Kamer van Koophandel (KvK)

→ Barrière Arbeid

### 7.4.1 Beleid

Inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel is bijna voor elke onderneming verplicht. Uitzondering hierop vormen de volgende categorieën:

- Eenmanszaken in landbouw en visserij;
- Maatschappen;
- Vrije beroepsbeoefenaren (zoals artsen, notarissen, kunstenaars);
- Ondernemingen van een publiekrechtelijk lichaam (zoals ziekenhuizen en scholen);
- Ondernemingen waarin alleen de straathandel in de vorm van venten wordt uitgeoefend ([www.startbedrijf.nl](http://www.startbedrijf.nl)).

Hiernaast hanteert de Kamer van Koophandel een zestal criteria waaraan een ondernemer moet voldoen om zich te kunnen inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Deze criteria zijn:

- de ondernemer verricht een regelmatige maatschappelijke werkzaamheid;
- de werkzaamheden worden tegen betaling verricht;
- de ondernemer treedt zelfstandig op, voor eigen rekening en risico;
- de ondernemer treedt openlijk op, in concurrentie met andere ondernemers;
- de ondernemer neemt deel aan het economisch verkeer in een georganiseerd verband;
- winst of kostenbesparing wordt als doelstelling gehanteerd ([www.kvk.nl](http://www.kvk.nl)).

Op de vraag of prostituees verplicht zijn zich in te schrijven in het handelsregister van de Kamers van Koophandel kregen wij geen eenduidig antwoord. Volgens

één Kamer van Koophandel was dit niet nodig aangezien prostituee een vrij beroep is (Respondent 52). Volgens een andere kan een prostituee zelf bepalen of zij zich in wil schrijven. Zij kan voor zichzelf toetsen in hoeverre ze aan de zes genoemde criteria voldoet (Respondent 51). Het Prostitutie Informatie Centrum (PIC) raadt inschrijving bij de KvK altijd af in verband met anonimiteit (Respondent 55). De website van de Rode Draad stelt dat prostituees zich niet hoeven in te schrijven bij de Kamer van Koophandel aangezien zij als ZZP-ers niet voldoen aan alle eisen die de KvK stelt aan ondernemers die verplicht zijn zich in te schrijven ([www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl)). De Rode Draad stelt echter ook dat zelfstandig ondernemers uit de nieuwe EU-landen zich wel moeten inschrijven<sup>48</sup> ([www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl)). Sommige medewerkers van de politie zijn de mening toegedaan dat een KvK inschrijving voor alle prostituees verplicht is (Respondent 10 & 11, Respondent 14, Respondent 54), anderen vragen er niet naar. In sommige gemeenten is men voornemens om een inschrijving bij de Kamer van Koophandel verplicht te stellen bij het huren van een raam (Gemeente Alkmaar, 2007).

Naar verwachting treedt op 1 juli 2008 de Handelsregisterwet 2007 in werking. Ondernemingen en rechtspersonen die in de bovengenoemde uitzonderingscategorieën vallen, moeten zich vanaf die datum ook registreren in het handelsregister ([www.kvk.nl](http://www.kvk.nl)). Of een zelfstandige prostituee zich dient in te schrijven is dan nog slechts afhankelijk van de vraag of haar onderneming aan de zes genoemde criteria voldoet.

Een zelfstandig ondernemer dient de volgende twee documenten mee te brengen om zich in te kunnen schrijven bij de Kamer van Koophandel:

- geldig identiteitsbewijs (paspoort, rijbewijs, ID-kaart, verblijfsvergunning);
- een document waaruit je adres in Nederland blijkt (zoals een uittreksel van het GBA of een bankafschrift) (Respondent 49).

#### 7.4.2 Uitvoering

In de praktijk wordt naar een geldig identiteitsbewijs en een adresbewijs gevraagd (Respondent 50, 51, 53). Een bedrijfsplan is niet nodig (Respondent 53), zoals vaak wel gedacht wordt. Van één vestiging is in ieder geval bekend dat de baliemedewerkers een cursus documentherkenning hebben gevolgd. Ook checken zij met het zogenaamde VIS-systeem het paspoort op echtheidskenmerken en of het niet gestolen of vermist is (Respondent 49). Als de KvK niet overtuigd is van de authenticiteit van de documenten of het verhaal, kan zij een

<sup>48</sup> Prostituees uit Bulgarije en Roemenië mogen alleen als zelfstandig ondernemer werken. Daaruit vloeit niet noodzakelijkerwijs voort dat zij verplicht zijn tot inschrijving bij de KvK.

summier onderzoek doen. De KvK heeft echter in eerste instantie een registrerende en informerende taak (Respondent 49).

Prostitutiecontroleurs vertelden overigens bij prostituees soms valse of vervalste documenten aan te treffen waarmee een inschrijving in de Kamer van Koophandel is gemaakt (Respondent 11, Zie §8.5.4)

Twee belastingfunctionarissen schatten dat ongeveer de helft van de prostituees staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (Respondent 3 & 4). Zij merken bovendien op dat er vaak een boekhouder is die –tegen soms hoge bedragen– het bedrijfsplan en de inschrijvingen bij de KvK en andere instanties regelt (Respondenten 3, 4, 5 & 6).

#### 7.4.3 Casus Dürdan

De 63 (vermoedelijke) slachtoffers die eind 2006 in verband gebracht werden met de Dürdans, zijn door de financieel coördinator van Sneep bevestigd bij het handelsregister. In totaal bleken vijftien (24%) van hen zich te hebben ingeschreven als eenmanszaak bij de Kamer van Koophandel met als zaaksoomschrijving prostitutiebedrijf<sup>49</sup>. Het is niet bekend of de meerderheid van deze vrouwen zich persoonlijk heeft ingeschreven bij de KvK. Bij enkele slachtoffers is de inschrijving in ieder geval geregeld door een adviesbureau (Respondenten 65 & 66).

#### 7.4.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

Niet alle prostituees schrijven zich in bij de Kamer van Koophandel. Het is onduidelijk of dit een eis is voor zelfstandige prostituees. De Kamer van Koophandel heeft voornamelijk een registrerende functie en stelt geen achtergrondvragen. Als er een vermoeden is van valse documenten, kan de KvK een summier onderzoek instellen. Wanneer alle papieren juist zijn, wordt de inschrijving gemaakt.

<sup>49</sup> Bron: Rapportage financiële bevindingen onderzoek Sneep '(intern stuk)

## 7.5 Exploitant/Kamerverhuurder

### → Barrière Arbeid /Huisvesting

Vaak worden de termen exploitant, kamerverhuurder en beheerder afwisselend gebruikt. Meestal is dit echter niet dezelfde persoon. De exploitant is degene die de exploitatievergunning heeft aangevraagd. Dit hoeft overigens niet dezelfde persoon te zijn als de pandeigenaar. Meestal heeft de exploitant beheerders aangesteld die op locatie de kamerverhuur regelen. Met het woord 'kamerverhuurder' wordt wel verwezen naar zowel de exploitant als de beheerder. In dit hoofdstuk gaat het ons voornamelijk om de beheerders, aangezien zij degenen zijn die aanwezig zijn in de prostitutiegebieden.

#### 7.5.1 Beleid en uitvoering

De exploitant of kamerverhuurder behoort strikt genomen natuurlijk niet tot de overheidsinstanties waarmee een prostituee contact heeft. Exploitanten en/of kamerverhuurders zijn daarom ook niet uitgebreid geïnterviewd<sup>50</sup> (zie ook §4.3.1.1). Aangezien een kamerverhuurder wel een mogelijke signaleringsfunctie heeft - een prostituee heeft immers iedere keer dat zij een raam huurt contact met de beheerder, hebben we deze categorie hier voor de volledigheid toch opgenomen. Los daarvan heeft de raamverhuurder ook een eigen verantwoordelijkheid: het uitsluiten van dwang en minderjarigheid is namelijk veelal opgenomen in de vergunningsvoorwaarden.

Exploitanten of kamerverhuurders hebben een unieke informatiepositie. Waar het voor prostituees nog mogelijk is om de Belastingdienst, hulpverlening en eventueel de politie te omzeilen, moeten zij in contact treden met raamverhuurders om te kunnen werken<sup>51</sup>. Hierbij dienen zij in ieder geval geldige legitimatie te kunnen overleggen. Meerdere raamverhuurders stellen daarnaast het beschikken over een sofi-nummer en een Kamer van Koophandel-inschrijving als voorwaarde voor verhuur aan vrouwen uit de nieuwe lidstaten<sup>52</sup> (Respondent 44, Respondent 10). Bovendien valt de verhuur van ramen per 2008 onder de omzetbelasting (zie §7.3.1). Dat houdt in dat ook btw in rekening moet worden gebracht. Hiervan moet een administratie worden

<sup>50</sup> De (meeste) informatie in deze paragraaf is dus niet afkomstig van de verhuurders zelf, maar is gebaseerd op informatie van derden.

<sup>51</sup> Het is mogelijk dat een pooier de ramen rechtstreeks met de exploitant regelt, maar dan nog zal de prostituee waarschijnlijk in de administratie voorkomen als degene aan wie het raam is verhuurd.

<sup>52</sup> Ten tijde van het interview gold dit nog voor de 12 nieuwste lidstaten.

bijgehouden. Bij het verhuren van een raam zou de afneemster met naam, adres en btw-nummer vermeld moeten worden (Respondent 7). Hiernaast is het mogelijk dat de gemeente bepaalde eisen aan de administratie van exploitanten in de vergunningsvoorwaarden laat opnemen. Anders dan andere instanties of personen, beschikken de raamverhuurders dus in ieder geval over persoonsgegevens van iedere prostituee en hebben zij met (bijna) alle huursters persoonlijk contact<sup>53</sup>.

Exploitanten van vergunde (raam-) bordelen benadrukken dat zij geen werkgeversrelatie hebben met de prostituees maar alleen een dienstverlenende functie hebben. Daarmee zouden zij niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor eventuele misstanden. Een medewerker van een raamverhuurbedrijf in het Wallengebied onderstreepte meer dan eens dat het bedrijf bij het verhuren van de ramen alleen zaken doet met prostituees, nooit met mannen (Respondent 44). Zelfs dan blijft de vraag of verhuurders als medeplichtig moeten worden beschouwd aan uitbuitingspraktijken: zij bevinden zich tenslotte voortdurend 'midden in het milieu'. In het mensenhandelartikel 273f Sr wordt ook "degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander", als schuldig aan mensenhandel beschouwd. Om te bepalen of raamverhuurders in criminele zin betrokken zijn bij mensenhandel, moet worden bekeken in hoeverre raamverhuurders met een kantoor midden in een raamprostitutiegebied kunnen worden geacht op de hoogte te zijn van het plaatsvinden van uitbuitingspraktijken. Overigens maken raamverhuurders wel eens melding van 'dingen die niet in de haak lijken'. Als mensenhandel echter op de schaal plaats vindt die de prostitutiecontroleurs denken, valt het aantal meldingen door exploitanten hierbij in het niet. Bovenkerk (et al., 2004) schreef het volgende over de opstelling van seksexploitanten:

*We hebben al gezien dat souteneurs bij de gehele branche van de raamverhuurbedrijven in feite wel degelijk terecht kunnen [...]. De belangrijkste reden is eenvoudig dat het maken van omzet boven alles gaat en we zagen al dat het lastig is om in deze tijden van beperking van buitenlandse prostituees aan goede Nederlandse dames te komen. Exploitanten klagen dat er geen Nederlandse meiden meer te vinden zijn want die willen niet meer en buitenlandse meiden mogen niet meer [...]. De nieuwe souteneurs zorgen wel voor nieuwe aanvoer. De (grote) eigenaren laten het verhuren van hun ramen over aan beheerders die resideren in een kantoor. Dit stelt*

<sup>53</sup> Het is mogelijk dat een zogenaamde stroman gebruikt wordt; dat wil zeggen dat een prostituee een kamer huurt maar dat een andere vrouw (die niet legaal in Nederland mag werken) van de kamer gebruik maakt. Die laatste komt dan niet in de administratie voor.

hotelkamer) voor een bepaald dagdeel over een volle week te verhuren. In de praktijk blijkt het gemakkelijker zo'n deal voor een hele week te maken met een souteneur die meer meisjes controleert. [...] Een volgende dwingende reden om wel met de pooiers in zee te gaan, is eenvoudigweg intimidatie. Er bevinden zich onder de heren pooiers zeer agressieve types zoals ook uit de politiegegevens is gebleken. We kunnen ons levendig indenken dat de beheerders in hun kantoortje geen onnodige risico's willen lopen (Bovenkerk et al., 2004, p. 60-62).

Meerdere respondenten vertelden ons dat sommige exploitanten naast het verhuren van ramen, de prostituees ook huisvesten tegen exorbitante huurprijzen (Respondenten 5 & 6). Ten eerste doet dit denken aan de afhankelijkheidspositie die karakteristiek is voor het delict mensenhandel. Ten tweede doet dit de vraag rijzen of een exploitant zich schuldig maakt aan mensenhandel in de zin van artikel 273f Sr wanneer hij slachtoffers van mensenhandel huisvest: art. 273 lid 1 sub 1 Sr noemt immers expliciet 'huisvesten'. Overigens is een exploitant bij wetenschap van het delict ook al schuldig aan mensenhandel: door het verhuren van ramen trekt hij willens en wetens voordeel uit de uitbuitingssituatie.

### 7.5.2 Casus Dürdan

Een raamverhuurder uit één van de steden waar de groep Dürdan actief was, heeft in het voorjaar van 2005 een gesprek aangevraagd met de afdeling Commerciële Zeden van de plaatselijke politie. Hij was verontrust over "Duitse Turken" in het prostitutiegebied waar hij werkkamers verhuurde. Van enkele andere exploitanten van raamverhuurbedrijven mag worden aangenomen dat zij op de hoogte waren van het feit dat hun huursters voor een pooier werkten, maar geen enkele andere exploitant heeft hiervan formeel melding gedaan bij de politie<sup>54</sup>.

Sommige raamverhuurders geven expliciet aan alleen met prostituees contact te onderhouden; anderen doen ook met pooiers zaken. Uit onderstaand telefoongesprek tussen twee hoofdverdachten kan worden opgemaakt dat de betreffende raamverhuurder alleen wil praten met de prostituees zelf. Anderzijds duidt het telefoongesprek er op dat de verhuurder op de hoogte is van het feit dat er derden zijn die een zakelijk belang hebben bij de werkzaamheden van de huurster.

*A. wordt gebeld door B.. Deze vraagt of Jackie een meisje van hen is. Als A. dit bevestigt, vertelt B. dat hun eigen meisje van C, uit haar kamer in [X] is gezet en hij gehoord heeft dat het meisje ernaast, Jackie, ook de kamer uit zou zijn gezet. B. legt uit dat hij naar het kantoor heeft gebeld om uitleg te vragen, maar zij wilden hem niets vertellen, omdat zij enkel met de meisjes wilden praten. Wel werd gezegd dat de politie was gekomen. B. zegt dat hij de ruiten van alle kamers wil laten ingooien. A. gaat uitzoeken wat er is gebeurd en zal B. dan terugbellen.*

Uit de volgende passage wordt duidelijk dat de raamverhuurder zaken doet met de pooiers van de groep. De groep Dürdan maakt in deze gemeente altijd gebruik van dezelfde werkruimten. Het onderstaande gesprek tussen A. en John, een raamexploitant, illustreert dit. De kamer is verhuurd aan een vrouw die werkt voor John. A. probeert dit terug te draaien.

*A: "Maar John, je weet toch, wij hebben altijd...deze [werkplek] is alleen voor ons"*

Het lukt A. niet om de kamer te krijgen en een paar dagen later probeert hij het opnieuw onder de naam Halit. John lijkt de stem van A. niet te herkennen en noemt hem vervolgens ook Halit. A. zegt dat hij al vijftien jaar op deze [locatie] zit. Ook dit gesprek levert niet het gewenste resultaat op. John stelt voor dat 'Halit' naar zijn kantoor komt. Volgens de researcheteams van het Project Sneep zijn meerdere telefoontjes gepleegd die wijzen op direct contact tussen (medewerkers van) raamverhuurders en de verdachten. Hieruit blijkt ook dat de verhuurders op de hoogte zijn van het feit dat zij met pooiers van doen hebben. In onderstaand fragment is de bijvoorbeeld groep op zoek naar woonruimte:

*A. belt met de exploitant en vraagt of hij een appartementje heeft voor twee meisjes die naar [gemeente X] komen. Dat heeft hij niet. A. wordt doorverwezen naar een man die door de exploitant met 'mijn broer' wordt aangeduid.*

Op de jaarrekening van raamverhuurbedrijf Y stond een aftrekpost van 500.000 euro onder de titel 'provisie'. Een boekenonderzoek dat de belastingdienst hierop instelde en een gesprek met de directeur van het bedrijf leerde dat het ging om protectiegeld. Aan wie dit werd betaald, wilde de directeur niet zeggen.

<sup>54</sup> Of eventueel mondelinge meldingen aan prostitutiecontroleurs zijn gedaan is niet uit te sluiten.



### 7.5.3 Signaleringsvermogen in de praktijk: groot (maar beperkte bereidheid?)

De beheerders hebben in theorie een uitstekende signaleringspositie: zij zien meer dan enige andere spelers voortdurend wat er speelt in de prostitutiezone. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor het naleven van de vergunningsvoorwaarden. Sommige beheerders maken wel eens melding van 'dingen die niet in de haak lijken'. Als onvrijwillige prostitutie echter op de schaal voorkomt die de politie aangeeft, valt het aantal (formeel) meldingen daarbij in het niet.

## 7.6 Politie

### → Barrière Entree & Identiteit, Arbeid

De politiekorpsen in de drie steden hebben elk hun eigen manier van werken. Hieronder wordt de algemene lijn weer te geven. Waar onderlinge methoden sterk afwijken, wordt dit gemeld.

### 7.6.1 Beleid

Over prostitutiecontrole schrijft de Aanwijzing Mensenhandel (2006):

*Het verdient aanbeveling om door middel van regelmatige en doelgerichte controles toezicht uit te oefenen op prostitutiebedrijven. Deze controles werken preventief en zijn gericht op het normaliseren en behouden van inzicht in de prostitutiebranche en het vroegtijdig opvangen van mogelijke signalen van mensenhandel. De controles dienen te worden uitgevoerd door aangewezen en gecertificeerde functionarissen. De activiteiten in het kader van bestuurlijk en strafrechtelijke handhaving moeten vanwege de uiteenlopende bevoegdheden en belangen goed worden gecoördineerd (Aanwijzing Mensenhandel, 2006:3).*

De frequentie van de controles mogen de met toezicht belaste teams dus naar eigen inzicht bepalen. De wijze van certificering wordt niet gespecificeerd, maar komt in de praktijk neer op het gevolgd hebben van de Cursus Prostitutiecontrole en Mensenhandel (CPM) of diens voorganger de Cursus Prostitutiecontrole (CPC). In deze cursus wordt onder andere de gedragscode besproken.

### 7.6.2 Uitvoering

De controle is formeel gericht op de vergunningsvoorwaarden van de exploitant. De toetsing vindt plaats door controles op de prostituees (Respondent 9). In de praktijk wordt voornamelijk gecontroleerd op illegaliteit en mensenhandel. Slechts één van de geïnterviewde prostitutiecontroleurs gaf aan ook te controleren op vergunningvoorwaarden die zich rechtsreeks op de exploitant richten, zoals de voorwaarde dat een toezichthouder binnen twintig minuten aanwezig moet kunnen zijn (Respondent 13). Naast geplande controles, controleren de agenten soms tijdens hun loopdiensten prostituees. Geplande controles kunnen bestaan uit multidisciplinaire controles, waarbij bijvoorbeeld ook de VP, KMar en Belastingdienst meegaan – of gewoon uit controlerende politiekoppels.

De zedenteams, en soms zelfs de controleurs onderling, hebben verschillende wijzen van toezicht houden. Sommige controleurs vragen tijdens de controle naar het identiteitsbewijs en maken een praatje om het vertrouwen van de prostituee te winnen (Respondent 17), anderen richten zich vooral op de geldigheid van de papieren. Sommige controleurs stellen het bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel en een sofi-nummer verplicht, anderen vragen alleen naar het paspoort (Respondent 12). Enkele controleurs letten naast de controles ook op rondhangende mannen of personen in dure auto's. Twee ervan gaven aan dat het belangrijk is aanwezig te zijn in de prostitutiezone om zo te kunnen zien wat er gaande is (Respondent 10 & 11). Tijdens het meelopen met de prostitutiecontroles bleek dat zij met bodyguards en pooiers praatten. De verdachten gaven daarbij niet de indruk dat zij hun activiteiten wilden verhullen tegenover de agenten. Eén van hen klaagde zelfs over een medegroepslid. In één gemeente zijn de prostitutiecontroles altijd gepland. Er wordt dan geprobeerd een zo groot mogelijk gedeelte van het gebied te controleren. Tijdens de controles let men ook op eventuele bodyguards en pooiers. Daarbuiten, voor zover bekend, niet.

In alle steden worden persoonlijke gegevens van prostituees vastgelegd, soms worden ze ook gemuteerd in het desbetreffende politiesysteem. Meerdere controleurs geven aan het een handicap te vinden dat de gegevens van prostituees nu niet vastgelegd mogen worden. Het vastleggen van gegevens zou hun informatiepositie ten goede komen (Respondent 9, 10, 11, 18, 19 & 17). Overigens zijn niet alle actieve prostitutiecontroleurs ook daadwerkelijk gecertificeerd (Respondent 12).

### 7.6.2.1 Schatting aantal slachtoffers

Een aantal van de geïnterviewde controleurs of zedenrechercheurs vindt het moeilijk een betrouwbare schatting te geven van het percentage prostituees dat onder dwang werkt (Respondent 14). Anderen waagden zich wel aan een schatting. Genoemde schattingen van het percentage werkende vrouwen bij wie dwang en/of uitbuiting plaatsvindt, zijn 50% (Respondenten 22 & 23), 60% (Respondent 17), 70% (Respondent 10 & 11) en 65-85% (Respondent 9).

### 7.6.2.2 Signalen

Afhankelijk van de gemeente krijgt de (zeden)politie signalen van uitbuiting via de CIE (Criminele Inlichtingen Eenheid), Stichting M, klanten, prostituees, asielcentra, opvangcentra, scholen (Respondenten 15, 16 & 17), kamerverhuurders, de Belastingdienst (Respondent 22). Een enkele keer doet de hulpverlening melding (Respondenten 15, 16, 17 & 22). Ook komen signalen voort uit prostitutiecontroles. De meeste signalen komen echter 'van buitenaf', dat wil zeggen dat er incidenten of aangiften zijn (Respondent 17).

Niet alle bovengenoemde signalen hebben betrekking op de raamprostitutie: signalen van asielcentra hebben bijvoorbeeld meestal betrekking op het illegale circuit. Ook is er verschil per gemeente: in de ene gemeente geven exploitanten of hulpverleners bijvoorbeeld signalen door, in de andere niet.

### 7.6.2.3 Communicatie

Het belang van goede communicatie wordt onderstreept door twee respondenten. Volgens de agenten missen de onderzoeksteams in het land veel informatie en lijden ze tijdsverlies door een gebrek aan goede communicatie met 'de basis'[wijkteam/uniformdienst]. Zij hebben op het bureau mappen met informatie verzameld waarop "wel 15 strafrechtelijke onderzoeken gestart kunnen worden", maar ze "kunnen hun informatie niet altijd kwijt" (Respondenten 10 & 11).

Voor mensenhandel zou landelijk veel meer aandacht en prioriteit moeten komen, aldus een prostitutiecontroleur. De pakkans moet omhoog en "de illusie dat het om een nette branche" gaat moet verdwijnen (Respondent 10). Wat betreft de politie is er volgens een collega voornamelijk winst te behalen door meer capaciteit in te zetten bij de opsporing van mensenhandel. "Het is een delict dat moeilijk te onderzoeken is en veel inzet en tijd kost". Het oppakken van signalen van mensenhandel moet soms concurreren met zaken die sneller kunnen worden afgehandeld, zoals verkrachtingszaken (Respondent 8).

### 7.6.2.4 Aangiften

Per jaar worden ongeveer 40 aangiften van mensenhandel door de Amsterdamse zedenpolitie opgenomen, in Utrecht ligt dit aantal op 20 en in Alkmaar werd er in 2005 vijf maal aangifte gedaan. In enkele gevallen is sprake van vrouwen die misbruik willen maken van de B-9 regeling (Respondenten 14 & 16). Bij een aangifte wordt overleg gepleegd met justitie en wordt gekeken naar de opsporingsindicatie (Respondent 14). Er vindt weging en prioritering plaats. Door verschillende factoren, zoals het niet nakomen van een afspraak om aangifte te komen doen, beperkte beschikbare capaciteit en het gesignaleerd staan van een verdachte, komt het voor dat een onderzoek 'op de plank' komt te liggen (Respondent 21 & 22). Ook komt het voor dat slachtoffers hun aangifte intrekken (Respondent 8 & 21). Als er naast hun verklaring meer informatie is, worden deze zaken verder onderzocht. Dat is echter niet altijd het geval (Respondent 21). Overigens kan volgens het College van Procureurs-generaal een eenmaal gedane aangifte niet ingetrokken worden. In de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik wordt gesteld dat:

*Indien een slachtoffer in een later stadium aangeeft de aangifte te willen intrekken, moet worden uitgelegd dat dit juridisch niet mogelijk is, maar dat het slachtoffer wel een brief aan de officier van justitie kan schrijven met de eigen mening over de wenselijkheid van strafvervolging.  
(College van Procureurs-generaal, 2005, noot 3).*

Een advocaat stuurde bijvoorbeeld uit naam van een slachtoffer van mensenhandel en haar pooier een brief naar de politie dat strafrechtelijk optreden niet langer gewenst was. De aangifte van mishandeling zou voortgekomen zijn uit een echtelijke twist en door het slachtoffer gedaan zijn onder invloed van medicatie van het ziekenhuis.

Er komen veel meer signalen binnen dan dat er aangiften worden gedaan. Bij signalen wordt onderzocht of deze bevestigd kunnen worden en of de prostituee uit het circuit gehaald kan worden. Niet op elke melding kan echter, in verband met capaciteit, een langer durend onderzoek gestart worden (Respondent 15). Momenteel liggen in alle drie de steden zaken 'op de plank' te wachten tot er een onderzoek gestart kan worden.

Over aangiften in algemene zin zegt een prostitutiecontroleur: het is 'vaak zo dat mensen eerst een aangifte willen zien en dan pas in beweging komen'. "[De collega's] moeten af van het idee dat er altijd een aangifte moet zijn en dat het in een week opgelost is" (Respondent 10).



### 7.6.2.5 Bestuurlijke rapportage

Binnen het politiekorps wordt de term bestuurlijke rapportage gebruikt voor een melding die aan de gemeente (of een ander relevant bestuursorgaan) wordt gedaan, meestal naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek. De gemeente kan de kwestie dan 'bestuurlijk aanpakken'. Een voorbeeld hiervan zou zijn het intrekken van een vergunning nadat de politie overtredingen van de vergunningsvoorwaarden heeft geconstateerd. Een bestuurlijke rapportage die een raam-exploitant betreft, wordt zelden opgemaakt (Respondenten 14, 17, 21 & 22).

### 7.6.3 Casus Dürdan

In sommige steden is de kans om als pooier een bekende te worden van de politie kleiner dan in andere, zo blijkt uit onderstaand fragment uit een verhoor met verdachte A.

*Vraag: "Jij hebt eerder gezegd dat je vrienden vaak over [prostitutiezone X] lopen en dat jij dat niet doet. Waarom wil je dat niet?"*

*A: "Ik ga daar niet naar toe om te neuken. Ik haal altijd een meisje uit Y. Daar is het ook goedkoper. In Y betaal ik 35 euro en in X moet ik 50 euro betalen. Bovendien loopt er in X veel meer politie rond. Ik ben daar ook twee keer gecontroleerd door de politie, in 2006, en daar houd ik niet van. Ik wil niet dat iedereen mij daar kent. Niemand kent mij daar ook. Vraag het maar aan [hij noemt (bij benadering) de namen van twee agenten uit X]. Ze kennen mij niet."*

Een verklaring van een slachtoffer laat goed zien hoe zij en haar vriendin wel in aanraking kwamen met de politie, vermoedelijk om hun documenten te laten controleren, maar dat dit niet leidde tot het signaleren van mensenhandel<sup>55</sup>:

Eva en Pavlina wilden in Z. werken. A. bracht hen daarheen, maar wilde niet met hen in de straat worden gezien. "Hij zei tegen ons dat hij eerst samen met B. de straat in zou lopen. Wij mochten niet bij hun lopen. Wij moesten een stuk achter hen lopen en net doen alsof wij niet bij hen hoorden. Wij moesten hen wel goed in de gaten houden. A. zou dan voor een deur van een raamprostitutiepand blijven staan. Dit was voor ons dan een teken dat wij daar naar binnen moesten gaan om te vragen of wij daar aan het werk konden gaan. Dit is ook zo gegaan. Dit bleek later perceel X te zijn. In het pand moesten wij eerst wachten tot de politie ons gecontroleerd had. Hierna zijn we aan het werk gegaan."

<sup>55</sup> Dit voorbeeld betreft overigens niet de in dit rapport onderzochte steden.

### 7.6.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: redelijk (want signalen vaak niet concreet)

Op de raamverhuurders na, is de politie waarschijnlijk het meest aanwezig in de prostitutiezone. Zij vangen de meeste signalen van vrouwenhandel op en schatten het percentage onvrijwillig werkende vrouwen hoog in. Overigens zijn deze signalen niet altijd erg concreet. Vaak zijn het ook 'onderbuikgevoelens' van de zedencontroleurs en kunnen zij de vinger er moeilijk opleggen. Vooral niet als de slachtoffers in kwestie niet als zodanig geïdentificeerd willen worden. Het probleem is dat de korte contactmomenten tijdens de controle vaak weinig signalen opleveren met zogeheten 'opsporingsindicatie'. De papieren die gecontroleerd worden zijn meestal in orde. Dit garandeert echter geen vrijwilligheid van de kant van de prostituee.

Mogelijk dat het 'rondhangen' in de prostitutiegebieden concretere signalen oplevert. De vraag blijft ook dan echter waarom er zo weinig opsporingsonderzoeken voortvloeiën uit zoveel signalen (Zie ook hoofdstuk 10).

## 7.7 Hulpverlening

De Stichting Tegen Vrouwenhandel is het landelijke meldpunt voor slachtoffers van mensenhandel. De Stichting zet ook het hulpverleningstraject in gang. Hulpverlening aan prostituees en (nog) niet geïdentificeerde slachtoffers is niet landelijk geregeld. Hulpverlening op locatie bestaat vaak uit het (SOA-) spreekuur van de GG&GD en particuliere initiatieven. We kunnen hierdoor geen algemeen beleid beschrijven en volstaan met een schets van de praktijk.

### 7.7.1 Uitvoering

In twee van de drie gemeenten zijn de hulpverleners positief over de samenwerking met de politie (Respondenten 34, 35, 36 & 37), al zou meer capaciteit bij de politie om rondhangende pooiers aan te pakken welkom zijn (Respondent 35). Eén van hen zou ook graag zien dat de gemeente de bordeeleigenaren meer betreft bij het tegengaan van mensenhandel (Respondent 34). Zo zou het bijvoorbeeld verplicht gesteld kunnen worden dat er in elke kamer in meerdere talen een bord hangt met een telefoonnummer voor meiden die onder dwang zitten of eruit willen stappen. Op dit moment weten prostituees niet altijd hoe ze kenbaar moeten maken dat ze hulp nodig hebben. Een meisje dat eruit wilde stappen, vertelde haar dat zij had geprobeerd de aandacht van de politie te trekken op het moment dat haar pooier er niet was. De agenten zwaaiden echter nietsvermoedend terug (Respondent 34).

In de derde gemeente is volgens de geïnterviewde hulpverleners geen samenwerking met de politie. "Exploitanten houden de zaak beter in de hand [in de prostitutiezone] dan de politie". Bij problemen met een pooier schakelen zij dan ook de exploitant in (Respondenten 38 & 63).

Niet alle hulpverleners kunnen uitspraken doen over de mate waarin dwang voorkomt in de prostitutiezones. Soms komt het voor dat prostituees jaren gedwongen worden en dat pas achteraf vertellen. "De drempel om in de prostitutie te gaan is hoog, maar de drempel om vervolgens te stoppen is nog hoger" (Respondent 37). "[Op een tippelzone] was er bijvoorbeeld altijd een vrolijke, gezellige meid. Na drie jaar bleek dat zij gewelddadig werd gepimpt" (Respondent 37). Eén van de hulpverleners denkt dat veel vrouwen [in de prostitutiezone in de stad waar zij werkzaam is] op een of andere manier onder controle staan van een pooier. Ook voegt zij toe dat er momenteel veel Hongaarse vrouwen werken die er vaak slecht aan toe zijn. "Sommigen weten niet in welk land ze zijn. Soms werken ze voor veel lagere prijzen en zonder condoom. Exploitanten hebben inmiddels een stop afgekondigd op Hongaarse vrouwen" (Respondent 38). Een andere hulpverleenster schat dat ongeveer de helft van de vrouwen in de prostitutie komt (door relaties in) het criminele circuit. Het gros van de Oost-Europese vrouwen 'komt binnen met een figuur die alles regelt' (Respondent 34). Onder deze jonge Oost-Europese vrouwen is het verloop bovendien groot omdat hun pooier hen steeds op andere plekken te werk stelt (Respondent 35). De groep Dürdan is overigens geen goed voorbeeld van deze zogenaamde 'prostitutie-carrousel': de meeste meisjes werk(t)en steeds in dezelfde stad en vaak zelfs achter hetzelfde raam.

### 7.7.2 Casus Dürdan

Wij konden niet nagaan of de hulpverlening de slachtoffers van de groep Dürdan specifiek in het oog heeft gehad, aangezien het opsporingsonderzoek nog liep.

### 7.7.3 Signaleringsvermogen in de praktijk: matig (want vertrouwensrelatie)

Hulpverleners hebben waarschijnlijk redelijk zicht op het feit of de vrouwen met wie zij contact hebben al dan niet vrijwillig achter het raam werken. Een probleem hierbij is dat veel slachtoffers waarschijnlijk met de hulpverlening praten op voorwaarde dat hun geheim veilig is. Als de hulpverlening al te veel signalen met de politie deelt, wordt de vertrouwensband met hun cliënten geschaad en zullen er geen signalen meer binnenkomen. Desalniettemin wisselen politie en hulpverlening tot op zekere hoogte inlichtingen uit.

Er is ook een groep vrouwen die door de hulpverlening niet bereikt wordt. Anders dan bij de politie, hoeven prostituees de hulpverleners niet binnen te laten of te woord te staan. De slachtoffers onder deze groep vrouwen blijven buiten het vizier van de hulpverlening.

## 7.8 Vreemdelingenpolitie (VP)

### → Barrière Entree, Identiteit

De vreemdelingenpolitie is meestal niet actief betrokken bij de handhaving van het prostitutiebeleid. Soms participeert de VP in controle-acties op verzoek en ter ondersteuning van de zedenpolitie; in één van de steden participeert de VP meer structureel in het prostitutiecontrole team (Respondent 24 & Respondent 25).

### 7.8.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

De VP onderneemt op dit moment niet zelfstandig activiteiten in de prostitutiezone waarbij onvrijwillige prostitutie gesignaleerd kan worden. Wel werkt de VP in meer of mindere mate samen met de zedenpolitie.

## 7.9 Arbeidsinspectie (AI)

### → Barrière Arbeid

De Arbeidsinspectie wordt in de Aanwijzing Aanpak Mensenhandel (2006) genoemd als één van de instanties waarmee samengewerkt kan worden in het kader van de Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) van mensenhandel. De handhavingfunctie van de Arbeidsinspectie richt zich op arbeidsbescherming en het tegengaan van illegale tewerkstelling ([www.arbeidsinspectie.szw.nl](http://www.arbeidsinspectie.szw.nl)). Zij richt zich hierbij vooral op werkgevers. De AI voerde altijd een terughoudend beleid ten aanzien van de prostitutiesector. In de raamsector is namelijk geen sprake van een gezagsrelatie met een werkgever; de prostituees zijn hoofdzakelijk ZZP-ers<sup>56</sup> (Respondent 48). In de vergunde prostitutiebranche, en met name in de raamsector, speelt de Arbeidsinspectie momenteel dus geen grote rol. Dit gaat binnenkort waarschijnlijk veranderen. In zijn nieuwjaarstoespraak van 2008 gaf de directeur van de Arbeidsinspectie namelijk aan dat zijn dienst dit jaar voor het eerst zal gaan controleren op illegale arbeid in de prostitutiesector. De AI zal

<sup>56</sup> Zelfstandige zonder personeel

zich inzetten in gemeenten die illegale prostitutie actief bestrijden. Of dit alle segmenten van de prostitutiebranche zal betreffen of, bijvoorbeeld, alleen clubs, werd niet gespecificeerd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008).

#### 7.9.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

De Arbeidsinspectie onderneemt dit moment geen activiteiten in de prostitutiezone waarbij onvrijwillige prostitutie gesignaleerd kan worden. Dit gaat in de toekomst waarschijnlijk veranderen.

## 7.10 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

→ Barrière Identiteit, Arbeid, Huisvesting

De SIOD wordt in de aanwijzing mensenhandel (2006) genoemd als partner in de strijd tegen mensenhandel. De SIOD richt zich daarbij met name op uitbuiting in sectoren buiten de prostitutie. De dienst werkt met betrekking tot de prostitutiesector niet pro-actief en heeft geen signalerende functie (Respondent 60). De SIOD voert zelf geen controles uit. Om die reden is de rol van de SIOD voor dit onderzoek niet verder onderzocht en wordt dan ook niet nader besproken.

#### 7.10.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

De SIOD onderneemt dit moment geen activiteiten in de prostitutiezone waarbij onvrijwillige prostitutie gesignaleerd kan worden.

## 7.11 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

→ Barrière Identiteit, Huisvesting, Arbeid, Financieel

De FIOD wordt in de aanwijzing mensenhandel genoemd (2006) als partner in de strijd tegen mensenhandel. De dienst werkt echter niet pro-actief en heeft geen signalerende functie. De FIOD is daarentegen betrokken bij het strafrechtelijke traject, bijvoorbeeld bij valse aangifte (Respondent 1). Om die reden is de rol van de FIOD voor dit onderzoek niet verder onderzocht en wordt dan ook niet nader besproken.

#### 7.11.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

De FIOD onderneemt dit moment geen activiteiten in de prostitutiezone waarbij onvrijwillige prostitutie gesignaleerd kan worden.

## 7.12 Recapitulatie

Van alle besproken actoren, hebben de Belastingdienst, hulpverlening, politie en exploitanten relatief het grootste signaleringsvermogen. Bij de Belastingdienst en hulpverlening is het signaleringsvermogen matig omdat beide instanties met een deel van de slachtoffers (mogelijk) niet in aanraking komen. Bovendien moeten hulpverleners rekening houden met de vertrouwelijkheid van het cliëntencontact en zijn Belastingfunctionarissen niet opgeleid om signalen van mensenhandel te constateren. De politie heeft een redelijk signaleringsvermogen omdat zij veel in de prostitutiegebieden aanwezig is en bekend is met de indicatoren van mensenhandel. De signalen zijn echter vaak niet zo concreet dat er direct een opsporingsonderzoek gestart kan worden. Mede om die reden wordt er wellicht aan veel signalen geen gevolg gegeven. De exploitanten (kamerverhuurders) hebben een groot signaleringsvermogen omdat zij dag en nacht aanwezig zijn in de prostitutiezones. Bovendien moeten alle prostituees die in het gebied werkzaam zijn bij één van de verhuurders de sleutel van de werkruimte (laten) ophalen. Zodoende hebben de kamerverhuurders (allen samen genomen) contact met elke prostituee die werkzaam is<sup>57</sup>. Het is aannemelijk dat de verhuurders hierdoor het beste zicht hebben op eventuele misstanden. Zij beschikken in ieder geval als enigen over de persoonsgegevens van de werkzame prostituees; bij de Belastingdienst en in de GBA stond de meerderheid van de slachtoffers van de groep Dürdan in niet ingeschreven. In de praktijk geven kamerverhuurders relatief weinig signalen door aan de politie. Mogelijk is hun signaleringsbereidheid klein omdat er andere (financiële) belangen in het spel zijn (zie ook Hoofdstuk 10).

<sup>57</sup> Tenzij een bodyguard of pooier het huren van de ramen regelt. In het algemeen lijken de prostituees dit echter zelf te doen.

# 8

## Bevindingen

Verschillende (knel)punten kwamen uit het onderzoek naar voren. Deze worden hieronder gepresenteerd onder de noemers 'beleidsuitvoering', 'onduidelijkheden in het beleid', 'prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren', 'tekortkomingen van het beleid' en de restcategorie 'overige opvallendheden'. We beginnen met een algemene observatie.

Bij aanvang van het onderzoek, namen wij aan dat signalen van mensenhandel in de vergunde sector waarschijnlijk niet werden opgevangen door de politie of andere instanties. Deze aanname baseerden wij op de volgende paradox: het feit dat de dadergroep uit het onderzoek Sneep jarenlang in de vergunde sector opereerde en hier, naar schatting, 78 slachtoffers maakte, terwijl door de literatuur niet bevestigd werd dat er in de vergunde sector sprake was van misstanden. Zowel de korpsmonitoren van 2003 en 2004 als het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004, p. 34) spreken van een 'redelijk schone vergunde sector'. Recentelijk schreven Goderie en Boutellier (2006) over Rotterdam dat de vergunde sector klein is gebleven, maar relatief goed functioneert. Zij stellen dat de legalisering van de prostitutiebranche geleid heeft "tot een daadwerkelijke scheiding van het kaf van het koren" en dat voor meer dan de helft van de prostitutiebranche sprake is van een illegale situatie. (Goderie en Boutellier, 2006, p. 81).

Mede naar aanleiding van dit contrast, richtten wij het onderzoek op de signalering in de vergunde sector. De hypothese dat signalen van mensenhandel kennelijk niet werden opgevangen, werd echter ontkracht door het beeld dat de prostitutiecontroleurs van de raamsector bleken te hebben: in alle drie de steden schatten zij het percentage onvrijwillig werkende vrouwen op 50-90%. Uitgaande van de laagste schatting van 50%, zou dit in Amsterdam bijvoorbeeld 4.000 slachtoffers van mensenhandel op jaarbasis inhouden<sup>58</sup>. Ter vergelijking: de Stichting tegen Vrouwenhandel kreeg in 2005 424 meldingen van slachtoffers uit heel Nederland ([www.mensenhandel.nl](http://www.mensenhandel.nl)). Bij het Amsterdamse arrondissementsparket werden in de periode 2001 tot en met 2005 in totaal 92 mensenhandelzaken geregistreerd die betrekking hadden op uitbuiting in de seksindustrie. In alleen 2005 waren dit er slechts elf<sup>59</sup> (NRM, 2007, p. 191). Deze

<sup>58</sup> De gemeente Amsterdam schatte het aantal raamprostituties in 2005 namelijk op 8.000 (Gemeente Amsterdam, 2006).

<sup>59</sup> Eén zaak kan op meerdere daders en slachtoffers betrekking hebben.

discrepancie roept een aantal vragen op. De korpsen spraken zelf al van een capaciteitsgebrek. Dat alleen lijkt het verschil niet afdoende te verklaren. In Hoofdstuk 10 wordt naar mogelijke verklaringen gezocht.

### 8.1 Beleidsuitvoering

De paragraaf beleidsuitvoering wordt opgesplitst in bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

#### 8.1.1 Bestuurlijke handhaving

Deze subparagraaf behandelt bevindingen met betrekking tot de rol van gemeenten, convenanten, gedragscode voor prostitutiecontroleurs en het onderwerp van de bestuurlijke controle.

##### 8.1.1.1 Rol gemeenten

Hoewel de gemeenten door de wetgever in het houden van toezicht op de prostitutiesector een leidende rol toebedeeld hebben gekregen, vervulden zij (ten tijde van het onderzoek) in de signaleringsfase een beperkte of geen rol. In de bestudeerde gemeenten was in alle gevallen de controle op en handhaving van de vergunningsvoorwaarden uitbesteed aan de politie. In twee van de drie gemeenten verzorgde de politie tevens de vergunningverlening. Door de gemeenten werd er niet of nauwelijks op toegezien dat er voldoende bestuurlijke controles werden verricht en dat deze controles op adequate wijze plaatsvonden. Wij hebben niet onderzocht of de gemeente de politie compenseert voor het budget en de capaciteit die ingezet worden bij de prostitutiecontroles.

De laatste maanden is het prostitutiebeleid in de drie steden in beweging: de onderzochte gemeenten nemen een actievere rol aan en werken aan beleidsvernieuwing. Het onderzoek Sneep heeft hierbij zowel geleid tot een bewustwording van de problematiek in de vergunde sector als gefungeerd als katalysator van een reeds ingeslagen koers.

##### 8.1.1.2 Convenanten

Er is sprake van een discrepantie tussen beleid en uitvoering wat betreft convenanten tussen ketenpartners. De convenanten zijn op managementniveau gesloten maar worden op de werkvloer (nog) niet uitgevoerd. Vooral de Belastingdienst mist hierbij de input van de politie. In algemenere zin is de

communicatie tussen en binnen de betrokken instanties vaak onvoldoende en staat daarmee een effectieve samenwerking in de weg.

### 8.1.1.3 Prostitutiecontrole in de praktijk: afwijking van gedragscode

Binnen instanties verschilt het beleid soms van de uitvoering in de praktijk. Bij de politie heeft dit vooral betrekking op de prostitutiecontrole. De Aanwijzing Mensenhandel (College van Procureurs-generaal, 2006) stelt als eis dat alle controleurs gecertificeerd zijn. In de praktijk hebben echter niet alle actieve controleurs een cursus Prostitutiecontrole Mensenhandel (PCM) of een variant hiervan gevolgd. In deze cursus wordt een gedragscode en het procesmodel prostitutiecontrole<sup>60</sup> behandeld. Tijdens het meelopen met prostitutiecontroles viel op dat op meerdere punten niet conform de code of het model gehandeld werd. In sommige prostitutiegebieden zijn, in strijd met de richtlijnen<sup>61</sup>, vaste controlekoppels geformeerd. Andere afwijkingen van de gedragscode zijn prostitutiecontroleurs die koffie drinken bij exploitanten of raamverhuurders en/of contacten onderhouden met pooiers of bodyguards. Zo verklaart een bodyguard het volgende na zijn aanhouding:

*Vraag: "Kunt u iets vertellen over de meisjes die je kent [in een bepaalde prostitutiezone]?"*

*A: "Er bestaan [x aantal] ramen [in deze prostitutiezone]. Van de kleinste tot de grote steen ken ik iedereen en alles. Ik weet niet zoveel van de meisjes. Ik weet hun echte namen niet. Ik werd soms gematst door de politie. Ik werd door de politie getolereerd [in de prostitutiezone]. Ik werk niet voor de politie. Ik had wel een goed contact met politie. Ik bemiddelde altijd bij problemen. Ik had geen vaste ramen waar ik op lette. De vier meisjes waar ik eerder over sprak hadden wel vaste adressen"(Verhoor, Dossier Sneep).*

Twee geïnterviewde prostitutiecontroleurs hebben, behalve met een aantal van de vrouwen die zij controleren, inderdaad 'goed contact' met de bodyguards of pooiers en de exploitanten (of beheerders). Door één van de exploitanten werden zij op een nieuwjaarsfeestje uitgenodigd, door een prostituee voor haar bruiloft (Respondenten 10 & 11). De vraag rijst of een dergelijk hecht contact de controlewerkzaamheden niet belemmert. Ook schuilt in deze werkwijze het gevaar voor collusie of afglijdgevaar, iets waar de gedragscode voor waarschuwt.

<sup>60</sup> Dit procesmodel is ontwikkeld door de Landelijke Projectgroep Prostitutie Mensenhandel van de politie (Respondent 40).

<sup>61</sup> "Er mogen nimmer vaste koppels ontstaan die het prostitutiemilieu bezoeken" (Gedragscode (pagina 5), Politiekennisnet)

In geval van collusie is er sprake van gedrag dat strijdig is met de wet waar meerdere personen vanaf weten (Huberts & Nelen, 2005). De betrokkenen rapporteren het gedrag niet, zonder dat daar overigens –zoals bij corruptie- een tegenprestatie tegenover staat. Bij collusie zit een ambtenaar door zijn kennis van zaken wél 'in het complot', met alle nadelen van dien; de ambtenaar bevindt zich in een kwetsbare ofwel chantabele positie en het overheidstoezicht wordt niet naar behoren uitgevoerd. Niet alleen loopt de individuele ambtenaar hierbij persoonlijk gevaar, ook de integriteit van de politieorganisatie is in het geding. In een later stadium kan dit dan weer problemen opleveren in een rechtzaak: hoe objectief -en dus geloofwaardig- is immers een agent die naar de nieuwjaarsborrel van de raamverhuurder is geweest of één van de verdachten 'in wezen een goede jongen' noemt?<sup>62</sup> Volgens een wijkteamchef in één van de gemeenten worden controleurs - met ingang van dit jaar - overigens voor een periode van maximaal drie jaar aangewezen. Dit om te voorkomen dat er verwevenheid met 'het milieu' ontstaat (Respondent 8).

Belangrijk is ook dat de interactie met pooiers en bodyguards het contact met de vrouwen mogelijk in de weg staat. Op de cursus prostitutiecontrole wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is dat dezelfde persoon zowel met de vrouwen als met de pooiers of bodyguards praat (Respondent 40). Een slachtoffer van gedwongen prostitutie zei hierover:

*"als ik [prostitutiecontroleurs] pooiers de hand zie schudden of een arm om hen heen [zie] slaan, en als ik [prostitutiecontroleurs] koffie zie drinken bij exploitanten, heb ik het gevoel dat ik niks meer kan zeggen" (Respondent 61).*

Een andere afwijking van de gedragscode betreft het vastleggen van persoonlijke gegevens van prostituees, zonder dat duidelijk is op welke juridische grondslag dit gebeurt. Veel prostitutiecontroleurs gaven aan dat zij, in het kader van de veiligheid van de vrouwen, zouden willen dat het mogelijk was gegevens te noteren. Op die manier kunnen zij zich namelijk een betere informatie-positie verschaffen. Aan de andere kant spreekt het procesmodel prostitutiecontrole van het vastleggen van (niet tot personen herleidbare) gegevens zoals welke panden gecontroleerd zijn, hoeveel prostituees aanwezig waren, welke nationaliteiten zijn aangetroffen, of er illegalen of minderjarigen zijn aangetroffen. Dit lijkt in de praktijk echter niet altijd te gebeuren.

<sup>62</sup> Overigens wensen wij te benadrukken dat de ambtenaren die wij hier als voorbeeld noemen naar onze indruk integer en met de beste bedoelingen handelen. Zij zijn zeer begaan met het lot van de slachtoffers van mensenhandel en hanteren deze werkwijze omdat dit in hun optiek de meeste informatie oplevert. Wel vinden we dat de politieorganisatie hen aan een onaanvaardbaar risico blootstelt door hen deze werkwijze te laten hanteren.

#### 8.1.1.4 Onderwerp van bestuurlijke controle

Meer in het algemeen lijkt de prostitutiecontrole zich vrijwel volledig te richten op prostituees en strafrechtelijke gedragingen (mensenhandel, illegaliteit, minderjarigheid) terwijl bij bestuurlijke controle formeel wordt gecontroleerd of de vergunningsvoorwaarden door de exploitant worden nageleefd. Het onderscheid tussen een controle op bestuurlijke grond en (strafrechtelijke) opsporing wordt hierdoor onduidelijk. Verwarrend is bovendien dat bovengenoemde gedragingen soms ook in de vergunningsvoorwaarden zijn opgenomen. Het grootste verschil tussen een controle op bestuurlijke grond en (strafrechtelijke) opsporing, is dat de persoon in kwestie verplicht is mee te werken bij de eerste maar niet bij de laatste vorm van onderzoek. Verbaal is men overigens nooit verplicht bewijs tegen zichzelf te leveren (Van 't Hek, 2007). Als politieagenten hun bevoegdheden uitoefenen op strafrechtelijke grond, zou een prostituee hen in principe de toegang kunnen ontzeggen. Hiervoor moet zij natuurlijk op de hoogte gesteld worden van de strafrechtelijke aard. De vraag is of de controleurs haar cautie moeten geven. Bij vermoedens van mensenhandel is zij namelijk geen verdachte maar slachtoffer. Bij het vermoeden van een vals paspoort wordt zij daarentegen weer wel verdachte.

#### 8.1.2 Strafrechtelijke handhaving

Meerdere respondenten spraken van 'het intrekken van aangiften' door slachtoffers, hoewel dit juridisch niet mogelijk is (College van Procureurs-Generaal, 2005). Bovendien spraken respondenten van onder andere politie over het noodzakelijk, of althans wenselijk, zijn van een aangifte voor het starten van opsporingsonderzoek. Volgens de hulpverlening in één van de gemeenten hadden slachtoffers het idee dat de politie meerdere aangiften nodig had om in actie te komen. Een respondent van de politie zei dat het 'op een gegeven moment ophoudt als iemand steeds niet komt opdagen voor een aangifte' (Respondent 22). Mensenhandel is echter een ambtshalve vervolgbaar delict, waarvoor geen aangifte nodig is om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Overigens is volgens de Aanwijzing mensenhandel een aangifte hoe dan ook de start van een opsporingsonderzoek (College van Procureurs-generaal, 2005). Aangiften van mensenhandel moeten daarom altijd worden ingestuurd naar het OM<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Ook in verband met de mogelijkheid tot het starten van de B-9 procedure voor slachtoffers (Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut, 2006).

In alle drie de steden ligt een aantal zaken 'op de plank' te wachten op behandeling. Dit is in strijd met de Aanwijzing Mensenhandel (2006) die stelt dat signalen van mensenhandel altijd moeten leiden tot opsporing, en zo mogelijk, vervolging. Deze bevindingen lijken een bevestiging van hetgeen onlangs werd geconstateerd in een onderzoek naar de positie van slachtoffers van mensenhandel. Daarin werd het volgende gesteld: "In de praktijk blijkt dat de politie regelmatig aangiften zelf seponeert of onderhands afhandelt, dat wil zeggen eerst kijkt of de zaak en/of het slachtoffer 'strafrechtelijk' interessant is alvorens de B-9 regeling toe te passen" (Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut, 2006: 140). Voor een sepotbeslissing of het besluit om geen onderzoek te starten is in het geval van aangifte van mensenhandel echter goedkeuring van het OM vereist.

## 8.2 Onduidelijkheden in het beleid

Er heerst veel verwarring over het prostitutiebeleid en aanverwante wetgeving; niet alleen bij de burgers en uitvoerende ambtenaren, maar ook hoger in de bestuurskolom. Deels wordt de onduidelijkheid gevoed door het gebrek aan uniformiteit dat een gedecentraliseerd beleid met zich meebrengt. Zo constateerden wij bijvoorbeeld verschillen in frequentie en wijze van prostitutiecontrole en verschilt de werkwijze van de Belastingdienst per gemeente. Omgekeerd leidt onduidelijkheid tot verschillen in de beleidsuitvoering. Enkele onduidelijkheden die wij tegenkwamen betroffen de vraag of en welke controlegegevens mogen worden vastgelegd, de documenten waarnaar de prostitutiecontroleurs behoren te vragen, de eisen voor zelfstandig ondernemerschap, het al dan niet verplicht zijn van een KvK-inschrijving, en of prostituees uit de twee nieuwste EU-lidstaten (Bulgarije en Roemenië) zich –net als de andere lidstaten- officieel moeten inschrijven bij de IND. De onduidelijkheden rondom zelfstandig ondernemerschap en inschrijving bij de IND worden hieronder nader belicht.

### 8.2.1 Zelfstandig ondernemer

Het is niet duidelijk wanneer iemand zich zelfstandig ondernemer mag noemen: verschillende overheidsinstanties (IND, Belastingdienst) hebben hiervoor namelijk verschillende criteria (zie Bijlage 4). Hiernaast is onduidelijk wie (politie, Arbeidsinspectie of Belastingdienst) zou moeten toetsen op zelfstandigheid. Tot 1 mei 2007 was dit vooral van belang voor alle nieuwe EU-toetreders, nu met name voor Bulgarije en Roemenië. Burgers van deze landen mogen in Nederland namelijk alleen in de prostitutie werken als zelfstandig ondernemer. Een groot gedeelte van de prostitutiecontroleurs blijkt niet te controleren op zelfstandigheid.



“Dat is een zaak voor de Belasting(dienst)” stellen zij (Respondenten 17& 61). In feite klopt dit niet. Wanneer het vrouwen afkomstig uit Bulgarije en Roemenië betreft, is zelfstandigheid namelijk een wettelijke eis. Voldoen zij hier niet aan, dan verrichten zij illegaal werkzaamheden in Nederland. Ook de exploitant is dan strafbaar. Bij constatering van loondienst overtreedt de exploitant namelijk de vergunningsvoorwaarden en mogelijk ook de Wet Arbeid Vreemdelingen. Dat maakt het weer een zaak voor de politie. De vraag blijft echter hoe de politie de status ‘arbeid als zelfstandige’ moet vaststellen nu daar in Nederland geen eenduidige criteria voor bestaan. Sommige prostitutiecontroleurs vragen daarom naar een inschrijving van de Kamer van Koophandel. De KvK verricht zelf overigens in principe geen onderzoek naar zelfstandigheid. Het is een lijdelijke instantie. ‘De klant zelf blijft verantwoordelijk voor het inschrijven’ (Respondent 49).

In de praktijk wordt er dus niet op zelfstandigheid getoetst. De Belastingdienst neemt vrijwel altijd zelfstandigheid aan bij raamprostitutie (Respondent 1). Aangezien vrouwen uit de Europese Unie niet hoeven in te reizen met een machtiging voorlopig verblijf, voert de IND vooraf geen toetsing op zelfstandig ondernemerschap uit. De politie controleert in twee gemeenten niet op zelfstandigheid. In de derde gemeente wordt door sommige controleurs gecontroleerd op zelfstandigheid door het vragen naar een inschrijving bij de KvK. De Kamer van Koophandel accepteert, mits de documenten kloppen, van eenieder een inschrijving als zelfstandig ondernemer. Zodoende is de toetsing op de zelfstandige status van prostituees minimaal, zo niet afwezig. Bij afwezigheid van deze controle, overtreden vrouwen uit de in 2007 toegetreden EU lidstaten (die ruim vertegenwoordigd zijn in de branche) dus mogelijk de WAV. Dit zou betekenen dat de exploitanten daarmee, wegens het toestaan van illegale werkzaamheden, mogelijk *en masse* de vergunningvoorwaarden overtreden.

Overigens is het handhaven van de Wet Arbeid Vreemdelingen in eerste lijn een zaak voor de Arbeidsinspectie. Zoals in 7.5 werd omschreven controleert deze echter niet actief in de prostitutiesector<sup>64</sup>. Door de Arbeidsinspectie zullen dus geen overtredingen van de WAV vastgesteld worden in de raamprostitutie.

<sup>64</sup> Naar verwachting zal de AI in 2008 wel in de prostitutiesector gaan controleren. Of dit alleen clubs zijn of ook de raam- en escort sector zal betreffen werd niet gespecificeerd door de AI (zie §7.9)

## 8.2.2 Verschil in registratieverplichting IND

Onder het huidige Vreemdelingenbeleid, zoals dat op de IND-website<sup>65</sup> staat weergegeven, hoeven burgers van Roemenië en Bulgarije zich niet te registreren bij de IND, maar de burgers van de oude EU-landen en ‘de nieuwe 10’ uit 2004 wel<sup>66</sup>. Roemenen en Bulgaren hoeven zich dus nu niet bekend te maken bij de IND. Zij mogen wel een ‘toetsing aan het EU gemeenschapsrecht’ bij de gemeente vragen, maar dit is niet verplicht. Het aantal vereiste contactmomenten bij instanties is voor deze groep dus minder<sup>67</sup>. Dit betekent dat ook het aantal potentiële toetsmomenten minder is. Dit is een paradoxale situatie. In het jaarverslag uit 2006 van de Stichting tegen Vrouwenhandel stonden Bulgarije en Roemenie op plaats 3 en 4 in de top tien<sup>68</sup> van landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel (STV, 2006).

### 8.2.2.1 Hypothetische casus

*Onder de huidige wet- en regelgeving zou een vrouw met een Bulgaars paspoort direct in Gemeente X aan het werk kunnen zonder zich ergens (IND, gemeente) te laten registreren. Als de Belastingdienst hier niet actief op locatie handhaaft, wordt haar verzuim zich aan te melden waarschijnlijk niet opgemerkt. De enige die haar paspoort en situatie dan nog checkt is een prostitutiecontroleur. Deze controles zijn echter over het algemeen geen 100% controles maar een steekproef. Op die manier zou zij totaal buiten het zicht van (de handhavende) overheidsinstanties kunnen blijven.*

Het is onbekend óf en in hoeverre dit in de praktijk voorkomt. De meeste vrouwen zijn zelf niet precies op de hoogte van de regelgeving en vragen een verblijfsaantekening aan<sup>69</sup>. Overigens zijn de prostituees vermoedelijk wel bij de raamverhuurders bekend. Om te kunnen werken, moeten zij immers contact opnemen met een raamverhuurbedrijf (zie §7.5).

<sup>65</sup> Pagina [www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/InschrijvingEU.asp](http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/InschrijvingEU.asp) van website IND, laatst aangepast op 27 april 2007.

<sup>66</sup> Verzuim van inschrijving wordt overigens niet gesanctioneerd.

<sup>67</sup> Deze situatie is voorgelegd aan een medewerker van de afdeling uitvoeringsbeleid van de IND. Deze bevestigde dat het beschreven verschil in registratieverplichting klopt en deelde mee dat de inschrijvingsverplichting voor inwoners van de EU op dat moment onderwerp van gesprek was.

<sup>68</sup> Op plaats 1 en 2 stonden Nederland en Nigeria.

<sup>69</sup> Dit leiden wij af uit de door prostitutiecontroleurs aangetroffen valse/vervalste paspoorten. Er waren onder andere Letse en Litouwse paspoorten met verblijfsaantekening van de gemeente, waarop een KvK inschrijving was aangevraagd.



### 8.3 Prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren

Voor het signaleren van mensenhandel wordt voornamelijk gebruik gemaakt van instrumenten die het prostitutiebeleid biedt, zoals de prostitutiecontroles<sup>70</sup>. Ook bij nieuwe maatregelen tegen mensenhandel wordt meestal binnen het 'prostitutiebeleidskader' gedacht. Andersom staat de uitvoering van het prostitutiebeleid voornamelijk in het teken van het detecteren van mensenhandel. Deze verweving is nadelig voor de overige doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, zoals de normalisering van de branche. Het onderzoek dat wij hebben verricht naar de manier waarop de bestuurlijke controles in de praktijk hun beslag krijgen, laat zien dat deze controles niet kunnen dienen als enige bron voor het signaleren van mensenhandel.

Aan het feit dat de controles onvoldoende (concrete) informatie opleveren kan ten grondslag liggen dat slachtoffers van mensenhandel bij uitstek moeilijk te identificeren zijn. Ten eerste is de aangiftebereidheid laag: naar schatting zo'n 5% van de slachtoffers doet aangifte (Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker instituut, 2006). Redenen hiervoor zijn onder andere angst, schaamte, een geïsoleerde positie en het verkiezen van de bekende (dwang)situatie boven onzekerheid. Volgens de STV speelt ook mee dat er onvoldoende bescherming geboden wordt tijdens de strafrechtelijke procedures (confrontatie met de verdachten, begeleiding bij verhoren en de zitting, bescherming persoonlijke gegevens) (Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut, 2006).

Per april 2007 waren 30 vermoedelijke slachtoffers van de groep Dürdan benaderd. Zeventien ervan verklaarden zich geen slachtoffer van mensenhandel te voelen. Vijf vrouwen wilden of durfden niet te verklaren. Drie vrouwen legden een belastende verklaring af. Vijf slachtoffers deden aangifte van mensenhandel, maar drie ervan wilden deze later weer intrekken. Een aantal van deze aangiften was overigens al voor de start van het opsporingsonderzoek gedaan. Zelfs in deze relatief 'comfortabele situatie' dat verdachten in hechtenis zitten en de politie de slachtoffers benadert, legde nog géén derde van de vrouwen een belastende verklaring af<sup>71</sup>. (Zie ook Hoofdstuk Tien voor de oorzaken van terughoudendheid van deze vrouwen.)

<sup>70</sup> Natuurlijk is het inherent aan het door ons gekozen perspectief, dat de nadruk komt te liggen op de instrumenten die het prostitutiebeleid geeft aan de bestrijders van mensenhandel. Desalniettemin hebben wij door de verschillende interviews een totaalbeeld kunnen vormen van de wijze waarop de bestrijding van mensenhandel op dit moment vorm krijgt.

<sup>71</sup> Per januari 2008 hadden 15 slachtoffers aangifte gedaan of een belastende verklaring afgelegd. Het is ons niet bekend hoeveel slachtoffers toen in totaal benaderd waren en of en hoeveel slachtoffers de aangifte of verklaring hebben willen intrekken (Gesprek met tactisch coördinator Sneep).

Een tweede punt is dat, zoals bovenstaande vrouwen uit Sneep, slachtoffers zich niet altijd slachtoffer voelen. Sommige vrouwen zien degene die door de politie als hun pooier wordt aangewezen voornamelijk als hun geliefde. Deze meisjes willen vaak (op dat moment) geen hulp van de politie. De activiteiten van de politie richten zich immers tegen hun geliefde. Illustratief hiervoor is de zaak in Eindhoven waarbij in 2004 een aantal mannen voor de rechter moest verschijnen op verdenking van mensenhandel. Tijdens de zitting zaten 'de slachtoffers' in de rechtszaal te huilen aangezien 'hun vriendjes' werden veroordeeld (Respondent 40).

Ook vrouwen uit het buitenland zien zichzelf niet noodzakelijkerwijs als slachtoffer. Sommigen zijn in het land van herkomst een contract aangegaan dat bij aankomst in Nederland onrechtvaardig blijkt. Een loon van 15 euro per uur is in het geboorteland misschien veel, maar in de prostitutie in Nederland is dat in verhouding een schijntje. Ze zijn echter wel zelf akkoord gegaan (Respondent 37). In de bestuurlijke rapportage van een ander onderzoek naar mensenhandel (Donar) wordt dit bevestigd:

*Uit het onderzoek is gebleken dat de aangiftebereidheid van de vrouwen laag is. Opvallend hierbij is dat dit niet geheel te wijten is aan de angst voor represailles, maar ook te verklaren is door een verschil van opvatting in normen en waarden. In onze ogen worden de vrouwen uitgebuit en misbruikt, maar niet alle vrouwen ervaren dit zo. Dit komt omdat de (financiële) positie in Bulgarije veelal erg slecht is en ze in Nederland meer geld verdienen dan dat ze in hun eigen land zouden doen. Ook al gaat het meeste geld naar de mensenhandelaar (Donar, 2001:12)<sup>72</sup>.*

Uit een onderzoek in 2001 onder prostituees in Amsterdam bleek dat veel Oost-Europese vrouwen het normaal vonden om een pooier te betalen of om een contract met een agency af te sluiten. Om die reden zagen zij ook geen reden tot het doen van aangifte. Bovendien zagen zij zichzelf niet als slachtoffers, maar juist als *survivors*<sup>73</sup>:

*Of course we know the men of that agency are taking advantage of us; we must pay a lot of money, but we knew what the contract was about". We are all happy to stop working in this job once our debts have been paid, but*

<sup>72</sup> We gaan hier niet in op de vraag in hoeverre het 'slachtoffer voelen' het daadwerkelijke slachtofferschap definieert of zou moeten definiëren. Een slachtoffer is hier eenieder die volgens art. 273f onder dwang wordt uitgebuit.

<sup>73</sup> Idem.

*we will not go back to Belarus. Although we are well-educated, there is no employment for us at home. [...] The men in my village are also unemployed., they drink to much and they abuse their wives and children. We will find a nice man here so that we can stay; we are survivors” -Lisa, 22 (GG&GD Amsterdam, 2005:7)*

Ten derde zijn slachtoffers moeilijk te herkennen op basis van uiterlijke kenmerken. In de casus Dürdan stonden vrouwen onder druk om per dag een hoog streefbedrag te verdienen. Een vrolijke en uitdagende prostituee werft de meeste klanten, dus paradoxaal genoeg zagen juist deze slachtoffers eruit als ‘happy hookers’. Tijdens de controles wordt in het algemeen enkele minuten met de prostituee gepraat. Uitgaande van het bovenstaande is het onwaarschijnlijk dat een slachtoffer op een dergelijk moment aan de controleurs duidelijk zal maken dat zij wordt gedwongen. Slachtoffers halen vaak juist alles uit de kast om te doen voorkomen dat zij er uit vrije wil zitten. Het feit dat de vrouwen in de gaten gehouden worden door pooiers en bodyguards, maakt een slachtofferverklaring nog onwaarschijnlijker. Politieagenten moeten zich namelijk legitimeren als zij een prostituee controleren. “Als je pooier dat ziet, dan probeer je ze [de prostitutiecontroleurs] zo snel mogelijk naar buiten te werken”, aldus een slachtoffer. (Respondent 56). Ditzelfde slachtoffer van mensenhandel merkte overigens op dat de prostitutiecontroleurs vaak de neiging hadden binnen te stappen

*alsof ze zelf pooiers zijn; alsof ze weten hoe het allemaal zit in die wereld. Ze moeten gewoon normaal doen. Ze komen vaak zo stoer binnen. Dat nodigt niet uit tot praten (Respondent 56).*

Een tweede slachtoffer met wie is gesproken, had dezelfde indruk (Respondent 62). Ook de hulpverleners van de Stichting tegen Vrouwenhandel hebben de indruk dat de vrouwen geen behoefte hebben aan ‘een praatje met de politie’, maar dat zij willen dat de politie zich op de pooiers richt (Respondent 57).

## 8.4 Administratieve barrière

De prostitutiecontroles die zijn bijgewoond bestonden voor een belangrijk deel uit controle van de ‘papieren’. De administratieve handelingen die prostituees moeten doorlopen om legaal aan de slag te kunnen vormen echter geen barrière tegen prostitutie onder dwang. Het slachtoffer dat onder dwang van een pooier de procedure doorloopt wordt netjes geregistreerd door instanties als de IND, het gemeenteloket en de Kamer van Koophandel. Het herkennen van mensen-

handel is overigens ook niet de hoofdtaak van de registrerende instanties. Het is zelfs twijfelachtig of zij wel een hindernis vormen voor minderjarigheid en illegaliteit in de prostitutie. Dit blijkt uit het feit dat tijdens controles met regelmaat valse of vervalste paspoorten zijn aangetroffen waarop een GBA-inschrijving, een KvK-inschrijving, een sofi-nummer of een verblijfsvergunning is verkregen (§8.5.4).

Overigens zijn bij Nederlandse vrouwen –naar wij aannemen- de papieren vrijwel altijd in orde. Ook hoeven zij zich niet te melden bij de IND of een sofi-nummer aan te vragen. Voor hen is er dus feitelijk geen administratieve barrière; een btw-nummer kan schriftelijk aangevraagd worden. Volgens het jaarverslag van de Stichting tegen Vrouwenhandel waren de meeste slachtoffers van mensenhandel in 2006 trouwens afkomstig uit Nederland (STV, 2006).

Tot slot blijkt uit de casus Dürdan dat veel slachtoffers zich überhaupt niet hadden geregistreerd bij gemeente, IND, Belastingdienst of KvK.

## 8.5 Overige opvallendheden

Sommige opvallende zaken hadden niet direct met het beleid of de uitvoering daarvan te maken, maar zijn toch de moeite van het vermelden waard. Zij worden hieronder besproken.

### 8.5.1 Een normaal beroep?

Met de opheffing van het bordeelverbod moest ook de normalisering van de prostitutiebranche op gang komen (MvT, 1996-1997 25437, nr. 3). De wettelijke acceptatie van het beroep heeft niet geleid tot maatschappelijke acceptatie van prostitutie (zie § 8.2). De volgende anekdote illustreert dit:

*Een man op leeftijd laat het leven tijdens een bezoekje aan een prostituee. De ambulance-broeders en de politie besluiten uit respect voor de familie te vertellen dat hij een paar straten verderop is gestorven. De familie kan echter de scooter van ‘opa’ in eerste instantie nergens vinden. Die stond namelijk nog keurig aan het hek tegenover [de raambordelen] vastgeketend (Respondenten 3& 4).*

Ook in het gemeentelijk beleid wordt de sector niet als een normale bedrijfstak gezien. De drie onderzochte gemeenten voeren een maximumbeleid of hanteren het uitgangspunt dat het geen groeisector is. In het bedrijfsleven wordt prostitutie

tot op heden evenmin als 'normale sector' gezien: banken verstrekken bijvoorbeeld (nog) geen krediet aan seksbedrijven<sup>74</sup>.

Op het bezoeken van een prostituee heerst (nog altijd) een taboe. De vrouwen zelf willen ook vaak anoniem blijven<sup>75</sup>. Bovendien komen misstanden in de prostitutiebranche relatief vaak voor. In die zin is de prostitutiesector geen branche zoals alle andere. In een poging slachtofferschap te voorkomen en te signaleren zouden prostitutiecontroleurs graag zien dat zij bijvoorbeeld persoonlijke gegevens mogen noteren (Respondenten 10 & 11, Respondent 17, Respondenten 18 & 19) en stelde de gemeente Terneuzen vergunningverlening aan individuele prostituees in plaats van aan exploitanten voor ([www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl)). Dergelijke maatregelen hebben echter een negatief effect op de belangen van de vrijwillige, 'mondige prostituees' uit de Memorie van Toelichting van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (1996). Wat dat betreft zitten de 'slachtoffers' en de 'vrijwillige prostituees' ieder aan een andere kant van dezelfde weegschaal: een maatregel die het belang van de ene groep positief beïnvloedt, schaadt het belang van de andere groep. Maatregelen die ingezet worden om vrouwenhandel te bestrijden doen af aan de normalisering van de branche: de politie vraagt immers ook de ijscoman of kapper niet om zijn adres, woonplaats en paspoort. En juist die normalisering moest bijdragen tot sanering van de branche. Bovendien drijft een te groot eisenpakket in de vergunde sector prostituees wellicht naar de illegale sector ([www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl)). Kunnen vrouwen echter zonder al teveel (administratieve) barrières aan het werk, dan werkt dit wellicht vrouwenhandel in de hand<sup>76</sup>.

### 8.5.2 Exploitanten

In ons onderzoek hebben wij de exploitanten als respondenten buiten beeld gelaten. Toch kwamen er wat opmerkelijke punten naar voren. Meerdere respondenten vertelden ons dat exploitanten naast het verhuren van ramen, de prostituees tegen exorbitante huurprijzen ook huisvesten. Een andere vraag is in hoeverre de beheerders of exploitanten kennis dragen van strafbare feiten: zij bevinden zich tenslotte voortdurend 'midden in het milieu'. Ook blijkt uit tapgesprekken dat zij soms rechtstreeks contact hebben met pooiers.

<sup>74</sup> De Nederlandse Vereniging van banken is echter onlangs wel de dialoog aangegaan met burgemeester Cohen van Amsterdam over kredietverlening aan seksbedrijven (Volkskrant, 2007)

<sup>75</sup> Het prostitutie informatie centrum (pic) raadt om die reden inschrijving bij de KvK af.

<sup>76</sup> Hoewel deze barrières, zoals eerder betoogd, geen garantie vormen tegen vrouwenhandel.

### 8.5.3 Gebrek aan landelijk overzicht /Prostitutiecarrousel?

Het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) verwoordt de behoefte aan een landelijk overzicht van de resultaten van de bestuurlijke controles en een landelijk overzicht van malafide exploitanten. Dit overzicht is echter nog niet gerealiseerd. Meerdere respondenten, voornamelijk van de politie, uitten hun wens om over een dergelijk overzicht te beschikken. Als voornaamste reden wordt genoemd dat de vrouwen vaak van stad wisselen, oftewel steeds ergens anders geplaatst worden: de zogenaamde 'prostitutiecarrousel'. Ook hulpverleners spreken van verloop onder de vrouwen. De groep Dürdan is hiervan overigens een slecht voorbeeld: de meeste meisjes hadden of hebben een vast raam.

### 8.5.4 Valse of vervalste paspoorten

Eén van de prostitutiecontroleurs vertelt dat er tijdens prostitutiecontroles regelmatig valse of vervalste paspoorten<sup>77</sup> worden aangetroffen. Hoeveel precies kan hij niet zeggen. Het verbaast hem dat de vrouwen met deze paspoorten verschillende officiële documenten hebben verkregen (Respondent 11). Uit een steekproef van dagrapporten uit 2005 en 2006, die hij aan ons verstrekt, blijkt dat van de aangetroffen paspoorten is gebruik gemaakt bij een of meerdere van de volgende registraties:

- GBA-inschrijving
- KvK-inschrijving
- Sofi-nummer
- Verblijfsaantekening door gemeente
- Aanvraag verblijfsvergunning
- Verblijfsvergunning IND

Bij geen van deze aanvragen of registraties is de vervalsing aan het licht gekomen. Hieronder worden drie voorbeelden gegeven van incidenten die werden aangetroffen tijdens prostitutiecontroles in één van de gemeenten.

*Een Albanese legitimeert zich met een vals Grieks paspoort tijdens een controle in augustus 2006. Door twijfel aan de juistheid van het document, wordt de Griekse ambassade geraadpleegd. Deze vertelt dat de persoon op*

<sup>77</sup> Een vervalst paspoort is een nagemaakt paspoort of een paspoort waaraan 'gesleuteld' is: de foto is bijvoorbeeld vervangen. Het document zelf is dus niet 'echt'. Bij een vals paspoort, daarentegen, is het document op zich 'echt' maar klopt dit niet met de identiteit van de persoon die het paspoort gebruikt. Dit is bijvoorbeeld het geval met een 'lookalike' paspoort of een paspoort dat is gebaseerd op een vals of vervalst brondocument. Vooral in het laatste geval is detectie moeilijk.

*de foto niet overeenkomt met de persoon aan wie het paspoort is uitgegeven. In mei 2006 was op dit paspoort wel een verblijfsvergunning verstrekt. Ook had zij zich hiermee ingeschreven bij het GBA. Een week eerder werd een vrouw aangetroffen die zich met een Litouws paspoort legitimeerde. De vrouw bleek Bulgaarse. Het gebruikte paspoort bleek bij de Litouwse autoriteiten als 'invalid from 2/11/2004'<sup>78</sup> te staan geregistreerd. In oktober 2005 had zij hierop een verblijfsvergunning toegekend gekregen. Een andere vrouw maakte in 2005 gebruik van een gesignaleerd Litouws paspoort. Zij was al drie keer eerder gecontroleerd en had met dit paspoort een verblijfstitel, sofi-nummer en inschrijvingen bij het GBA en de KvK verkregen.*

Aangezien wij nu geen zicht hebben op het aantal vervalste of valse paspoorten dat in gebruik is, is het moeilijk om hier nader uitspraken over te doen. Voor de instanties die paspoorten controleren (gemeente, IND) is het immers ook onmogelijk om een nul procent foutmarge te halen (Respondent 43). Gezien het feit dat een vals of vervalst paspoort echter een grote *red flag* is op de signaallijst van mensenhandel, is nader onderzoek hiernaar zeker gewenst.

#### 8.5.5 Taalbarrière

Veel van de vrouwen die in de prostitutie in Nederland werken, zijn de Nederlandse taal niet machtig. Zij spreken ook niet altijd Engels. Aangezien hulpverleners, belastingfunctionarissen of prostitutiecontroleurs niet altijd een tolk mee (kunnen) nemen, is communicatie moeilijk. Zo is het voor een Nederlander lastig te toetsen of een vrouw met een Grieks paspoort ook daadwerkelijk Grieks spreekt. Sommige controleurs hebben daar trucjes voor, zoals bijvoorbeeld het zeggen van het Griekse woord voor 'paspoort' (Respondenten 10 & 11). Het blijft natuurlijk moeilijk een vertrouwensrelatie op te bouwen met iemand met wie je nauwelijks kunt communiceren.

#### 8.5.6 Déjà vu

Een laatste opvallend punt betreft de beperkte lering die wordt getrokken uit 'lessen uit het verleden'. Enkele knelpunten die uit het onderzoek naar voren kwamen zijn al eerder geconstateerd of zelfs tot aanbevelingen en actiepunten verwerkt. Dit betreft onder andere de rol van de gemeenten, de onduidelijkheid omtrent arbeidsverhoudingen (met name zelfstandigheid), het verbeteren van de communicatie tussen ketenpartners en het waarborgen van een adequaat kennisniveau onder de betrokken personen.

---

<sup>78</sup> De Website van de Litouwse Autoriteiten [http://www.vrm.lt/paieska/dokumentai\\_en.php](http://www.vrm.lt/paieska/dokumentai_en.php) verklaarde het paspoort ongeldig vanaf 2-11-2004. Hieraan is niet af te lezen op welke datum zij deze ongeldigverklaring in hun database verwerkt hebben.

# 9

## Conclusie

Allereerst moet benadrukt worden dat deze conclusies voortkomen uit onderzoek naar mensenhandelproblematiek in de vergunde raamsector. Wij zijn ons bewust van de huidige trend waarin prostitutie behalve op de geijkte plaatsen, zoals clubs en bordelen, wordt aangeboden in sauna's en parenclubs (Daalder, 2007-I). In het verlengde hiervan erkennen wij dat er een illegaal circuit bestaat waarin mogelijk evenveel of zelfs meer gedwongen prostitutie plaatsvindt. Meerdere respondenten hebben hun zorg geuit over de situatie van de vrouwen die in de escort werkzaam zijn. Aangezien dit buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, zijn wij er in dit rapport niet op in gegaan. Nader onderzoek hiernaar achten wij wel zeer gewenst.

*Hoe is het mogelijk dat prostitutie onder dwang, oftewel mensenhandel, heeft kunnen plaatsvinden in de vergunde raamsector in de drie onderzochte gemeenten?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de betreffende gemeenten de relevante spelers in het prostitutiebeleid geïdentificeerd en is hun beleid onderzocht. De conclusies die hieruit naar voren zijn gekomen worden hieronder besproken. Hierbij wordt de algemene lijn weergegeven. Niet alle punten zijn op elke onderzochte stad en op alle diensten en personen van toepassing.

Bij de start van het onderzoek, namen wij aan dat signalen van mensenhandel niet werden opgevangen door de politie of andere instanties; uit eerdere evaluaties van de vergunde sector was immers niet gebleken dat men misstanden in de raamsector had gesignaleerd. Tijdens het onderzoek zijn inderdaad enkele knelpunten in het prostitutie- en mensenhandelbeleid, en de uitvoering daarvan, naar voren gekomen waardoor signalen van onvrijwillige prostitutie mogelijk worden gemist.

Ten eerste is het huidige beleid niet voldoende uitgerust om onvrijwillige prostitutie ofwel mensenhandel te signaleren. Het vergunningenbeleid is in de eerste plaats gericht op de exploitant. Het feit dat een bedrijf vergund is, garandeert echter niet dat er geen uitbuiting (door derden) plaatsvindt. Als een prostituee een kamer huurt bij een raamverhuurder, blijft een eventuele pooier die haar ertoe aanzet namelijk buiten beeld.

Ook veronderstelt het beleid dat signalen van mensenhandel voor een belangrijk deel voortkomen uit de bestuurlijke controles van raamexploitanten in het kader van het vergunningenbeleid. Deze controles richten zich in de praktijk voornamelijk op de prostituees en bestaan uit het controleren van hun 'papieren' en vaak ook een praatje. Als de bedoelde papieren – dit verschilt per stad - in orde zijn, betekent dit echter niet dat de prostituee in kwestie haar beroep vrijwillig uitoefent. Het moeten beschikken over en het verkrijgen van de juiste papieren vormt namelijk geen administratieve barrière tegen prostitutie onder dwang – met name niet voor Nederlandse vrouwen. Slachtoffers registreren zich niet altijd en als zij zich wel besluiten te registreren worden zij in de procedures vrijwel nooit als slachtoffer herkend. Het hebben van de vereiste papieren zegt niets over eventueel slachtofferschap van mensenhandel.

De controles vormen een belangrijk contactmoment tussen de overheid en potentiële slachtoffers van mensenhandel. Door de controleurs wordt geprobeerd om op deze momenten zicht te krijgen op signalen van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel zijn echter bijzonder moeilijk te identificeren, zeker als zij zich geen slachtoffer voelen of als zij hun slachtofferschap willen verbergen. 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 klapt; de risico's (geweld, schaamte, onzekerheid, dood) zijn (in haar perceptie) immers te groot. Niet voor niets wordt door slachtoffers van mensenhandel zelden aangifte gedaan.

Ten derde is de uitvoering van het mensenhandel- en prostitutiebeleid niet op alle fronten voldoende. Zo vindt er onvoldoende uitwisseling van signalen plaats tussen verschillende instanties. Bovendien voerden de gemeenten ten tijde van het onderzoek weinig regie over de prostitutiecontroles. Het prostitutiebeleid is de laatste maanden echter erg in beweging: de onderzochte gemeenten voeren momenteel veranderingen door op het gebied van beleid en regelgeving. Een kanttekening is overigens dat eerder geïdentificeerde knelpunten en andere 'lessen uit het verleden' bij gebrek aan landelijke sturing (nog altijd) niet zijn opgevolgd.

Behalve op landelijk en gemeentelijk niveau, wordt door de politie (op wijkteam-niveau) niet altijd conform het beleid gehandeld. Uit interviews en veldonderzoek is gebleken dat niet alle actieve prostitutiecontroleurs gecertificeerd zijn. Bovendien wordt de gedragscode niet altijd gevolgd. Ook bestaat er onduidelijkheid over de documenten waar bij controles naar gevraagd mag worden en

gegevens die genoteerd moeten worden - of juist niet. Overigens verschilde de manier van controleren per stad – het huidige decentrale beleid werkt verschillen in aanpak, regels en de mate waarin de bestrijding van mensenhandel in de praktijk prioriteit geniet, in de hand.

Tot slot kwam tijdens het onderzoek naar voren dat gebrekkige signalering zeker niet de enige oorzaak kon zijn van het feit dat (bijvoorbeeld) de groep Dürdan jarenlang vrijwel ongestoord kon opereren in de vergunde prostitutiesector. Prostitutiecontroleurs en hulpverleners schatten het aantal onvrijwillig werkende prostituees namelijk hoog in: signalen van mensenhandel worden dus wel degelijk opgevangen. Concrete opvolging van deze signalen in de vorm van een strafrechtelijk onderzoek blijft echter vaak uit. Uit de situatie dat agenten ‘aan de basis’ veelvuldig signalen van onvrijwillige prostitutie blijken op te vangen, zonder dat dit leidt tot het evenredige aantal opsporingsonderzoeken en eventueel rechtszaken, trekken wij de conclusie dat het kunnen voortbestaan van mensenhandel in de vergunde sector niet alleen te wijten is aan tekortkomingen in de signaleringsfase. Om de onderzoeksvraag in alle volledigheid te kunnen beantwoorden, lijkt nader onderzoek naar knelpunten en onvolkomenheden in de opvolging van signalen van mensenhandel geboden. Het hierop volgende hoofdstuk geeft daartoe een (theoretische) aanzet.



# 10

## Overweging achteraf: de menselijke factor

Uitgaande van eerdere positieve evaluaties van de situatie in de vergunde prostitutiesector (Korpsmonitor (2003 & 2004), Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) en Daalder (2007-I)), leek het voor de hand te liggen dat misstanden in de vergunde prostitutiesector niet gesignaleerd werden. Daar gingen wij aan de start van het onderzoek ook vanuit. Tijdens interviews met prostitutiecontroleurs en hulpverleners bleek echter dat zij het percentage onvrijwillige prostituees juist al jaren hoog inschatten. Dit doet de vraag rijzen waarom jarenlange signalering op lokaal niveau niet heeft geleid tot beroering en actie op een bovenlokaal, zo niet landelijk/publiek niveau, zoals onlangs naar aanleiding van het opsporingsonderzoek Sneep gebeurde. In het voorgaande gedeelte van dit rapport werden concrete knelpunten in het beleid en de uitvoering daarvan geïdentificeerd; in dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven tot verklaringen op een abstracter niveau.

### 10.1 Andere belangen: een theoretische exploratie

Zoals blijkt uit Hoofdstuk Zeven, is in de vergunde prostitutiesector een groot aantal (overheids)partijen actief zoals politie, gemeente, inspecties en particuliere betrokkenen zoals klanten en raamverhuurders. Een mogelijke verklaring voor de lange tijd dat de groep ondanks vele 'toezieende ogen' heeft kunnen doorgaan ligt in de notie dat de signalen verschillende 'beslissingnemers' moeten passeren voordat zij in een strafrechtelijk onderzoek of een rechtszaak uitmonden. Bij elke potentiële signaleerder en beslissingnemer spelen meerdere belangen. Wanneer er belangen spelen die in de ogen van de signalerende partij of beslissingnemer zwaarder wegen dan het belang dat gediend wordt met de opvolging van de signalen, zal hij of zij de signalen ofwel niet (h)erkennen óf er geen actie op ondernemen. Vanuit de sociale psychologie zijn de mechanismen, die vervolgens de eigen beslissing of het gedrag rechtvaardigen en ongewenste informatie (in dit geval: informatie over mensenhandel) neutraliseren, bekend als cognitieve dissonantie (Festinger, 1970) en selectieve waarneming (Hewstone & Stroebe 2001). In de criminologie wordt de verwante term neutralisatietechnieken gebruikt om rechtvaardiging van het criminele gedrag door daders aan te duiden (Sykes & Matza, 1957). Uit een onderschept telefoon gesprek tussen twee slachtoffers wordt één van deze

technieken, het ontkennen van het slachtoffer ('zij was al een hoer') door de verdachte, duidelijk:

*Hij wordt gek omdat hij een tweede meisje wil. En het is mijn schuld. En ik moet voor hem zoeken, Marieke moet zoeken, iedereen moet zoeken naar een vriendin voor hem, nu. En ik zeg, "Waarom zoek je zelf niet? Kun je geen meisje vinden buiten het Redlight"? En hij zei, "Nee als ik een meisje van buiten het Redlight neem wordt God boos, maar als ik een meisje neem dat al in het Redlight werkt dan zegt God niets". Dat is hoe ze denken (Tapgesprek, Dossier Sneep).*

Cohen (2001) stelt dat het neutraliseren van onwelkome informatie niet alleen door daders, maar ook door slachtoffers en omstanders van normoverschrijdend gedrag wordt toegepast. Hij noemt het 'ontkenning': de paradox van iets tegelijkertijd wel en niet weten. Ontkennen kan zowel op een actieve of passieve manier. Actief ontkennen houdt verwerping of verloochening in; bij passieve ontkenning wordt simpelweg de aandacht afgewend (wegkijken, niet onder ogen willen zien). Ontkenning kan verschillende vormen aannemen: tolerantie, accommodatie, gewenning, collusie, doofpotpolitiek, iets voor lief nemen of aanvaarden. In elk geval wordt een ongewenste gebeurtenis genegeerd, niet erkend of herkend, of genormaliseerd (Cohen, 2001). Bij al deze mechanismen is het overigens niet duidelijk in welke mate de persoon in kwestie er zich bewust van is.

Het belang van het onderkennen van deze afwegingen en bijbehorende ontkennings- en rechtvaardigingsmechanismen is niet het op de vingers kunnen tikken van individuele personen, maar het inschatten van de mogelijke invloed van het collectief op de beleidsuitvoering. Een fictief voorbeeld is de combinatie van een slachtoffer dat andere belangen heeft dan het doen van aangifte, een klant die niet wil weten wat er achter de schermen gebeurt, een zedenteam met een concurrerende kinderpornozaak en een exploitant die in verband met de vergunningverlening liever niet met criminaliteit geassocieerd wil worden.

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport, was er op gericht concrete knelpunten in beleid(suitvoering) te identificeren. Meerdere malen zagen wij dat er een extra factor in het geding was die invloed uitoefent op het bereiken van beleidsdoelen: de menselijke beslissingnemer met rivaliserende belangen. Het viel buiten het bestek van het onderzoek om deze hypothese van concurrerende belangen empirisch te testen. Aangezien wij vermoeden dat deze menselijke afwegingen wel een belangrijke factor zijn in het al dan niet succesvol zijn van een beleid, willen wij u een theoretische exploratie niet onthouden. Hieronder



volgen enkele voorbeelden die de stelling inzichtelijk moeten maken. Hierbij worden bevindingen uit de literatuur gecombineerd met praktijkvoorbeelden uit het onderzoek. De slachtoffers worden hierbij het meest uitgebreid belicht aangezien hun vaak oncoöperatieve houding onbedoeld kan leiden tot onbegrip bij degenen die zich juist inzetten bij de bestrijding van mensenhandel.

## 10.2 Concurrerende belangen geconcretiseerd

### 10.2.1 Slachtoffers

In eerste instantie klinkt het aannemelijk dat slachtoffers gemotiveerd zouden zijn om signalen aan de politie door te spelen: zij hebben er het meeste mee te winnen als er een einde komt aan de uitbuitingssituatie. Mensenhandel is echter een delict met een zeer lage aangiftebereidheid. Welke belangen zouden er kunnen spelen die de prostituees ertoe bewegen geen hulp van buitenaf in te schakelen? Allereerst voelt niet elke prostituee die volgens artikel 273f slachtoffer is van mensenhandel, zich ook daadwerkelijk slachtoffer (zie Hoofdstuk Acht). Bovendien kan het zo zijn dat het in de ogen van het slachtoffer adaptiever is om geen bekendheid te geven aan haar slachtofferschap en zo de misbruiksituatie voort te laten bestaan. Behalve schaamte voor hun beroep en de positie waarin zij zich bevinden, speelt angst voor de pooier en de angst om niet geloofd te worden hierbij waarschijnlijk een rol. Siegel en De Blank (2008) constateren overigens dat het stereotype beeld van een misleid, naïef slachtoffer niet altijd opgaat: vrouwen vervullen soms (cruciale) taken in een mensenhandelorganisatie. Vaak worden zij hiertoe gedwongen, maar er zijn ook vrouwen die vrijwillig hun medewerking verlenen. De grens tussen slachtofferschap en daderschap wordt daarmee diffuus (Siegel & De Blank, 2008). Overigens zou deze dubbelrol een extra barrière tegen aangifte kunnen vormen: behalve slachtoffer is de prostituee in kwestie namelijk ook schuldig aan een strafbaar feit.

De slachtoffers bevinden zich vaak in een zeer geïsoleerde positie. Hun pooier of partner is 'de enige die ze hebben' en ook de rest van hun (sociale) leven speelt zich volledig af binnen het prostitutiemilieu. De stap om ermee te stoppen is dan vanzelfsprekend zeer groot. Als zij beslist om uit de school te klappen, verliest zij hiermee haar sociale netwerk. Buiten het milieu staat zij er volledig alleen voor. Soms verkiezen slachtoffers de voorspelbaarheid van een dwangsituatie boven de onbekendheid van het traject waarin zij terecht zullen komen. "Ze weten nu tenminste nog waar ze aan toe zijn" aldus een hulpverlener (Respondent 37).

Overigens worden precies deze omstandigheden (een levensbedreigende

situatie; het gevoel niet te kunnen ontsnappen; weinig of geen contact met derden; en de agressor laat een vriendelijke kant zien) genoemd als voorwaarden voor het optreden van het Stockholm Syndroom<sup>79</sup> ([www.vecip.com](http://www.vecip.com)). Het Stockholm syndroom is een overlevingsstrategie waarbij in de beleving van het slachtoffer de situatie omgekeerd wordt: de uitbuiters worden gezien als 'de goeden' en de politie als 'de slechten'. Dit verklaart ook het uitblijven van een vreugdevolle reactie op het moment dat de politie slachtoffers 'bevrijdt' van 'hun uitbuiters' en het gedrag van de in §8.5.2.1. genoemde huilende slachtoffers in de rechtszaal.

Hoe sterk de loyaliteit aan de daders is, blijkt uit het feit dat twee slachtoffers - ondanks dat zij zijn aangehouden voor meened - blijven volhouden vrijwillig te werken en het geld zelf te mogen houden. Het team confronteert de slachtoffers met telefoongesprekken waaruit blijkt dat de vrouwen niet zelf hun werktijden bepalen, niet zelf mogen kiezen wie hun klanten zijn of een minimumbedrag van duizend euro per nacht moeten verdienen. Eén van de twee verklaart als volgt:

*Sarah: "Ik doe het echt vrijwillig. Ik snap het probleem niet. Ik deed dit werk al een jaar voordat ik A. leerde kennen. Ik werk nu zes dagen per week. Als ik het voor elkaar krijg, werk ik wel zeven dagen want ik moet alles alleen doen nu A. er niet meer is. Ik moet boodschappen doen en schoonmaken en de hond uitlaten. Ik heb de laatste maanden veel stress sinds A. vastzit. [...]"*

*Agent: "Ik had gehoopt dat als jij niet onder druk van A. zou staan, jij dan misschien voor jezelf op zou komen. Nu moet ik je confronteren met leugens en dat vind ik jammer. Ik weet dat jij die leugens niet hebt verteld om er zelf beter van te worden maar dat je ze onder druk hebt verteld. Of zit ik eraan?"*

*Sarah: "Ik wil geen antwoord geven. Ik heb genoeg vragen beantwoord. Ik sta niet onder druk. Ik sta alleen onder druk van jullie omdat jullie elke keer met die telefoongesprekken komen."*

### 10.2.2 Overigen

Het valt buiten het bestek van deze rapportage om voor iedere in Hoofdstuk Zeven besproken partij na te gaan welke overige belangen er eventueel zouden kunnen spelen. Daarom worden hier een korte opsomming gegeven van eventuele concurrerende belangen en toegepaste neutralisaties door enkele van de bij de bestrijding van mensenhandel of de exploitatie van prostitutie betrokken partijen.

<sup>79</sup> Genoemd naar een gijzeling in Stockholm waarbij de gijzelaars het na afloop opnamen voor de gijzelnemers.

## Klanten

Zaitch en Staring (2008) concluderen na een onderzoek naar prostituanten dat, hoewel zij op de hoogte zijn van enkele indicatoren van mensenhandel, de meerderheid van de klanten die kennis laat varen op het moment dat zij oog in oog staan met de prostituee van hun keuze. Zij stellen het hebben van een prettig prostitueebezoek dan voorop en sluiten hun ogen voor eventuele 'ongewenste informatie'. Een bezoeker van raamprostitutie neutraliseert als volgt:

*"Ik denk dat ik deze vrouwen nooit tegenkom. [...] Ik denk dat die in een ander circuit zitten, privé-huizen en dergelijke. Dat is allemaal meer verborgen dan hier. Hier wordt namelijk alles gecontroleerd door de zedenpolitie<sup>80</sup>" (Zaitch & Staring, 2008: 42).*

## Commercieel betrokkenen: exploitanten, cosmetische kliniek, woningverhuurder

Hoewel raamverhuurders soms stellen dat zij niks met mensenhandel te maken hebben aangezien zij alleen verhuren aan vrouwen wiens papieren in orde zijn, hadden Bovenkerk en collega's een andere observatie:

*We hebben al gezien dat souteneurs bij de gehele branche van de raamverhuurbedrijven in feite wel degelijk terecht kunnen [...]. De belangrijkste reden is eenvoudig dat het maken van omzet boven alles gaat [...] De (grote) eigenaren laten het verhuren van hun ramen over aan beheerders die resideren in een kantoortje. Dit stelt hen in staat om op een geloofwaardige manier van niets te weten [...] Een volgende dwingende reden om wel met de pooiers in zee te gaan, is eenvoudigweg intimidatie (Bovenkerk et al., 2004: 60-62).*

Aangezien wij geen onderzoek gedaan hebben naar kamerverhuurders, kunnen wij over hun eventuele belangen geen uitspraken doen. Wel is het zo dat prostituees met de juiste papieren ook slachtoffers van mensenhandel kunnen zijn.

Uit Hoofdstuk Twee bleek al dat er door een kliniek groepskorting gegeven werd op borstvergrotingen. De verklaring van twee slachtoffers bevestigt de werkwijze van de kliniek:

*Ik heb van hen gehoord dat als de meisjes op de operatietafel lagen, de jongens in de operatiezaal staan en tegen de dokter zeggen: "Stop maar vol". De borsten moeten zo groot mogelijk worden. De mannen bepalen dit (Verklaring, Dossier Sneep).*

<sup>80</sup> Deze quote is vertaald uit het Engels.

*Een ander slachtoffer verklaart dat zij met haar pooier van mening verschilde over de cupmaat: hij wilde grotere dan zijzelf wilde. Tot op de dag van de operatie wist zij niet welke cup het zou gaan worden. Uiteindelijk krijgt zij de grootste cup die mogelijk is. Overigens verklaart Isabella dat het niet zo was dat zij die borstvergroting moest doen. Zij had ermee ingestemd en de papieren ondertekend (Samenvatting verhoor, Dossier Sneep).*

Aangezien wij niet in het bezit zijn van een verklaring of onderscheppte telefoongesprekken van de cosmetisch arts of medewerkers van de kliniek, kunnen wij niet met zekerheid zeggen welke belangen (financieel?) en mechanismen van ontkenning er speelden. Het lijkt in ieder geval voor de direct betrokkenen in de cosmetische kliniek moeilijk vol te houden dat zij de prostituees voor volkomen autonoom beslissende cliënten hielden. Als neutralisatie kunnen zij wellicht aanvoeren dat de vrouwen in kwestie zelf de papieren ondertekend hebben.

Tot slot is er een vastgoedbedrijf dat aan de groep meerdere huisjes op een recreatiepark met groepskorting verhuurt en auto's, telefoons en valse werkgeversverklaringen regelt. Bij dit bedrijf speelt het belang om de criminele activiteiten stil te houden: het is er immers bij betrokken. Over hoe de signalen van mensenhandel door de betrokken mogelijk verwerkt worden, merkt Cohen op:

*Bystanders, like perpetrators, are gradually drawn into accepting as normal actions which are initially repugnant. They deny the significance of what they see by avoiding or minimizing information about victims' suffering (Cohen, 2001, p: 16).*

## Hulpverlening

Het terughoudend zijn in het doorgeven van signalen bij hulpverleners kan verklaard worden door een concurrerend belang: het behoud van de vertrouwensrelatie met de cliënt. Als het slachtoffer de indruk krijgt dat de vertrouwelijkheid geschonden kan worden en de hulpverlener met de politie zal praten, zal zij zich vermoedelijk terugtrekken. Zij zal in ieder geval niet meer vrijuit spreken. De hulpverlening staat op die manier klem tussen enerzijds de politie inschakelen in het belang van de cliënt en anderzijds de politie niet in te schakelen in het belang van de cliënt.

## Politie

Omdat zedenteams vaak kampen met een capaciteitstekort, moeten er prioriteiten gesteld worden. Ondanks de hoge prioritering van het delict mensenhandel door het College van procureurs-generaal, stelt de Korpsmonitor 2006 vast dat deze zaken in de praktijk niet altijd de hoogste prioriteit genieten

(Landelijke Expertgroep Mensenhandel, 2007). Een zedenrechercheur legt uit dat er bij gebrek aan mankracht gekeken wordt naar 'met welke zaken men iets kan' (Respondent 14). Aangezien aanwijzingen van mensenhandel vaak niet erg concreet zijn, verliezen mensenhandelzaken het vermoedelijk van zaken met een beter oplossingsvooruitzicht in het zogenaamde wegingsproces. Bovenkerk en Pronk (2008) concluderen in lijn hiermee dat het gros van de anonieme meldingen (Meld M) niet tot (een te achterhalen) positief resultaat had geleid omdat bij de afweging van prioriteiten deze meldingen het waarschijnlijk vaak aflegden tegen dringender zaken (Bovenkerk & Pronk, 2008). Ruth Hopkins laat in haar artikel "Slavenhandel op de Wallen" twee agenten aan het woord. Over een opsporingsonderzoek naar mensenhandel dat al na enkele maanden werd stopgezet, stellen de agenten dat zij "worden geacht te scoren. Er moeten meetbare prestaties worden geleverd" (Hopkins, 2005: 24).

Twee zedencontroleurs gaven tijdens het interview aan informatie te hebben verzameld waarop "wel 15 strafrechtelijke onderzoeken gestart kunnen worden", maar 'hun informatie niet altijd kwijt te kunnen'. "Wij kunnen alleen maar signalen doorgeven, en dat doen we ook". Op een hoger niveau in de politie-organisatie kwamen wij neutralisaties tegen als het ging om 'plankzaken' of niet opgevolgde signalen. Een functionaris vond slachtoffers van loverboys toch ook wel heel naïef en vroeg zich af tot hoever de verantwoordelijkheid van de staat eigenlijk reikte. Een ander gaf aan dat "het een keer ophoudt" als slachtoffers steeds maar niet komen opdagen voor een aangifte.

### 10.3 Conclusie

Een theoretische zoektocht naar het antwoord op de vraag hoe de groep Dürdan onder zoveel 'toezieende ogen' heeft kunnen blijven opereren, leert dat bij elk individu of organisatie mogelijk meerdere belangen spelen. Of er actie ondernomen wordt, hangt af van de vraag of er belangen zijn die in de ogen van deze signalerende of beslissende partij zwaarder wegen dan het belang dat gediend wordt met de opvolging van signalen. Zo zijn er financiële belangen, vertrouwensbelangen of wil iemand onbezorgd van zijn prostitueebezoek kunnen genieten. Hiernaast hebben slachtoffers hun eigen redenen om geen aangifte te willen doen. Het verdient aanbeveling om deze stelling verder te onderzoeken. Bij het ontwikkelen van beleid, zouden eventuele concurrerende belangen kunnen worden onderzocht en ondervangen.

# 11

## Aanbevelingen

Allereerst moet benadrukt worden dat deze aanbevelingen gebaseerd zijn op onderzoek naar mensenhandelproblematiek in de vergunde sector. Wij erkennen dat er een minder gereguleerd illegaal circuit bestaat waarin mogelijk evenveel of zelfs meer gedwongen prostitutie plaatsvindt. De hieronder volgende aanbevelingen zijn gericht op verbetering van de situatie in de vergunde sector. Hoewel sommige aanbevelingen wellicht ook een positief effect hebben op andere prostitutiecircuits, zijn zij daarop niet toegesneden. Sterker, bij alle te nemen maatregelen moet in het oog gehouden worden wat de eventuele effecten op de niet-vergunde sector zouden kunnen zijn.

Tevens onderkennen wij dat mensenhandel een transnationaal fenomeen is. De aanbevelingen die wij doen hebben echter betrekking op het nationale niveau. Hoewel deze de strijd tegen mensenhandel in Nederland zullen sterken, kunnen zij het fenomeen niet uitbannen. Zolang de vraag naar prostitutie (pull-factor) en het aanbod (o.a. vanuit landen met een lagere levensstandaard) blijft bestaan (push-factor) zullen er personen zijn die zich met deze zeer winstgevende handel bezig houden. Hoewel het belangrijk is om op nationaal en lokaal niveau barrières op te werpen om mensenhandel te bestrijden, moet het fenomeen ook op internationaal niveau tegen worden gegaan.

Tot slot moeten twee kanttekeningen gemaakt worden. Allereerst was de conceptversie van de bestuurlijke rapportage Sneep in juni 2007 klaar. Deze is daarna met onder andere gemeenten en politie gedeeld. Het is aannemelijk dat beleidsmakers in beleidsstukken van een latere datum de bevindingen en aanbevelingen hebben geïncorporeerd of zich er door hebben laten inspireren. Hierdoor is het mogelijk dat sommige bevindingen of aanbevelingen gedateerd lijken. Ten tweede zijn de meeste aanbevelingen gericht op beleid en regelgeving. Uit Hoofdstuk 10 blijkt echter dat er ook altijd een menselijke component in het spel is: het beleid wordt immers uitgevoerd door personen (zoals gemeente- of politieambtenaren) en is vaak ook gericht op personen (zoals klanten of slachtoffers). Deze personen hebben allemaal eigen belangen en beweegredenen en komen soms tot andere keuzes dan een beleidsmaker voorzien had. Onderzoek naar eventuele concurrerende belangen en afwegingen teneinde deze te ondervangen, zou de effectiviteit van het mensenhandel beleid ten goede kunnen komen.

De hierna volgende aanbevelingen zijn onderverdeeld in beleidsaanbevelingen, aanbevelingen ten behoeve van de opsporing van mensenhandel en overige aanbevelingen.

### 11.1 Beleidsaanbevelingen

#### 1 Landelijke sturing, lokale regie bij gemeente

De sturing op en verantwoordelijkheid voor de aanpak van mensenhandel moet, meer dan nu het geval is, op het niveau van de centrale overheid komen te liggen. De landelijke overheid moet het initiatief nemen om een uniformer prostitutiebeleid te creëren, onduidelijkheden ten aanzien van regelgeving in de vergunde prostitutiesector weg te nemen, en te waarborgen dat de prioriteit die aan mensenhandel is toegekend in de praktijk wordt vertaald in de inzet van mankracht. De regie voor de uitvoering van het prostitutie- en mensenhandelbeleid moet op lokaal niveau bij de gemeenten komen te liggen.

#### 2 Landelijke Kaderwet<sup>81</sup>

Ter versterking van de mogelijkheden voor landelijke sturing op het prostitutie- en mensenhandelbeleid, en om meer duidelijkheid te scheppen, verdient het aanbeveling om een kaderwet prostitutie in te voeren. Een uniformer en dus helderder beleid komt een effectieve handhaving ten goede. Duidelijkheid over de positie en rechten voor prostituees kan bovendien hun kwetsbaarheid voor uitbuiting doen afnemen.

Met een kaderwet kan worden gestimuleerd dat de gemeenten een uniformer beleid gaan voeren. Dit zal de transparantie van het beleid ten goede komen. Ten aanzien van de redenering in de MvT Opheffing Algemeen Bordeelverbod dat de gemeenten dit beleid zelf mogen bepalen aangezien prostitutie een lokaal fenomeen is, kan gesteld worden dat de gemeenten nog steeds de vrijheid hebben het aantal seksinrichtingen, de locaties en de voorwaarden waaraan de locaties moeten voldoen, te bepalen.

De kaderwet moet helder uiteenzetten aan welke voorwaarden een prostituee moet voldoen om legaal in Nederland te werken. Daarbij moet geëxpliciteerd worden over welke papieren zij moet beschikken naast een geldig identiteitsbewijs. Gerelateerd daaraan moeten minimumeisen gesteld worden waaraan de exploitant moet voldoen in het kader van het controleren van deze papieren en

<sup>81</sup> In het meest recente beleidsprogramma (Samen werken, Samen leven) heeft het kabinet aangegeven dat het werkt aan een dergelijke kaderwet.

met betrekking tot zijn administratie. Daarbij valt te denken aan zaken als naar welke papieren hij dient te vragen, een verplichte cursus documentherkenning, het bewaren van kopieën van identiteitsbewijzen et cetera. Ter uitvoering van deze wet moeten de prostitutiecontroleurs overal in het land naar dezelfde papieren vragen. Er mogen geen lokale of regionale verschillen bestaan wat betreft de eisen waaraan prostituees moeten voldoen.

Ook moet overwogen worden om het onderscheid tussen legale en illegale exploitatie van prostitutie gelijk te trekken met het onderscheid tussen vergunde en niet-vergunde prostitutie. Op dit moment kan prostitutie zonder vergunning legaal plaatsvinden als de manier waarop dit gebeurt niet onder het lokale vergunningstelsel valt. In het kader van een helder beleid zou de gehele legale prostitutiesector vergunningplichtig gemaakt kunnen worden. Overigens moet wel stil gestaan worden bij de haalbaarheid van de handhaving in de te vergunnen sectoren.

Als sluitstuk van een helder prostitutiebeleid, verdient het aanbeveling onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van de strafbaarstelling van klanten die het illegale circuit en slachtoffers van mensenhandel bezoeken<sup>82</sup>.

### 3 Onderscheid maken tussen mensenhandelbestrijding en prostitutiebeleid

De signalering van mensenhandel leunt op dit moment aanzienlijk op de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. De uitvoering van het prostitutiebeleid staat daarmee sterk in het teken van de mensenhandelbestrijding. Controles die in feite gericht zijn op exploitanten van seksinrichtingen worden met name gebruikt als mogelijkheid om informatie over de prostituees te verkrijgen. Het sterke accent binnen het prostitutiebeleid op het tegengaan van mensenhandel heeft zijn weerslag op de andere doelstellingen van het beleid, zoals het verbeteren van de positie van prostituees. Een ander negatief gevolg is dat voor het verkrijgen van signalen van mensenhandel de aandacht te eenzijdig wordt gericht op de prostituee, het potentiële slachtoffer. Gebleken is echter dat slachtoffers van mensenhandel zichzelf niet altijd als zodanig beschouwen, of dat zij hun slachtofferschap niet onder de aandacht van prostitutiecontroleurs willen of durven brengen. Het is daarom aanbevelingswaardig om alternatieve bronnen van signalen van mensenhandel te exploreren. Zo zou meer aandacht moeten worden besteed aan het genereren van signalen van mensenhandel aan de hand van kennis over pooiers, bodyguards, geldophalers, exploitanten, snorders en andere mogelijke facilitatoren.

<sup>82</sup> In het meest recente beleidsprogramma (Samen werken, Samen leven) heeft het kabinet aangegeven dat het voornemens is een dergelijk onderzoek uit te voeren.

### 4 Minder verantwoordelijkheden beleggen bij de politie

In het verlengde van de vorige aanbeveling, is het raadzaam om de verantwoordelijkheid voor de handhaving van regels in de prostitutiesector en het signaleren en bestrijden van mensenhandel te beleggen bij meerdere partners dan nu het geval is. In de in deze rapportage onderzochte gemeenten is de politie verantwoordelijk voor zowel de bestuurlijke controles als voor de strafrechtelijke aanpak van misstanden. Het verdient aanbeveling om de handhaving van de prostitutiesector en het bestrijden en signalen van mensenhandel over vier sporen te laten lopen:

- De politie handhaaft de openbare orde, heeft overzicht over signalen van mensenhandel in de regio, maakt daarbij gebruik van hierboven genoemde 'bronnen van signalen' en signalen die door andere partners zoals gemeente, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en klanten worden opgevangen, en zorgt samen met het Openbaar Ministerie voor een adequate opvolging van deze signalen. Het is hierbij van belang om een inventarisatie te maken van alle betrokkenen die mogelijk met signalen van mensenhandel in aanraking komen. (Het EMM heeft vervolgens weer een overzicht van signalen uit het hele land.)
- De gemeente draagt zorg voor de bestuurlijke controle op vergunningvoorwaarden in de prostitutie. De uitvoering van een deel van de vergunningvoorwaarden kan worden belegd bij instanties als de brandweer en de GG&GD. Daarnaast stelt de gemeente prostitutiecontroleurs aan die aan de hand van regelmatige gesprekken met prostituees controleren op zaken als minderjarigheid en onvrijwilligheid. Mocht de gemeente hierbij politiefunctie-onarissen willen inzetten, dan moet hiervoor gecompenseerd worden zodat de prostitutiecontroles niet ten koste van de opsporingscapaciteit gaan. Bij overtreding van vergunningvoorwaarden legt de gemeente consequent bestuurlijke sancties op.
- De gemeente waarborgt dat er een gedegen uitstaptraject komt voor prostituees die willen stoppen met hun vak en zorgt dat prostituees actief worden benaderd om hen van de mogelijkheden op de hoogte te stellen.
- De Arbeidsinspectie controleert de vergunde prostitutiesector actief op illegale arbeid<sup>83</sup>.

Wanneer deze splitsing van verantwoordelijkheden tot stand wordt gebracht, is het opvolgen van de vijfde aanbeveling een voorwaarde voor effectief beleid.

<sup>83</sup> De AI is voornemens om in 2008 voor het eerst te gaan controleren op illegale arbeid in de prostitutiesector (Zie Hoofdstuk 7).

## 5 Investeren in communicatie

Er zijn veel partners actief in het prostitutiebeleid. Dat betekent dat er informatie aanwezig is op veel verschillende plaatsen. Het is van groot belang om deze informatie samen te brengen en te analyseren. Hiervoor is goede communicatie tussen partners vereist. Mogelijkheden om de communicatie te verbeteren zijn gezamenlijke cursusdagen, overlegplatforms, gedeelde databases en vaste aanspreekpunten. Het is raadzaam om op zowel landelijk als op lokaal niveau een informatieplan op te stellen, waarin voor elke dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt is vastgelegd welke zaken deze dienst mag registreren en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten. De partners dienen betrokken te worden in opsporingssuccessen om zodoende het belang van signaleren te illustreren en de bereidheid tot signaleren te vergroten.

## 6 Daadwerkelijk uitvoering geven aan aanbevelingen uit voorgaande studies en voorgenomen beleid.

Enkele opvallendheden en knelpunten die eerder al door anderen zijn geconstateerd, zijn tijdens het onderzoek dat aan deze bestuurlijke rapportage ten grondslag ligt opnieuw waargenomen: het gebrek aan uniformiteit in de uitvoering van het prostitutiebeleid, het overhevelen van bestuurlijk toezicht van de politie naar de gemeente, onduidelijkheid omtrent arbeidsverhoudingen en de status van zelfstandig ondernemer voor prostituees, de behoefte aan een landelijk overzicht van malafide exploitanten en het verbeteren van het kennisniveau van bij de bestrijding van mensenhandel betrokken personen. Aangezien de meeste van deze maatregelen landelijke kwesties betreffen, is het raadzaam dat de centrale overheid (nogmaals) het initiatief neemt tot de uitvoering ervan.

## 7 Aanwijzen prostitutiegebieden als veiligheidsrisicogebied

Voor zover pooiers of bodyguards zich op straat bevinden in een prostitutiegebied bestaat hun waarneembare gedrag uit een combinatie van zeer alledaagse handelingen. Er is daarom voor surveillanten of andere ambtenaren die met de handhaving van de openbare orde zijn belast veelal onvoldoende aanleiding en rechtsgrond om op te treden. Het verdient daarom aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken personen die antecedenten hebben op het gebied van mensenhandel het verblijf in prostitutiezones te verbieden. Tevens is het aanbevelingswaardig om te onderzoeken wat de extra mogelijkheden zijn om op te treden tegen 'rondhangende figuren' indien zônes met raamprostitutie worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

## 8 Dadergerichte aanpak

De door de subdriehoek zeden in Amsterdam voorgenomen maatregelen omtrent de zogeheten patseraanpak in het Wallengebied kunnen als pilot dienen voor een landelijke dadergerichte aanpak in prostitutiezones. De patseraanpak houdt in het kort in dat door koppeling van gegevens van verschillende ketenpartners mogelijkheden worden gecreëerd om bepaalde categorieën overlastgevende jongeren die in het bezit zijn van veel uiterlijk herkenbaar en onverklaarbaar vermogen, hun status en onverklaarbare vermogen af te pakken.

## 9 Voorkomen collusiegevaar

Bij de knelpunten is genoemd dat politieambtenaren die een taak hebben in de prostitutiesector vatbaar zijn voor collusie. Ten aanzien van alle ambtenaren die betrokken zijn bij het controleren en toezicht houden in de prostitutiesector verdient het aanbeveling enkele *safeguards* te implementeren. Gedacht kan worden aan het (daadwerkelijk) instellen van een maximale periode van aanstelling voor prostitutiecontroleurs. Ook het afspreken en handhaven van gedragscodes kan behulpzaam zijn bij het voorkomen van collusie. De verschillende politietaken kunnen door verschillende personen worden uitgevoerd. De Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) vangt bijvoorbeeld signalen op straat op, surveillanten treden op tegen pooiers in het kader van de handhaving van de openbare orde, en weer anderen onderhouden contacten met de prostituees. Ook bij deze maatregelen geldt dat wel de informatiepositie in het oog moet worden gehouden: er moet sprake zijn van continuïteit en er moet worden gewaarborgd dat de verschillende verantwoordelijken hun informatie met elkaar delen.

## 11.2 Aanbevelingen met betrekking tot de opsporing en sanctionering van mensenhandel

### 10 Investeren in facilitatoren

De casus Dürdan leert dat een criminele organisatie die op grote schaal vrouwen uitbuit in de prostitutie gebruik maakt van een groot aantal verschillende facilitatoren. Deze facilitatoren leveren een bewuste of onbewuste bijdrage aan de criminele activiteiten. In lijn met de programmatische aanpak van het fenomeen mensenhandel, verdient het aanbeveling om de bewuste facilitatoren van uitbuiting in de prostitutie in kaart te brengen en te onderzoeken welke bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet om deze facilitatoren sancties op te leggen. Zo kan informatie ingewonnen worden over pooiers, snorders, bodyguards en andere facilitatoren, zoals verhuurders (illegale onderhuur), paspoortvervalsers, ronselaars, malafide administratiekantoren etc.



Het in kaart brengen van facilitatoren van mensenhandel of criminele organisaties die zich schuldig maken aan mensenhandel kan op twee niveaus en momenten geschieden:

- Op landelijk niveau kan eens in de twee jaar door strategische criminaliteitsanalyse inzage worden verschaft in soorten facilitatoren van mensenhandel in zijn algemeenheid.
- Per opsporingsonderzoek is het raadzaam om bij de start in kaart te brengen van welke (soorten) facilitatoren de mensenhandelaar(-s) in kwestie gebruik maakt. Voor ieder project kan hiertoe een barrièremodel worden ontwikkeld dat is toegesneden op de activiteiten van de criminele groep waar het project zich op richt. In de doelstellingen van het opsporingsonderzoek wordt opgenomen dat de facilitatoren, eventueel in samenwerking met andere opsporingsdiensten of bestuurlijke instanties, worden aangepakt.

Ook het gebruik van bestuurlijke mogelijkheden om exploitanten van raamverhuurbedrijven waar slachtoffers van mensenhandel werken aan te pakken, kan worden onderzocht en, indien wenselijk, geïntensiveerd; bijvoorbeeld door gebruik te maken van de BIBOB-procedure. Tevens is het aan te bevelen om nader te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om exploitanten strafrechtelijk aan te pakken, als aannemelijk kan worden gemaakt dat zij op de hoogte zijn van het feit dat zij kamers verhuren aan slachtoffers van mensenhandel.

Hiernaast is het raadzaam beleid te ontwikkelen dat gericht is op het voorlichten van facilitatoren die zich niet bewust zijn van het feit dat zij diensten verlenen ten behoeve van criminele activiteiten.

Tenslotte verdient het aanbeveling om de drijfveren en belangen van facilitatoren met betrekking tot het melden van signalen van mensenhandel te bestuderen. Naar aanleiding daarvan kan bekeken worden óf en hoe 'passieve omstanders' in 'actieve signaleerders' veranderd kunnen worden.

### 11 Opvolging signalen

Het College van Burgemeester en Wethouders in Amsterdam stelde in een preadvies dat zal worden onderzocht "op welke wijze de gegevens die voortkomen uit de toezichthoudende en controlerende taken, die mogelijk indicatoren voor opleveren voor vrouwenhandel, binnen de organisatie van de politie worden verwerkt en geanalyseerd met het oog op de strafrechtelijke aanpak van vrouwenhandel en de contacten daaromtrent met het OM" (College B&W, 2005). Naar aanleiding van het onderzoek dat aan deze bestuurlijke rapportage ten grondslag ligt, rees dezelfde vraag. Waar stukt de opvolging van signalen? Is

dit een probleem binnen de organisatie of zijn de signalen niet voldoende concreet? Dit aspect verdient nader onderzoek.

### 12 Aangifte aantrekkelijker maken

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken op welke manier het doen van aangifte door slachtoffers van mensenhandel aantrekkelijker kan worden gemaakt. Moeten er meer of andere opvangmogelijkheden worden aangeboden? Moet er meer duidelijkheid komen over het traject 'na de aangifte', bijvoorbeeld met betrekking tot de verblijfstatus, aanslagen door de Belastingdienst, veiligheidsgaranties, de zitting? Cruciaal is in ieder geval dat slachtoffers op ieder moment in staat moet worden gesteld om aangifte te doen en dat alle aangiften serieus in onderzoek worden genomen. Resultaten van onderzoek naar aanleiding van een aangifte moeten op een transparante manier worden medegedeeld aan de aangever.

### 13 Verduidelijking aangifte

Het verdient aanbeveling dat het College van Procureurs Generaal in zijn volgende aanwijzing mensenhandel duidelijkheid schept over de status van een ingetrokken aangifte van mensenhandel: het intrekken van een aangifte is niet mogelijk. Aangezien mensenhandel een ambtshalve vervolgbaar delict is, hoeft het willen intrekken van een aangifte geen vrijspraak tot gevolg hebben. Het zou juist als (sterk) signaal van mensenhandel moeten worden opgevat.<sup>84</sup>

### 14 Signaleren aan de grens

Het verdient aanbeveling om het signaleren van mensenhandel aan de grens in de toekomst structureel vorm te geven. Door medewerkers van eenheden Mobiel Toezicht Vreemdelingen van de Koninklijke Marechaussee te trainen in het herkennen van reisgezelschappen waarbij mogelijk sprake is van mensenhandel, kunnen in een vroeg stadium signalen worden vastgelegd. Volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht is een persoon al schuldig aan mensenhandel als hij 'een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling'. Gezien deze ruime omschrijving, kunnen signalen die aan de grens worden opgevangen al snel grond zijn voor een verdenking voor mensenhandel en worden toegepast voor strafrechtelijke doeleinden. Volgens de Aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs Generaal moeten dergelijke signalen van mensenhandel worden gemeld bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

<sup>84</sup> In geval de strafwet ten aanzien van het delict mensenhandel de aangifte als een constitutief vereiste zou stellen, zou een ingetrokken aangifte tot ontslag van rechtsvervolging moeten leiden.



### **15 Vastlegging gegevens**

Gezien de vatbaarheid van de prostitutiesector voor uitbuitingspraktijken zou het vastleggen van persoonlijke gegevens van alle prostituees de signalering en bestrijding van mensenhandel kunnen bevorderen. Op deze manier kan gevolgd worden op welke verschillende plaatsen de prostituees hebben gewerkt en kunnen opsporingsdiensten of bestuurlijke controleurs beter informatie met elkaar uitwisselen op bovenregionaal niveau. Het verdient aanbeveling om onderzoek te doen naar voordelen en nadelen van gegevensvastlegging en een brede discussie te initiëren over de wenselijkheid hiervan.

### **16 Landelijke overzichten**

Enkele malen kwam in dit onderzoek naar voren dat de prostitutiesector een mobiele branche is<sup>85</sup> en dat er behoefte bestond aan een beter landelijk overzicht over verschillende aspecten van deze branche. Het is aan te bevelen om naast landelijke overzichten van verdachten en slachtoffers van mensenhandel, zoals die nu bij het EMM worden bijgehouden een landelijk Bibob-overzicht te creëren met informatie over malafide exploitanten, en een landelijk overzicht met de uitkomsten van prostitutiecontroles.

### **17 Signalering hulpverlening**

Het is aan te bevelen te zoeken naar mogelijkheden om meer signalen vanuit de hulpverlening beschikbaar te stellen voor de opsporing van mensenhandel. Op dit moment speelt de hulpverlening relatief weinig signalen door, terwijl zij toch in een positie verkeert waarbij zij veel signalen opvangt. Ook betrokkenen als abortusklinieken en artsen moeten worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Hulpverleners moeten door de politie worden uitgenodigd om signalen van mensenhandel aan te brengen en hen moet duidelijk worden gemaakt bij welk loket zij hiervoor terecht kunnen.

### **19 Mogelijkheid geven tot opnemen contact**

Verschillende respondenten gaven aan dat vrouwen pas onder het juk van hun pooier uit proberen te komen op het moment dat zij daar zelf aan toe zijn. Zoals eerder aangegeven, biedt het korte contact dat plaatsvindt bij bestuurlijke controles waarschijnlijk niet voldoende gelegenheid tot het inschakelen van hulp. Een oplossing hiervoor zou zijn om in elke kamer een bord (in verschillende talen) met het telefoonnummer van de politie, een hulpverleningsinstantie en het noodnummer te hangen. Ook is het een goede gewoonte om visitekaartjes achter te laten bij prostitutiecontroles.

## 11.3 Overige aanbevelingen

### **18 Meld Misdaad Anoniem campagne richten op vrouwen**

Meerdere respondenten gaven aan dat de prostituees onderling precies weten wie er wel en wie er niet onder dwang werkt. Ook 'praten de meiden graag onder elkaar'. Vanuit die gedachte is het wellicht een goed idee om een Meld M campagne gericht op prostituees te voeren. Een pilot die de bereidheid van melden onder prostituees onderzoekt, is daarbij raadzaam.

---

<sup>85</sup> De groep Dürdan rouleerde prostituees overigens niet, maar was wel actief in veel verschillende steden.

# Bronnen

## 12.1 Papieren bronnen

Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut (2006). *Monitor over de positie van slachtoffers van mensenhandel in Nederland*. Den Haag: WODC.

Bovenkerk, F., San, M. van, Boone, M., Boekhout van Solingen, T., Korf, D.J. (2004). *Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

Bovenkerk, F. & Pronk, G.J. (2008). Over de bestrijding van loverboymethoden. *Justitiële Verkenningen*. Jaargang 33(7): 82-95.

Cohen, S. (2001). *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*. Cambridge: Polity.

College van Procureurs-generaal (2005). *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik* (Stcrt. 25-01-2005, 17, nr. 2005A001).

College van Procureurs-generaal (2006). *Aanwijzing mensenhandel. Kernpunten aanpak mensenhandel* (Stcrt. 22-3-2006, 58, nr. 2006A002).

Daalder, A.L. (2002). *Het bordeelverbod opgeheven*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Daalder A.L. (2007-I). *Prostitutie in Nederland na opheffing bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC.

Daalder, A.L. (2007-II). De opheffing van het bordeelverbod; gevolgen voor mensenhandel? *Justitiële Verkenningen*. Jaargang 33(7): 64-77.

Donner, J.P.H. (2007). *Brief aan de Tweede Kamer over vrij verkeer werknemers*. Kenmerk AM/AMI/07/15161. 24 April 2007.

Festinger, L. (1970). *A theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.

Flight, S. e.a. (2007). *Evaluatie opheffing bordeelverbod*. Gemeentelijk beleid. Amsterdam: DSP-groep.

Gemeente Amsterdam (2007). *Nota prostitutie 2007-2010. Oud beroep, nieuw beleid*. Bestuurdienst. Directie Openbare Orde en Veiligheid.

GG&GD Amsterdam (2005). *Intermediary project for prostitutes. Annual report 2002-2004*.

Goderie, M. & H. Boutellier (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verweij Jonker Instituut

Hek, A.C. van 't, (2007). De cautie; de absolute afbakening van de overgang van controle naar opsporing. *Nederlands Juristenblad*. Nr 6: 330-334.

Hewstone M. & Stroebe W. (Eds.) (2001). *An introduction to social psychology. A European perspective*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Hopkins, R. (2005). *Ik laat je nooit meer gaan – Het meisje, de vrouw, de handelaar en de agent*. Breda: Uitgeverij De Geus

Hopkins, R. (2005). Slavenhandel op de Wallen. *M Magazine. NRC Handelsblad*. Oktober 2005.

Huberts, L. & Nelen, J. (2005). *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kabinet (2004-I). *Plan van Aanpak Bescherming en Ordening Prostitutiesector. Aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod*.

Kabinet (2004-II). *Nationaal Actieplan Mensenhandel. Aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland*.

Kabinet (2005). *Nationaal Actieplan Mensenhandel. Addendum*.

Kernteam Noord en Oost Nederland (2001). *Rapportage naar aanleiding van het Donar recherche onderzoek*.

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), dienst Nationale Recherche (2005). *Criminaliteitsbeeld Analyse Mensenhandel*. Driebergen: KLPD.

Landelijke Expertgroep Mensenhandel (2007). *Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2006*. Houten: In-pact Politieadviescentrum.

Memorie van Toelichting (1996-1997). *Opheffing Algemeen Bordeelverbod*, 1996-1997 25437, nr. 3.

Memorie van Toelichting (2003-2004). *Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel*, 2003-2004, 29291, nr. 3.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004). *Mensenhandel. Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.

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

PPM/DNP (2003). *Prostitutie en Mensenhandel*. Korpsmonitor 2003.

PPM/DNP (2004). *Prostitutie en Mensenhandel*. Korpsmonitor 2004.

Siegel, D. & De Blank, S. (2008). Vrouwen die in vrouwen handelen. De rol van vrouwen in mensenhandelnetwerken. *Tijdschrift voor Criminologie*. Jaargang 50 (1): 35-48

Sykes, G. M. & Matza, D. (1957) Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*. Vol 22: 664-679.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2003), *Praktijkboek Lokaal Prostitutiebeleid*. Supplement 3 – juli 2003. Den Haag: VNG Uitgeverij

Volkskrant (2007). *Banken bereid tot gesprek over krediet met seksbedrijf*. 3 januari 2007.

Zaitch, D. & Staring R.H.J.M (2008). The flesh is weak and the spirit even weaker. Prostitution clients and women trafficking in the Netherlands (in press). In: Nicola et al, A. Di (Eds.) *Human Trafficking and Prostitution. The Demand Side*. Springer: Dordrecht

## 12.2 Internetbronnen

Arbeidsinspectie. [www.arbeidsinspectie.szw.nl](http://www.arbeidsinspectie.szw.nl) (Geraadpleegd 12/03/2007)

Belastingdienst. [http://www.belastingdienst.nl/particulier/bsn\\_sofinummer/bsn\\_sofinummer-03.html#P29\\_3425](http://www.belastingdienst.nl/particulier/bsn_sofinummer/bsn_sofinummer-03.html#P29_3425) (Geraadpleegd 30/03/2008).

Gemeente Alkmaar (2007). *Raadsvoorstel Aanpak prostitutie Alkmaar*. 28 juni 2007. <http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/bestuur/raad/bijlagen/2007/files/3318.pdf> (Geraadpleegd 15/12/2007)

Gemeente Amsterdam (2007-II). *College B&W Amsterdam investeert in de Wallen*. 20 september 2007. [http://www.amsterdam.nl/gemeente/college/burgemeester\\_cohen\\_0/persberichten/college\\_b\\_w?ActItdt=80995](http://www.amsterdam.nl/gemeente/college/burgemeester_cohen_0/persberichten/college_b_w?ActItdt=80995) (Geraadpleegd 10/12/2007).

IND (2008) <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/InschrijvingEU.asp> Laatst aangepast door IND op 27 april 2007 (Geraadpleegd 30/03/2008)

Kabinet (2007). *Samen wonen, Samen leven. Beleidsprogramma 2007-2011*. [http://www.regering.nl/Het\\_kabinet/Beleidsprogramma\\_2007\\_2011](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011) (Geraadpleegd 05/02/2008).

Kamer van Koophandel. <http://www.kvk.nl/topic/topic.asp?topicID=7139> (Geraadpleegd 24/02/2007) & [http://www.kvk.nl/handelsregister/041\\_Registreren\\_in\\_handelsregister/welkeondernemingenmoetenzichinschrijven/Criteriavooreenonderneming.asp](http://www.kvk.nl/handelsregister/041_Registreren_in_handelsregister/welkeondernemingenmoetenzichinschrijven/Criteriavooreenonderneming.asp) (Geraadpleegd 22/02/2008).

Liga Rechten van de Mens. <http://ligarechtenvandemens.nl/laudatio2006.html> (Geraadpleegd 05/02/2007).

Litouwse autoriteiten. [http://www.vrm.lt/paieska/dokumentai\\_en.php](http://www.vrm.lt/paieska/dokumentai_en.php) (Geraadpleegd 01/03/2007).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). *Q & A prostitutie 2005. Vragen en antwoorden over het Nederlandse Prostitutiebeleid*. <http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/q-a-prostitutie-2005-nl.pdf>, (Geraadpleegd 21/12/2006)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Extra controles op misstanden bij behandeling Polen*. Persbericht 07 januari 2008. [http://arbeidsinspectie.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp\\_document&link\\_id=133646](http://arbeidsinspectie.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=133646) (Geraadpleegd 12/02/2008).

Politiekennisnet: Intranetpagina van de Nederlandse Politie (Geraadpleegd december 2006- maart 2007).

Prostitutie.nl. Een project van Soa Aids Nederland.  
[http://www.prostitutie.nl/studie/documenten/beleid\\_en\\_wetgeving/pers-draagverbodverb.pdf](http://www.prostitutie.nl/studie/documenten/beleid_en_wetgeving/pers-draagverbodverb.pdf) (Geraadpleegd: 23/04/2007).

Stichting de Rode Draad (2006). <http://www.rodedraad.nl/index.php?id=11>  
(Geraadpleegd 24/02/2007).

Stichting de Rode Draad (2006). *Rechten van Prostituees... Een rapportage over de waarnemingen van de Rode Draad in het Nederlandse prostitutieveld, ruim vijf jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en een pleidooi voor een kaderwet voor de prostitutie (Prostitutiewet).* [www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl)  
(Geraadpleegd 3/11/2006).

Stichting de Rode Draad (2004), *Uit het leven gegrepen, - eigen evaluatienotitie over de opheffing van het bordeelverbod.* [www.rodedraad.nl](http://www.rodedraad.nl) (Geraadpleegd 15/5/2007).

Stichting tegen Vrouwenhandel (2006). *Jaarverslag 2006.* <http://www.mensenhandel.nl/> (Geraadpleegd 17/12/2007).

## 12.3 Respondenten

### Gemeenten

- Arbeidsinspectie (telefonisch)
- Arbeidsinspectie (telefonisch)
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Belastingdienst, behandelfunctionaris
- Gemeente, adviseur openbare orde en veiligheid
- Gemeente, beleids- en projectadviseur zeden en huiselijk geweld
- Gemeente, medewerker afdeling GBA
- Gemeente, medewerker GBA (telefonisch)
- Gemeente, medewerker GBA (telefonisch)
- Gemeente, Openbare Orde en Veiligheid, Sector bestuurszaken, beleidsmedewerker
- Gemeente, Van Traa Team, medewerker thema prostitutie
- Gemeente, Van Traa Team, medewerker BiBob
- GG&GD, hulpverlener prostitutie
- GG&GD, Maatschappelijk werk en gezondheidszorg, beleidsmedewerker thema prostitutie.
- GG&GD, sociaal verpleegkundige
- Kamer van Koophandel, medewerker
- Kamer van Koophandel, medewerker (telefonisch)
- Kamer van Koophandel, medewerker (telefonisch)
- Kamer van Koophandel, medewerker (telefonisch)
- Particuliere hulpverleningsinstantie, outreachend hulpverlener
- Particuliere hulpverleningsinstantie, outreachend hulpverlener
- Particuliere hulpverleningsinstantie, hulpverlener en verpleegkundige
- Politiekorps, afdeling zeden, analist (telefonisch)
- Politiekorps, afdeling zeden, korpsprojectleider team
- Politiekorps, afdeling zeden, rechercheur, prostitutiecontroleur
- Politiekorps, afdeling zeden, zedenrechercheur
- Politiekorps, groepschef commerciële zeden
- Politiekorps, groepschef stadsdeel Centrum
- Politiekorps, hoofd afdeling zeden
- Politiekorps, korpsexpert prostitutie en mensenhandel
- Politiekorps, rechercheur commerciële zeden, tevens regionaal projectleider mensenhandel (2x gesproken)

- Politiekorps, rechercheur en prostitutiecontroleur (2 x gesproken)
- Politiekorps, rechercheur en prostitutiecontroleur
- Politiekorps, vreemdelingenpolitie (telefonisch)
- Politiekorps, vreemdelingenpolitie (telefonisch)
- Politiekorps, wijkteam, buurtregisseur & prostitutiecontroleur
- Politiekorps, wijkteam, informatiespecialist & prostitutiecontroleur (3 x gesproken)
- Politiekorps, wijkteam, professional zeden & prostitutiecontroleur
- Politiekorps, wijkteam, projectleider prostitutie & prostitutiecontroleur (2 x gesproken)
- Politiekorps, wijkteam, prostitutiecontroleur
- Politiekorps, wijkteam, prostitutiecontroleur
- Politiekorps, wijkteam, wijkteamchef
- Raamexploitant (telefonisch)

#### **Overig**

- Belastingdienst, landelijk projectleider prostitutie
- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, onderzoeker
- Landelijke Expertgroep Mensenhandel, voorzitter (tevens expert mensenhandel Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en docent)
- IND, afdeling uitvoeringsbeleid, beleidsmedewerker (schriftelijk)
- IND, medewerker (telefonisch)
- IND, Sectorhoofd loketten Visa en EU
- Kamer van Koophandel (telefonisch)
- Landelijk Parket, beleidsmedewerker
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (telefonisch)
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (telefonisch)
- Onderzoeksteam Sneep, strategisch analist
- Onderzoeksteam Sneep, teamleider
- Onderzoeksteam Sneep, tactisch coördinator
- Prostitutie Informatie Centrum (telefonisch)
- Slachtoffer
- Slachtoffer
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, rechercheur (medewerker Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel)
- Stichting de Rode Draad, medewerker
- Stichting tegen Vrouwenhandel, manager

## Gebruikte afkortingen

(Wet) Bibob: Bevordering Integriteit van het Openbaar Bestuur

(College van) B&W College van burgemeester en wethouders

BSN Burgerservicenummer

btw Belasting toegevoegde waarde

CIE Criminele Inlichtingen Eenheid

CZ Commerciële Zeden

EMM Expertisecentrum Mensenhandel- en Mensensmokkel

FIOD Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

GBA Gemeentelijke Basisadministratie

GG&GD Gemeentelijke Gezondheids- en Geneeskundige dienst

IND Immigratie- en Naturalisatiedienst

KvK Kamer van Koophandel

MBZK Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

MvJ Ministerie van Justitie

mvv Machtiging voorlopig verblijf

NR Nationale Recherche

NRM Nationaal Rapporteur Mensenhandel

OM Openbaar Ministerie

PCT Prostitutiecontroleteam

Pv Proces verbaal

SIOD Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

STV Stichting Tegen Vrouwenhandel

TCZ Team Commerciële Zeden

twv Tewerkstellingsvergunning

UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VP Vreemdelingenpolitie

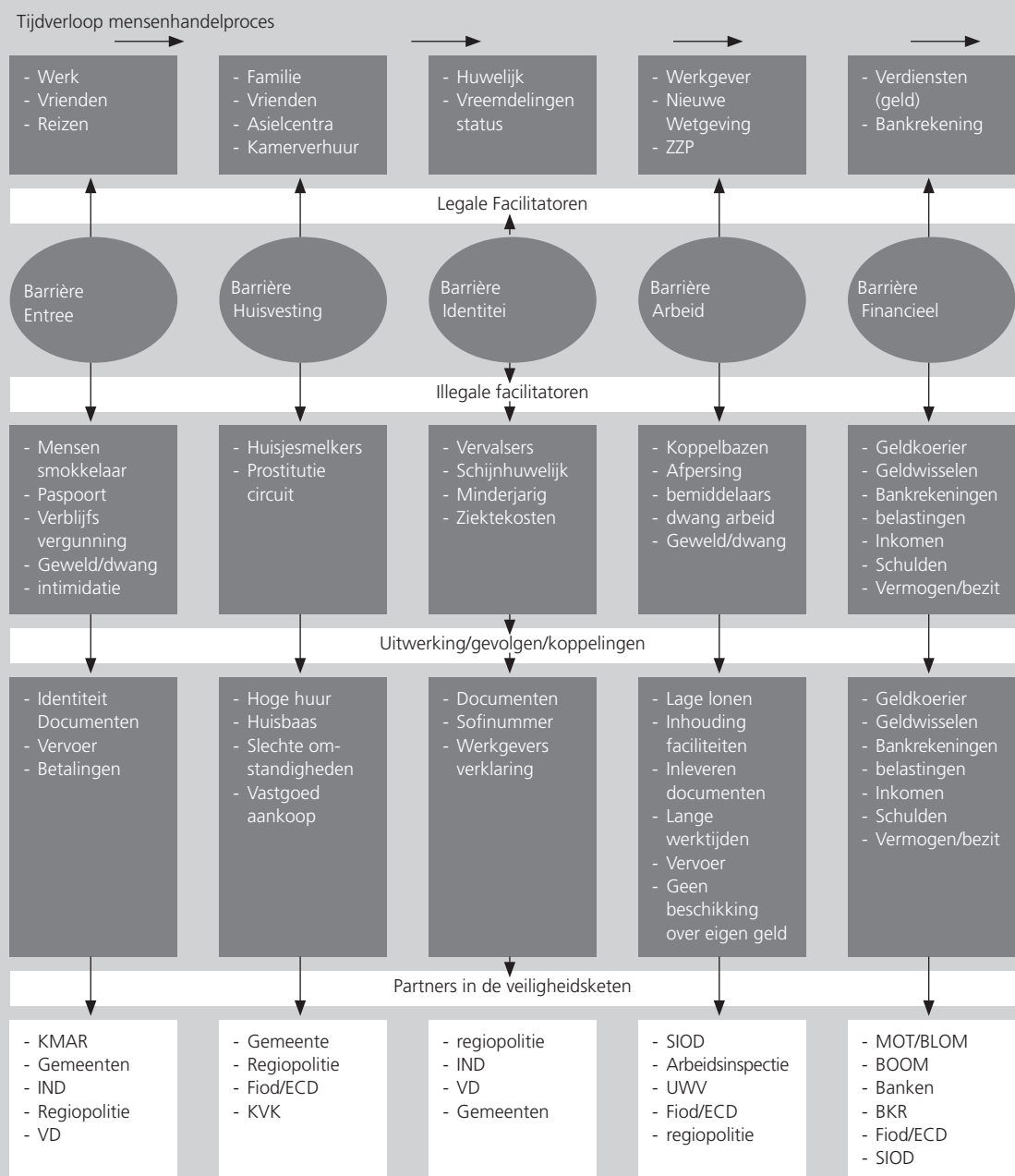
WODC Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

ZP Zedenpolitie

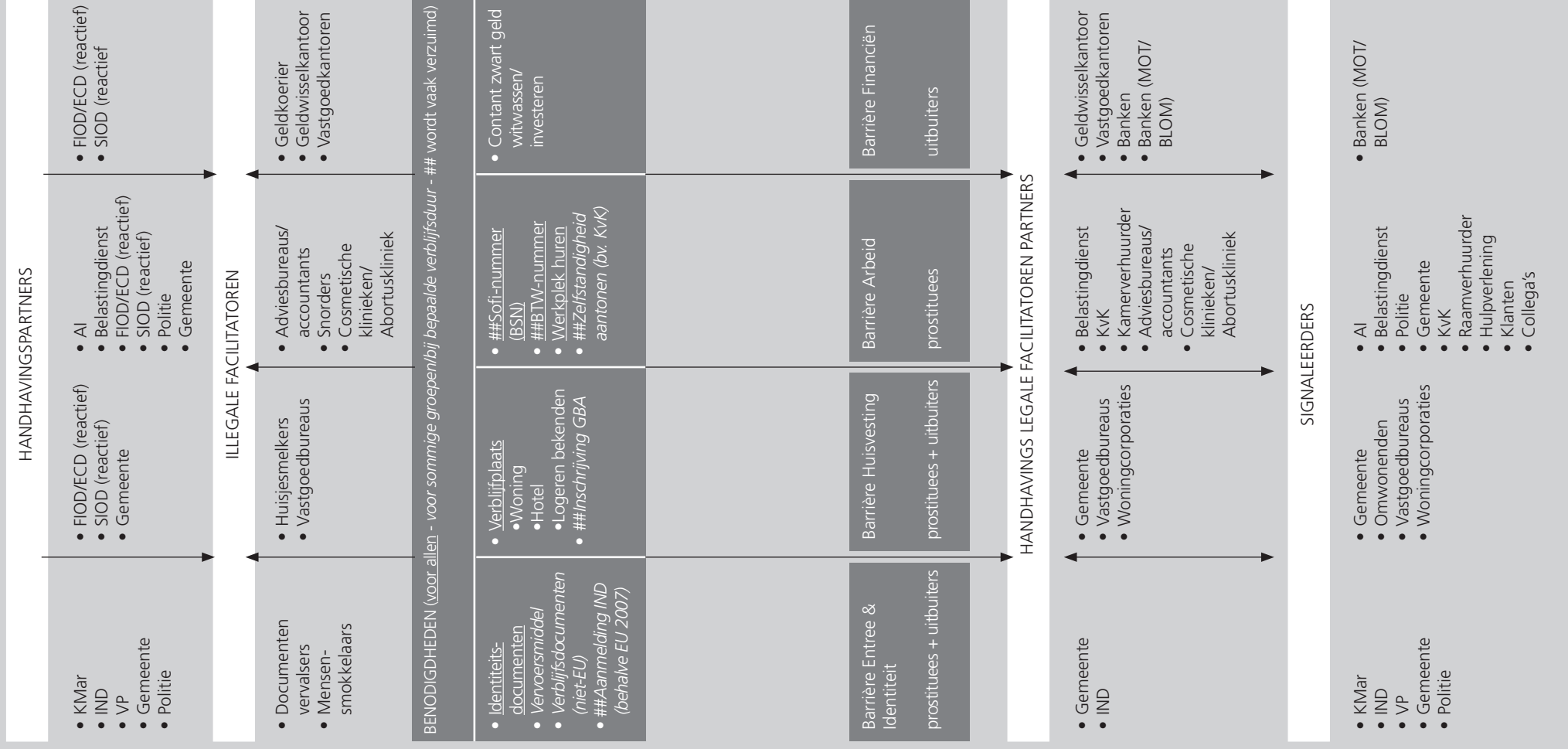


# Bijlage 1

## Barrièremodel sneep



# Barrièremodel mensenhandel in raamprostitutie gebaseerd op casus sneep



## Bijlage 3

# Respondenten op verwijfsnummer

De nummering komt niet overeen met de volgorde van respondenten in de bronvermelding.

Tabel 3

Respondenten op verwijfsnummer, instantie en contactvorm		
Respondentnummer	Instantie	Vorm
Respondent 1	Belastingdienst	P
Respondent 2	Belastingdienst	P
Respondent 3	Belastingdienst	P
Respondent 4	Belastingdienst	P
Respondent 5	Belastingdienst	P
Respondent 6	Belastingdienst	P
Respondent 7	Belastingdienst	P
Respondent 8	Politie	P
Respondent 9	Politie	P
Respondent 10	Politie	P
Respondent 11	Politie	P
Respondent 12	Politie	P
Respondent 13	Politie	P
Respondent 14	Politie	P
Respondent 15	Politie	P
Respondent 16	Politie	P
Respondent 17	Politie	P
Respondent 18	Politie	P
Respondent 19	Politie	P
Respondent 20	Politie	P
Respondent 21	Politie	P
Respondent 22	Politie	P
Respondent 23	Vreemdelingenpolitie	P
Respondent 24	Vreemdelingenpolitie	T
Respondent 25	Vreemdelingenpolitie	T

Respondent 26	Gemeente	P
Respondent 27	Gemeente	P
Respondent 28	Gemeente	P
Respondent 29	Gemeente	P
Respondent 30	Gemeente	P
Respondent 31	Gemeente	T
Respondent 32	Gemeente	T
Respondent 33	Gemeente	P
Respondent 34	Hulpverlening	P
Respondent 35	Hulpverlening	P
Respondent 36	Hulpverlening	P
Respondent 37	Hulpverlening	P
Respondent 38	Hulpverlening	P
Respondent 39	Landelijk Parket	P
Respondent 40	LEM / Docent	P
Respondent 41	IND	S
Respondent 42	IND	P
Respondent 43	IND	T
Respondent 44	Raamverhuurder	T
Respondent 45	Arbeidsinspectie	T
Respondent 46	Arbeidsinspectie	T
Respondent 47	Ministerie SoZaWe	T
Respondent 48	Ministerie SoZaWe	T
Respondent 49	Kamer van Koophandel	P
Respondent 50	Kamer van Koophandel	T
Respondent 51	Kamer van Koophandel	T
Respondent 52	Kamer van Koophandel	T
Respondent 53	Kamer van Koophandel	T
Respondent 54	Politie	T
Respondent 55	Prostitutie Informatie Centrum	T
Respondent 56	Slachtoffer	P
Respondent 57	Stichting tegen vrouwenhandel	P
Respondent 58	Nationaal Rapporteur Mensenhandel	P
Respondent 59	Rode Draad	P
Respondent 60	SIOD	P
Respondent 61	Politie	P
Respondent 62	Slachtoffer	P

Respondent 63	Hulpverlening	P
Respondent 64	Onderzoeksteam Sneep, Teamleider	P
Respondent 65	Onderzoeksteam Sneep, Tactisch Coördinator	P&T
Respondent 66	Onderzoeksteam Sneep, Strategisch Analist	P&T

**Contactvorm**

- P Persoonlijk interview
- T Telefonisch
- S Schriftelijk

## Zelfstandig ondernemer

Er is geen eenduidige definitie van het begrip 'zelfstandigheid' dat door alle betrokken Nederlandse (overheids)instanties wordt gehanteerd. Hieronder volgen de definities die het Europees Hof, de IND en de Belastingdienst hanteren.

### Europees Hof van Justitie

Het Europees Hof van Justitie bepaalde in het Jany-arrest (20 november 2001, C-268/99) dat prostitutie onder 'werkzaamheden anders dan in loondienst' valt wanneer

*zij wordt beoefend zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van deze activiteit, de arbeidsomstandigheden en de beloning, onder eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene, en tegen een beloning die volledig en rechtstreeks aan hem [haar] wordt betaald.*

### IND

De Vreemdelingencirculaire B10/3.3.2 verplicht burgers van de Europese Unie die arbeid als zelfstandige verrichten aan te tonen dat zij naar Nederland zijn gekomen voor 'werkzaamheden anders dan in loondienst'. De IND hanteert hiervoor een vrije bewijsleer; dat wil zeggen dat de burger niet verplicht kan worden een specifiek stuk te overleggen. Aangetoond moet worden: dat de persoon in Nederland een 'levensvatbare onderneming is gestart'. Mogelijke bewijsstukken hiervoor zijn:

- een origineel uittreksel van inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
- andere documenten zoals oprichtingsakten, vergunningen, etc; dat er sprake is van 'reële en daadwerkelijke arbeid'. Mogelijke bewijsstukken hiervoor zijn
- een ondernemingsplan;
- een openingsbalans met een financiële prognose;
- een balans en een winst- en verliesrekening over de afgelopen periode;
- aangifte inkomstenbelasting;
- een andere manier waarop reële en daadwerkelijke arbeid kan worden aangetoond (Respondent 41).

### Belastingdienst

Waar de IND zelfstandigheid toetst wanneer de betrokkene de intentie heeft om als zelfstandige te gaan werken, toetst de Belastingdienst de zelfstandigheid in een later stadium, aan de hand van de feitelijke situatie als de betrokkene al aan het werk is. De Belastingdienst toetst de mate van zelfstandigheid aan de hand van andere voorwaarden dan de IND. Conform boek 7:610 van het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt de arbeidsverhouding tussen exploitant en prostituee getoetst op

- gezag;
- arbeid;
- loon.

Ook wordt de mate van zelfstandigheid van de prostituee bekeken. De toetsing vindt plaats op basis van feiten en omstandigheden en is dus, anders dan bij de IND, geen toets op basis van papieren. De Belastingdienst controleert de arbeidsverhoudingen ook namens het UWV. De Arbeidsinspectie neemt dit oordeel van de Belastingdienst en UWV over (Respondent 1). In de raamsector gaat de Belastingdienst overigens vrijwel standaard van zelfstandigheid uit (Respondent 1 & Respondent 7).

## Artikel 273f wetboek van strafrecht

### Artikel 273f

- 1 Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
  - 1° degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
  - 2° degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
  - 3° degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
  - 4° degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
  - 5° degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 6° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
  - 7° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
  - 8° degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
  - 9° degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
- 2 Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
  - 3 De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
    - 1° de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
    - 2° de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
  - 4 De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
  - 5 Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
  - 6 Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
  - 7 Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.





