Auteurs: Lars Dinnissen & Lars van Wijk

Datum: 6 juni 2019

Een betere signalering in zicht

Een onderzoek naar de signalering van onvrijwillige prostitutie

Verantwoordingsrapport

# Colofon

Titel: Een betere signalering in zicht

Ondertitel: Een onderzoek naar de signalering van onvrijwillige prostitutie

Document: Bachelor Scriptie

Versie: 1.1

Datum: 6 juni 2019

Auteurs: L. Dinnissen, L. van Wijk

Studentnummers: 2101466, 2097432

Begeleider/ Eerste beoordelaar: mw. M. Jans

Begeleider/ Tweede beoordelaar: dhr. L. Peeters

Onderwijsinstelling: Avans Hogeschool

Opleiding: Integrale Veiligheidskunde

# Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Een betere signalering in zicht’. Het onderzoek voor deze scriptie naar een verbeterde signalering van onvrijwillige prostitutie, is gedaan over een tijdsperiode van 20 weken. Deze scriptie vormt de afsluiting van onze studie Integrale Veiligheidskunde aan de Avans Hogeschool te ’s-Hertogenbosch. Na een eerdere succesvolle samenwerking in het derde jaar van onze studie zijn wij voor onze afstudeerstage opnieuw samen gekomen om aan deze uitdaging te beginnen. Tijdens deze voorgaande samenwerking hebben wij ons kort bezig gehouden met seksueel grensoverschrijdend gedrag en loverboyproblematiek. De afwezige mogelijkheid om ons toen der tijd te verdiepen in deze onderwerpen is de motivatie en uitdaging geweest voor het solliciteren op de vacature betreffende deze scriptie.

Graag willen wij vooraf enkele mensen bedanken. Allereerst Maria Kennis, onze begeleidster vanuit het Lectoraat Integrale Veiligheid, voor het verzorgen van contactmomenten met professionals en ervaringsdeskundigen. Daarnaast willen wij Mireille Jans en Laurens Peeters bedanken. Zij waren onze scriptiebegeleiders en hebben ons waardevolle terugkoppeling gegeven op eerdere versies van deze scriptie en ons de juiste weg geleid tijdens contactmomenten. Als laatste willen wij alle geïnterviewden bedanken voor het delen van hun kennis, informatie en connecties.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Lars Dinnissen & Lars van Wijk

Nijmegen, 3 juni 2019

# Samenvatting

Onvrijwillige prostitutie is een ernstige misstand aangezien het zich bevindt in een situatie van dwang. Signalering is van groot belang om tijdig in te kunnen grijpen en het slachtoffer te helpen. Om dit voor elkaar te krijgen is het noodzakelijk dat de signalering zo voorspoedig mogelijk verloopt.

Het doel van dit onderzoek is een advies te geven aan het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en andere ketenpartners om de signalering van onvrijwillige prostitutie te bevorderen. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Hoe kan het signaleren van onvrijwillige prostitutie door het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners bevorderd worden?* Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is er deskresearch uitgevoerd met betrekking tot het onderwerp onvrijwillige prostitutie en hebben er interviews plaatsgevonden met politiemedewerkers, sociale professionals en andere (keten)partners.

Uit de resultaten van het onderzoek naar onvrijwillige prostitutie bleek dat er enkele belemmeringen zijn die de signalering negatief beïnvloeden. Dit zijn: secundaire victimisatie bij het uitstappen en doen van aangifte, privacywetgeving, het ontbreken van eenduidige registratie van signalen, de onzichtbaarheid en aantrekkelijkheid van illegale prostitutie, het creëren van vertrouwen, gemeentebeleid, de volledige focus op signalenlijsten, de problemen vanwege multiproblematiek voor opvanglocaties, maatschappelijke veroordeling, onwetendheid bij reguliere hulpverlening en tot slot het afschrikkend effect van de politie.

Er zijn daarnaast ook succesfactoren die de signalering van onvrijwillige prostitutie positief beïnvloeden. Deze zijn onderverdeeld in zeven categorieën. De eerste categorie samenwerkingen, bestaat uit samenwerkingsverbanden en registratie. De tweede categorie hulpverlening, bestaat uit het creëren van realistische verwachtingen, focus op hulpverlening en het aantrekkelijk maken van het strafproces. De derde categorie training en awareness, bestaat uit scholing en bewustzijn van professionals en in de maatschappij. De legale branche is de vierde categorie en bestaat uit het aanpakken van facilitators, verbetering legale sector en een zelfvoorzienende branche. De vijfde categorie is het benaderen van slachtoffers en is te verdelen in begripvolle benadering, menselijkheid tonen en inzet van hulpverleners. De zesde categorie is de inzet van de exploitant en slachtoffers bij signalering. Tot slot zijn er nog overige succesfactoren die niet in een categorie geplaatst zijn en dit zijn het hanteren van een algemene APV en registratie op scholen om loverboyproblematiek vroegtijdig te signaleren.

Om de signalering te bevorderen is het van belang om te reageren op belemmeringen en het negatieve effect te reduceren en de succesfactoren te stimuleren. Belemmeringen en succesfactoren staan niet los van elkaar. Een bepaalde belemmering kan gereduceerd worden door de inzet van bepaalde succesfactoren. Belemmeringen en succesfactoren bevinden zich bij verschillende partijen. Een belemmering bij de ene partij kan daarom een aandachtspunt en risico voor een andere partij zijn. Dit geldt ook voor de succesfactoren. Wat goed gaat bij de ene partij kan een kans zijn voor een andere partij. De resultaten brengen dus in eerste instantie de belemmeringen en succesfactoren in kaart, zodat bewustwording ontstaat, vervolgens volgt een advies waarmee de signalering kan worden verbeterd.

Op basis hiervan wordt aanbevolen om in te zetten op de aanpak van secundaire victimisatie, privacywetgeving en registratie, de legale branche en beleid, de onwetendheid bij reguliere hulpverleners, het afschrikkend effect van politie en maatschappelijke aandacht. Eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de implementatie van de aanbevelingen bij elke betrokken partij om de kansen op de juiste manier te benutten.

Inhoudsopgave

[Colofon 1](#_Toc10722562)

[Voorwoord 2](#_Toc10722563)

[Samenvatting 3](#_Toc10722564)

[Lijst met afkortingen 7](#_Toc10722565)

[1. Inleiding 8](#_Toc10722566)

[1.1 Aanleiding 8](#_Toc10722567)

[1.2 Doel van het rapport 8](#_Toc10722568)

[1.3 Leeswijzer 8](#_Toc10722569)

[2. Theoretisch kader 9](#_Toc10722570)

[2.1 Probleemstelling 9](#_Toc10722571)

[2.1.1 Centrale vraagstelling 9](#_Toc10722572)

[2.1.2 Doelstelling 9](#_Toc10722573)

[2.1.3 Onderzoeksvragen 9](#_Toc10722574)

[2.2 Begripsbepaling 9](#_Toc10722575)

[2.2.1 Verschillende definities 9](#_Toc10722576)

[2.2.2 Onvrijwillige prostitutie 10](#_Toc10722577)

[2.2.3 Dwang en onvrijwillig 10](#_Toc10722578)

[2.2.4 Legaal en illegaal 11](#_Toc10722579)

[2.3 Afbakening 11](#_Toc10722580)

[3. Methodologie 12](#_Toc10722581)

[3.1 Dataverzameling 12](#_Toc10722582)

[3.1.1 Literatuuronderzoek 12](#_Toc10722583)

[3.1.2 Interviews 13](#_Toc10722584)

[3.2 Verloop onderzoek 15](#_Toc10722585)

[3.3 Data-analyse 15](#_Toc10722586)

[3.4 Validiteit en betrouwbaarheid 15](#_Toc10722587)

[4. Wat valt er onder onvrijwillige prostitutie? 17](#_Toc10722588)

[4.1 Definitie onvrijwillige prostitutie 17](#_Toc10722589)

[4.2 Sectoren en plaatsen van (onvrijwillige) prostitutie 17](#_Toc10722590)

[4.2.1 Raamprostitutie 17](#_Toc10722591)

[4.2.2 Besloten prostitutie 18](#_Toc10722592)

[4.2.3 Escort 18](#_Toc10722593)

[4.2.4 Thuiswerk 18](#_Toc10722594)

[4.2.5 Straat/tippelprostitutie 18](#_Toc10722595)

[4.2.6 Overige locaties 18](#_Toc10722596)

[4.3 Vormen van onvrijwillige prostitutie 19](#_Toc10722597)

[4.3.1 Vrouwenhandel 19](#_Toc10722598)

[4.3.2 Minderjarige prostitutie 19](#_Toc10722599)

[4.4 Wetgeving 19](#_Toc10722600)

[4.5 Samenvattingstabel 21](#_Toc10722601)

[5. Welke rol spelen betrokken partijen in het ontdekken van onvrijwillige prostitutie van sekswerkers? 22](#_Toc10722602)

[5.1 Betrokken partijen 22](#_Toc10722603)

[5.2 Rol van partijen 22](#_Toc10722604)

[5.2.1 Individuele partijen 22](#_Toc10722605)

[5.2.2 Netwerken 25](#_Toc10722606)

[5.3 Belangrijkste partijen 27](#_Toc10722607)

[6. Welke belemmeringen zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie? 28](#_Toc10722608)

[6.1 Belemmeringen 28](#_Toc10722609)

[6.1.1 Secundaire victimisatie 28](#_Toc10722610)

[6.1.2 Privacywetgeving 29](#_Toc10722611)

[6.1.3 Huidige wijze van registratie 30](#_Toc10722612)

[6.1.4 Onzichtbaarheid illegale prostitutie 30](#_Toc10722613)

[6.1.5 Aantrekkelijkheid illegale prostitutie 31](#_Toc10722614)

[6.1.6 Vertrouwen 31](#_Toc10722615)

[6.1.7 Autonoom gemeentebeleid 32](#_Toc10722616)

[6.1.8 Signalenlijsten geven geen volledig beeld 32](#_Toc10722617)

[6.1.9 Multiproblematiek en opvang 33](#_Toc10722618)

[6.1.10 Maatschappelijke veroordeling 33](#_Toc10722619)

[6.1.11 Onwetendheid bij reguliere hulpverlening 34](#_Toc10722620)

[6.1.12 Afschrikkend effect politie 34](#_Toc10722621)

[6.2 Samenvattingstabel belemmeringen 34](#_Toc10722622)

[7. Welke succesfactoren zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie? 36](#_Toc10722623)

[7.1 Succesfactoren 36](#_Toc10722624)

[7.1.1 Samenwerkingen 36](#_Toc10722625)

[7.1.2 Herstelproces i.p.v. strafproces 38](#_Toc10722626)

[7.1.3 Training en awareness 39](#_Toc10722627)

[7.1.4 Verbetering legale branche 40](#_Toc10722628)

[7.1.5 Benadering van slachtoffers 41](#_Toc10722629)

[7.1.6 Inzet van de exploitant en slachtoffer 42](#_Toc10722630)

[7.1.7 Overige succesfactoren 43](#_Toc10722631)

[8. Conclusie 45](#_Toc10722632)

[9. Aanbevelingen 47](#_Toc10722633)

[Aanpak secundaire victimisatie 47](#_Toc10722634)

[Aanbeveling 1 47](#_Toc10722635)

[Aanbeveling 2 47](#_Toc10722636)

[Aanbeveling 3 48](#_Toc10722637)

[Inzicht in privacywetgeving en registratie 48](#_Toc10722638)

[Aanbeveling 4 48](#_Toc10722639)

[Aanbeveling 5 48](#_Toc10722640)

[Aanbeveling 6 49](#_Toc10722641)

[Verbetering legale branche en beleid 49](#_Toc10722642)

[Aanbeveling 7 49](#_Toc10722643)

[Aanbeveling 8 50](#_Toc10722644)

[Aanbeveling 9 50](#_Toc10722645)

[Onwetendheid reguliere hulpverlening 50](#_Toc10722646)

[Aanbeveling 10 50](#_Toc10722647)

[Inzet van andere partijen bij signalering 50](#_Toc10722648)

[Aanbeveling 11 51](#_Toc10722649)

[Maatschappelijke aandacht 51](#_Toc10722650)

[Aanbeveling 12 51](#_Toc10722651)

[10. Discussie 52](#_Toc10722652)

[11. Nawoord 53](#_Toc10722653)

[Literatuurlijst 54](#_Toc10722654)

[Bijlagen 59](#_Toc10722655)

[Bijlage 1 uitwerkingen interviews 59](#_Toc10722656)

[Bijlage 2 overzicht geïnterviewden 60](#_Toc10722657)

[Bijlage 3 codering ondersteuning uit interviews 61](#_Toc10722658)

[Bijlage 4 aanbevelingskaart 62](#_Toc10722659)

# Lijst met afkortingen

ACM Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel

APV Algemene Plaatselijke Verordening

Art. Artikel

AVG Algemene Verordening Gegevensbescherming

AVIM Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel

BNRM Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

BZ Buitenlandse Zaken

CoMensha Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel

CCV Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

DIGW Domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze

DPG Directeur Publieke Gezondheid

EMM Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

EU Europese Unie

GGD Gemeentelijke Gezondheidsdienst

GHOR Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio

IND Immigratie- en Naturalisatiedienst

JenV Justitie en Veiligheid

KMar Koninklijke Marechaussee

LEM Landelijke Expertgroep Mensenhandel

LIEC Landelijk Informatie en Expertise Centrum

MMA Meld Misdaad Anoniem

NL Nederland

OM Openbaar Ministerie

PCT Prostitutie Controle Team

PMW Prostitutie Maatschappelijk Werker

RIEC Regionaal Informatie en Expertise Centrum

RIO Regionale Informatie Organisatie

RNI Registratie Niet-Ingezetenen

SHOP Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel

SOA Seksueel Overdraagbare Aandoening

SOM Strategisch Overleg Mensenhandel

SZW Sociale Zaken en Werkgelegenheid

UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VNG Vereniging der Nederlandse Gemeenten

VWS Volksgezondheid, Welzijn en Sport

WPG Wet Politiegegevens

Wrp Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

WvS Wetboek van Strafrecht

# 1. Inleiding

Het doel van dit eerste hoofdstuk is om het onderzoek in te leiden en om een beeld te schetsen van de context waarbinnen het onderzoek valt. Daarnaast geeft het inzicht in hoe het onderzoek tot stand is gekomen. Ten eerste wordt de aanleiding kort beschreven. Ten tweede volgt een omschrijving van het doel van het rapport. Ten slotte volgt een leeswijzer van het rapport.

## 1.1 Aanleiding

‘*Meisje (15) gedwongen tot prostitutie*’ en ‘*Gedwongen in de prostitutie: Michelle leefde zeven jaar vol angst, misbruik en geweld*’, het zijn zomaar wat krantenkoppen die gaan over onvrijwillige prostitutie. Naast de vrijwillige en legale prostitutie bestaat er namelijk een deel illegale en in veel gevallen, onvrijwillige prostitutie. In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor dit grijze en zwarte circuit van de seksindustrie waarin minderjarigheid, gedwongenheid en illegaliteit veelvoorkomende problematiek zijn (Arensbergen, 2017). Er wordt niet geschuwd om chantage, bedreiging en intimidatie in te zetten om slachtoffers in de situatie van onvrijwillige prostitutie te houden, waar slachtoffers zelfstandig moeilijk en soms bijna onmogelijk uit kunnen komen (CoMensha, z.d.-a). Al enkele jaren zijn er politieteams actief om onvrijwillige prostitutie aan te pakken en er heeft een verdubbeling in het aantal rechercheurs plaatsgevonden dat zich bezighoudt met deze problematiek (Timmermans, 2018-a).

## 1.2 Doel van het rapport

Naar aanleiding van de groeiende aandacht voor onvrijwillige prostitutie is het lectoraat Integrale Veiligheid van de Avans Hogeschool gestart met een onderzoek naar sekswerkers empowerment. Het huidige onderzoek van het lectoraat, betreffende dit onderzoek, richt zich op de signalering van onvrijwillige prostitutie. Het is gericht op het (sneller) kunnen ontdekken van onvrijwilligheid en/of dwang bij een sekswerkers door politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners.

Met de resultaten van dit onderzoek wordt de kans dat slachtoffers worden gesignaleerd vergroot, waardoor de uitzichtloze situatie van slachtoffers kan worden veranderd en zij hun eigenwaarde weer terugkrijgen. De handreiking die het mogelijk maakt om de signalering van onvrijwillige prostitutie te bevorderen, bestaat uit een adviesrapport die in het werkveld terecht dient te komen bij het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners.

## 1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In het volgende hoofdstuk volgt een theoretisch kader met de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 volgt de methodologie waarin beschreven wordt wat voor onderzoeksmethoden er zijn gehanteerd. In hoofdstuk 4 wordt beschreven wat er onder onvrijwillige prostitutie wordt verstaan. Dit wordt aangevuld met relevante wetgeving omtrent dit onderwerp. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de betrokken partijen die een rol spelen in het ontdekken van onvrijwillige prostitutie. In hoofdstuk 6 ligt de focus op het in kaart brengen van de belemmeringen bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie, waarna in hoofdstuk 7 wordt weergegeven welke succesfactoren de signalering bevorderen. In hoofdstuk 8 volgt een opsomming van het rapport in een conclusie. Hoofdstuk 9 beschrijft de aanbevelingen ter verbetering van de signalering van onvrijwillige prostitutie. Tot slot volgt in hoofdstuk 10 een discussie waar de resultaten worden geïnterpreteerd en waar beperkingen van het onderzoek worden besproken.

# 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van het theoretisch kader. Hierbij wordt ten eerste de probleemstelling beschreven, die bestaat uit de doelstelling, centrale vraag en deelvragen. Ten tweede volgt een beschrijving van het belangrijkste begrip van dit rapport: onvrijwillige prostitutie. Ten slotte volgt een afbakening van dit rapport.

## 2.1 Probleemstelling

### 2.1.1 Centrale vraagstelling

Op basis van de aanleiding is de volgende centrale vraagstelling gedefinieerd:

*‘Hoe kan het signaleren van onvrijwillige prostitutie door het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners bevorderd worden?’*

### 2.1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een adviesrapport te ontwikkelen voor het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners, die het mogelijk maakt om de signalering van onvrijwillige prostitutie te bevorderen.

### 2.1.3 Onderzoeksvragen

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn vier onderzoeksvragen opgesteld. Beantwoording van deze onderzoeksvragen moet uiteindelijk leiden tot beantwoording van de centrale vraagstelling:

1. *Wat valt er onder onvrijwillige prostitutie?*
2. *Welke rol spelen betrokken partijen in het ontdekken van onvrijwillige prostitutie van sekswerkers?*
3. *Welke belemmeringen zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?*
4. *Welke succesfactoren zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?*

## 2.2 Begripsbepaling

### 2.2.1 Verschillende definities

Uit de probleemstelling bleek dat onvrijwillige prostitutie het belangrijkste begrip is binnen dit onderzoek. Om te onderzoeken hoe de signalering van onvrijwillige prostitutie bevorderd kan worden, moet dus eerst onvrijwillige prostitutie worden gedefinieerd. Op dit moment is onvrijwillige prostitutie een begrip met verschillende begripsbepalingen. Betrokkenen hanteren namelijk diverse betekenissen. Hieronder worden twee definities weergegeven van twee belangrijke partners, namelijk de politie en CoMensha.

De politie hanteert het volgende: ‘*Van mensenhandel spreken we als mensen worden uitgebuit of onder dwang bepaalde dingen moeten doen waarvoor ze niet kiezen en waar andere mensen van profiteren. Het gaat bijvoorbeeld om: onder minimumloon laten werken of dwingen tot prostitutie. De uitbuiting kan samengaan met dwang, geweld, chantage en misleiding*.’ (Politie, z.d.-a).

Dwingen tot prostitutie, de onvrijwillige prostitutie, wordt hier genoemd als vorm van mensenhandel. Mensenhandel komt in Nederland in drie vormen voor: seksuele uitbuiting, economische uitbuiting en gedwongen criminaliteit. Seksuele uitbuiting heeft betrekking op onvrijwillige prostitutie en gaat over gedwongen seksuele handelingen tegen betaling en het fenomeen loverboys (Politie, z.d.-a).

Het landelijke Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel, CoMensha, richt zich net zoals de politie in de begripsbepaling op mensenhandel. Onvrijwillige prostitutie wordt genoemd als verschijningsvorm van uitbuiting. CoMensha hanteert het volgende: ‘*Uitbuiting kan zich in de seksindustrie afspelen, bijvoorbeeld wanneer iemand onvrijwillig voor iemand anders in de prostitutie werkt, maar ook in andere economische sectoren.*’ (CoMensha, z.d.-b).

In de bovenstaande voorbeelden, wordt dus niet gesproken van onvrijwillige prostitutie, maar van seksuele uitbuiting als vorm van het grotere begrip mensenhandel. Dit legt echter niet genoeg nadruk op het onderwerp van dit onderzoek: onvrijwillige prostitutie. Een ander probleem zijn de reeds genoemde verschillen in de definities die betrokken partijen hanteren. Daarom wordt aan de hand van de bovenstaande voorbeelden, een eigen definitie opgesteld.

### 2.2.2 Onvrijwillige prostitutie

Om te bepalen wat het verschil is tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie is het van belang de definitie van ‘onvrijwillig’ duidelijk te hebben. De definitie van vrijwillig komt neer op: ‘*niet door anderen verplicht, en/of uit vrije wil’* (Muiswerk, 2018). Verplaats je deze definitie naar prostitutie, dan is vrijwillige prostitutie dus de uitvoering van het werk als prostituee, wanneer dit niet door anderen verplicht en geheel uit vrije wil is. De begripsbepaling van onvrijwillige prostitutie die in dit rapport op basis van de verschillende definities opgesteld is en welke ook gehanteerd zal worden is als volgt:

*‘Geen eigen bewuste en rationele keuze om de prostitutiebranche te betreden. Er moet sprake zijn van een persoon die een ander dwingt de prostitutie in te gaan, terwijl diegene hier zelf nooit voor zou kiezen. Dit gebeurt door middel van dwangmiddelen zoals chantage, bedreiging en intimidatie. Daarnaast is minderjarige prostitutie altijd onvrijwillige prostitutie, omdat wetgeving stelt dat minderjarigen nog geen eigen bewuste keuze kunnen maken omtrent prostitutie.’*

### 2.2.3 Dwang en onvrijwillig

Een belangrijk aspect van de begripsbepaling van onvrijwillige prostitutie is dwang. Wat betekent dwang? Dwang is het dwingen van iemand om iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden (Encyclo, z.d.). De manier waarop een persoon gedwongen wordt kan gepaard gaan met (dreigen met) fysiek geweld, maar bijvoorbeeld ook van misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit de omstandigheden voortvloeiend overwicht (CoMensha, z.d.-c).

Het dwangmiddel hoeft niet tegen het slachtoffer zelf worden gebruikt, maar kan ook tegen een derde worden gebruikt om het slachtoffer te dwingen. Denk bijvoorbeeld aan het bedreigen van een familielid van het slachtoffer. Bij dwang wordt er ook vaak gebruik gemaakt van de kwetsbare positie van het slachtoffer: een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan. De omstandigheden van een kwetsbare situatie kunnen per slachtoffer divers zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld drugsverslavingen, schulden, armoede, sociale isolatie en gezondheidsklachten leiden tot een kwetsbare positie. Hier maakt een dader vervolgens misbruik van (Nationaal Rapporteur, 2016).

Na inzet van een dwangmiddel is er dus geen sprake meer van een vrijwillige instemming van een slachtoffer. Samenvattend betekent dwang met betrekking tot onvrijwillige prostitutie dus: ‘*Het dwingen van iemand om iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden met betrekking tot sekswerk door (dreiging met) fysiek geweld, misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit de omstandigheden voortvloeiend overwicht’*.

Doordat er gebruik wordt gemaakt van dwangmiddelen wordt er door partijen zoals Meld Misdaad Anoniem ook wel gesproken over het begrip gedwongen prostitutie. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012) noemt twee verschillenden typen dwangmiddelen bij onvrijwillige prostitutie, namelijk (dreiging met) gewelddadige dwangmiddelen en manipulatieve dwangmiddelen. (Dreiging met) gewelddadige dwangmiddelen spreekt voor zich en betreft het inzetten van geweld. Bij manipulatieve dwangmiddelen moet gedacht worden aan misleiding of misbruik ten aanzien van liefdesrelaties, misleiding ten aanzien van de aard van de werkzaamheden en (fictieve) schuld ten opzichte van de dader. Deze manipulatieve vorm is vaak psychisch geweld en laat geen directe fysieke sporen na. De Nationaal Rapporteur concludeert hieruit dat manipulatieve dwang lastiger te bewijzen en op te sporen is.

### 2.2.4 Legaal en illegaal

Ten slotte wordt het verschil tussen legale en illegale prostitutie in de definitie van onvrijwillige prostitutie buiten beschouwing gelaten om onduidelijkheid te voorkomen. Onvrijwillige prostitutie kan namelijk zowel in de legale branche voorkomen als in de illegaliteit (Nationaal Rapporteur, 2017). Onvrijwillige prostitutie is altijd illegaal, maar kan zich afspelen in de legale branche. Daardoor wordt het complex om alles uit elkaar te houden. Bij het beschrijven van onvrijwillige en vrijwillige prostitutie wordt legaliteit en illegaliteit zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten om de focus op vrijwilligheid en dwang te houden.

## 2.3 Afbakening

Om het onderzoek tot een eind te kunnen brengen binnen de gestelde termijn, is het van belang om aan te geven wat binnen de kaders van het onderzoek valt. Het gaat in dit rapport over het begrip onvrijwillige prostitutie zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Het onderzoek betreft de bevordering van de signalering van deze onvrijwillige prostitutie. Vrijwillige vormen van prostitutie komen wel terug in dit rapport om het verschil tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie te duiden, maar worden in de conclusie en aanbevelingen verder buiten beschouwing gelaten.

Hoewel onvrijwillige prostitutie zowel onder vrouwen als mannen kan voorkomen is er in dit onderzoek gekozen alleen te focussen op vrouwelijke slachtoffers. Het overgrote deel prostituees in Nederland is vrouwelijk en mannelijke prostituees zijn vooral actief in de illegale prostitutie die moeilijk zichtbaar is (Nationaal Rapporteur, 2016). Hierdoor is er binnen de literatuur te weinig bekend over de omvang en vormen van onvrijwillige mannelijke prostitutie. Het is daardoor niet mogelijk om te concluderen dat mannelijke en vrouwelijke onvrijwillige prostitutie dezelfde aanpak op het gebied van signalering nodig hebben. Met het oog op de gestelde termijn, is het dan ook niet mogelijk om in het onderzoek te richten op zowel vrouwelijke als mannelijke onvrijwillige prostitutie. De keuze voor het onderzoeken van alleen vrouwelijke slachtoffers heeft het meeste effect voor de doelgroep van dit onderzoek.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in Nederland waardoor ook alleen de onvrijwillige prostitutie in Nederland is onderzocht. Er is niet gefocust op internationale misstanden. Daarnaast is er niet gefocust op één specifieke regio, maar is geprobeerd om de resultaten op landelijk niveau te verzamelen.

Het onderzoek is gericht op de signalering van onvrijwillige prostitutie. De signalen zijn geen onderdeel van dit onderzoek en worden buiten beschouwing gelaten. Hoewel de focus van het onderzoek in de beginfase van dit onderzoek op de signalen lag, is deze naar aanleiding van feedback van de respondenten en in overleg met de opdrachtgever na enkele weken verschoven naar de signalering. De problematiek van de aanpak van onvrijwillige prostitutie ontstaat in de signalering. Meer over deze keuze is te lezen in [3.2 Verloop van het onderzoek.](#_3.2_Verloop_onderzoek)

# 3. Methodologie

In dit onderzoek is kwalitatief onderzoek uitgevoerd om antwoord te geven op de vraag hoe de signalering van onvrijwillige prostitutie door het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners bevorderd kan worden. Hiervoor is literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews afgenomen onder medewerkers van de politie, (sociale) professionals, ervaringsdeskundigen en een slachtoffer.

Dit hoofdstuk bevat een gedetailleerde beschrijving van deze gebruikte methoden en middelen. Ten eerste volgt de dataverzameling per onderzoeksvraag, bestaande uit geraadpleegde literatuur en interviews. Ten tweede volgt het verloop van het onderzoek. Ten derde wordt beschreven hoe data is geanalyseerd. Ten slotte wordt beschreven hoe het met de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zit.

## 3.1 Dataverzameling

### 3.1.1 Literatuuronderzoek

De rapportages van de Nationaal Rapporteur zullen ten grondslag liggen aan het onderzoek naar de signalering van onvrijwillige prostitutie. De Nationaal Rapporteur rapporteert aan de regering, monitort de effecten van het beleid en doet aanbevelingen om de aanpak te verbeteren (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, z.d.). De Nationaal Rapporteur Mensenhandel brengt jaarlijks meerdere rapporten met de meest recente informatie omtrent onvrijwillige prostitutie. Ook diverse handreikingen van organisaties zoals het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha), de Rijksoverheid en de politie hebben als naslagwerk gefungeerd. Ook zijn veel artikelen afkomstig van belangenbehartigende organisaties zoals Soa Aids Nederland, Stop Mensenhandel en het RIEC-LIEC.

Literatuuronderzoek heeft de onderzoeksresultaten op de volgende manier ondersteund:

*Deelvraag 1: Wat valt er onder onvrijwillige prostitutie?*

* De begripsbepalingen van de politie en CoMensha zijn gebruikt bij het opstellen van een eigen definitie van het begrip onvrijwillige prostitutie. Deze bronnen zijn gekozen, omdat zij twee belangrijke partners zijn. De politie is namelijk verantwoordelijk voor de opsporing en CoMensha is het landelijke coördinatiecentrum tegen mensenhandel.
* De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2016) schrijft in zijn rapportages veel over onvrijwillige prostitutie en mensenhandel. Deze bron is dus gekozen vanwege de grote hoeveelheid informatie en de informatiepositie van deze bron. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel schrijft namelijk de landelijke rapportages.
* Het Wetboek van Strafrecht is de basis geweest voor het beschrijven van wetgeving omtrent dit onderwerp. In het Wetboek van Strafrecht staan namelijk de geldende wet- en regelgeving in Nederland.

*Deelvraag 2: Welke rol spelen de instituties in het ontdekken van onvrijwillige prostitutie van sekswerkers?*

* De Rijksoverheid heeft de wegwijzer mensenhandel ontwikkeld om professionals de juiste ondersteuning voor slachtoffers van mensenhandel te laten vinden. Deze bron geeft een overzicht met organisaties die een rol spelen bij het ontdekken van onvrijwillige prostitutie.
* Na het in kaart brengen van alle organisaties zijn de eigen sites van de instituties en organisaties geraadpleegd om hun rol uit te werken.

*Deelvraag 3: Welke belemmeringen zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?*

* De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2016) heeft geschreven over het zware proces voor het slachtoffer indien deze wil uitstappen, de onzichtbaarheid van illegale prostitutie, privacywetgeving en de afwezigheid van een autonoom gemeentebeleid. Dit zijn vier belemmeringen bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie.

*Deelvraag 4: Welke succesfactoren zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?*

* Het CCV heeft handreikingen met betrekking tot een integrale ketenaanpak. Daarnaast schrijven zij over het signaleren van loverboys op scholen door registratie van signalen en meldingen en ten slotte schrijven zij over de bestuurlijke aanpak van facilitators. Dit zijn succesfactoren voor het signaleren waardoor dit als naslagwerk heeft gefungeerd in dit hoofdstuk.
* De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft informatie beschikbaar met betrekking tot de Wet regulering prostitutie en de gevolgen voor gemeenten. Zij beschrijven een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie.

### 3.1.2 Interviews

Op basis van literatuuronderzoek en georganiseerde bijeenkomsten door de opdrachtgever zijn er verschillende interviews afgenomen. De interviews zijn een verdieping op het literatuuronderzoek. Daarnaast zijn enkele interviews afgenomen ter vergaring en verbreding van de kennis omtrent het onderwerp. De interviews zijn afgenomen bij medewerkers van de politie, (sociale) professionals, ervaringsdeskundigen en een slachtoffer. Getracht is om zowel vanuit controle en toezicht (politie en professionals), hulpverlening (sociale professionals) als ervaring (ervaringsdeskundigen en slachtoffer) informatie te ontvangen. Door vanuit verschillende invalshoeken personen te interviewen is hiermee een zo compleet mogelijk beeld gecreëerd om informatie te kunnen ondersteunen of weerleggen.

*Controle en toezicht*

Er zijn vijf personen geïnterviewd die actief zijn in de controle en toezicht. Zij hebben allen een functie bij de politie. De personen en de reden van het interview zijn als volgt:

* (A) Korpsexpert mensenhandel, mensensmokkel en prostitutie politie Oost-Nederland
	+ Persoon A is gekozen vanwege de kennis van het Prostitutie Controle Team en de jarenlange ervaring met het politiewerk omtrent dit onderwerp.
* (B) Operationeel Specialist B AVIM politie Rotterdam
	+ Persoon B is gekozen vanwege de kennis van het Prostitutie Controle Team en ter vergelijking van persoon A, maar dan in een andere regio.
* (C) Operationeel Specialist Intelligence politie Noord-Nederland
	+ Persoon C is gekozen vanwege de nieuwe domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze (DIGW) binnen de politie, waarmee mensenhandel de komende jaren aangepakt zal moeten worden.
* (D) Operationeel Expert Intelligence EMM
	+ Persoon D is gekozen vanwege de centrale positie die het EMM heeft binnen de aanpak van mensenhandel. Daarnaast beschikken zij over een groot netwerk. Via persoon D is ook contact gelegd met persoon C.
* (E) Accountmanager mensenhandel RIEC
	+ Persoon E is door de opdrachtgever benaderd en heeft kennis gedeeld over de aanpak van mensenhandel. Daarnaast heeft persoon E een beeld geschetst van mensenhandel en onvrijwillige prostitutie in Nederland.

*Hulpverlening*

Er zijn zeven personen geïnterviewd die actief zijn in de hulpverlening. Zij zijn werkzaam bij de organisaties Humanitas, GGD, CoMensha, IrisZorg en Bright Fame. De personen en de reden van het interview zijn als volgt:

* (F) Maatschappelijk Werker Stichting Humanitas
	+ Persoon F is gekozen vanwege de belangrijke positie die Humanitas heeft in de regio Rotterdam met betrekking tot onvrijwillige prostitutie. Persoon F is daarnaast betrokken bij overleg met politie en gemeente over dit onderwerp.
* (G) Coördinator ketenaanpak prostitutie GGD Nijmegen
	+ Persoon G is gekozen vanwege de functie als coördinator omtrent de aanpak van prostitutie in Nijmegen. Persoon G staat in direct contact met betrokken organisaties, sekswerkers en slachtoffers.
* (H) Adviseur aanpak mensenhandel bij CoMensha
	+ Persoon H is gekozen vanwege de positie die CoMensha heeft binnen de aanpak van mensenhandel. CoMensha is het landelijke coördinatiecentrum en beschikt dus over kennis en informatie.
* (I) Consulent aanpak mensenhandel bij CoMensha
	+ Persoon I is gekozen vanwege de positie die CoMensha heeft binnen de aanpak van mensenhandel. CoMensha is het landelijke coördinatiecentrum en beschikt dus over kennis en informatie. Persoon I sloot aan bij het interview met persoon H.
* (J) Medewerker De Cirkel IrisZorg
	+ Persoon J is gekozen vanwege de functie die zij heeft bij de tippelzone in Nijmegen. Zij heeft direct contact met de prostituees. Tippelzones zijn bijna overal gesloten behalve in Nijmegen en Arnhem.
* (K) Oprichter Bright Fame
	+ Persoon K is door de opdrachtgever benaderd en heeft ervaringen gedeeld met het werk als oprichter van een organisatie die vrouwen helpt uitstappen uit de prostitutie.
* (L) Vrijwilliger Bright Fame
	+ Persoon L is door de opdrachtgever benaderd en heeft ervaringen gedeeld met het werk als vrijwilliger bij de organisatie van persoon K.

*Ervaring*

Er zijn vier personen geïnterviewd die ervaring hebben met de prostitutiebranche of slachtofferschap. Zij zijn een exploitant, twee ervaringsdeskundigen en een slachtoffer. De personen en de reden van het interview zijn als volgt:

* (M) Exploitant Bakenlandplein
	+ Persoon M is door de opdrachtgever benaderd en heeft jarenlange ervaring als exploitant op het Baekenlandplein. Zij staat in direct contact met prostituees en heeft ervaringen gedeeld.
* (N) Slachtoffer onvrijwillige prostitutie
	+ Persoon N is door de opdrachtgever benaderd en heeft jarenlang onvrijwillig in de prostitutie gewerkt. Zij heeft haar ervaringen gedeeld en meegedacht over maatregelen die haar situatie destijds hadden kunnen verbeteren.
* (O) Ervaringsdeskundige
	+ Persoon O is door de opdrachtgever benaderd en heeft jarenlang illegaal gewerkt als prostituee. Hoewel zij nooit in situaties van onvrijwilligheid heeft gewerkt heeft zij een inkijk in de wereld van prostitutie gegeven.
* (P) Ervaringsdeskundige
	+ Persoon P is door de opdrachtgever benaderd en heeft als high-class escort in de prostitutie gewerkt. Persoon P heeft nooit in situaties van onvrijwilligheid gewerkt maar heeft wel een inkijk kunnen geven in de wereld van het escort werk.

De interviews waren semigestructureerd, open en persoonlijk.

* **Semigestructureerd interview**: er zijn vooraf vragenlijsten opgesteld die gebruikt zijn om structuur aan het gesprek te geven. Tijdens de interviews is soms afgeweken van de structuur en dieper op bepaalde informatie ingegaan.
* **Open interview**: voorafgaand aan het interview is toestemming gevraagd aan de geïnterviewde om zijn of haar informatie te gebruiken voor dit onderzoek. De geïnterviewden wisten daardoor voorafgaand aan het interview wat hij/zij kon verwachten.
* **Persoonlijk interviews:** alle interviews zijn persoonlijk (face-to-face) afgenomen. Dit heeft de mogelijkheid tot het dieper ingaan op bepaalde informatie vergroot.

## 3.2 Verloop onderzoek

De eerste opzet van het onderzoek was het creëren van een algemene signalenlijst die voor alle signalerende partijen en personen bruikbaar was. Hierin zou aan de hand van een score systeem bepaald kunnen worden of een situatie een mogelijke situatie van onvrijwillige prostitutie is. Na hier in de eerste weken op te focussen en enkele interviews afgenomen te hebben met medewerkers van de politie en het RIEC bleek dat deze signalenlijsten er eigenlijk al zijn. De respondenten gaven aan dat de signalen vaak niet zo’n probleem opleveren, omdat deze toch wel bekend zijn en gebruikt worden in de vorm van signalenlijsten. De problematiek van de aanpak van onvrijwillige prostitutie ontstaat in de signalering. De signalering heeft belemmeringen die ervoor zorgen dat de signalen niet goed opgepakt of behandelt worden. Om de aanpak van onvrijwillige prostitutie echt te kunnen verbeteren heeft een onderzoek naar de signalering in plaats van de signalen meer belang. Naar aanleiding van deze interviews en overleg met de opdrachtgever is toen besloten om de focus te leggen op de oorzaken van een ineffectieve signalering van onvrijwillige prostitutie. Kortom, welke belemmeringen zijn er nou bij het signaleren en wat moet er gedaan worden om de signalering te bevorderen? Zoals reeds benoemd zijn het namelijk niet de onbekende of onzichtbare signalen die ervoor zorgen dat het moeilijk blijft om onvrijwillige prostitutie te signaleren en aan te pakken, maar het signaleringsproces.

Om een beter inzicht te krijgen in de verbetermogelijkheden van het signaleren was de insteek om interviews af te nemen bij zoveel mogelijk personen uit verschillende invalshoeken. Zo werd er gesproken met medewerkers van de politie, medewerkers van netwerken, hulpverleners, maatschappelijk werkers, ervaringsdeskundigen en een slachtoffer. De wens was er om een interview af te nemen bij een medewerker van een gemeente, maar na enkele aanvragen bleek dit onhaalbaar. Tijdens de interviews zijn notities gemaakt om de antwoorden te registreren. Enkele interviews zijn daarnaast opgenomen en uitgewerkt in een transcriptie. De andere interviews zijn samengevat op basis van de notities.

## 3.3 Data-analyse

Voordat de data geanalyseerd kon worden zijn de resultaten uit de interviews uitgewerkt in transcripties en samenvattingen (zie [bijlage 1](#_Bijlage_1_uitwerkingen)). Hierna volgde een codering door de data met elkaar te vergelijken en waar mogelijk te combineren ter ondersteuning van de betrouwbaarheid. (Zie [bijlage 3](#_Bijlage_3_codering)).

## 3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Ten behoeve van de validiteit van de interviews zijn de interviewvragen opgesteld op basis van de literatuur. Er is gezocht naar relevante sub-onderwerpen omtrent dit onderwerp. Daarnaast zijn aan elke respondent gedeeltelijk dezelfde vragen gesteld om overeenkomst in antwoorden te waarborgen. Ook is er in het verloop van het onderzoek tijdens interviews gezocht naar bevestiging en ontkenning van vergaarde informatie uit literatuuronderzoek en andere interviews. Hiermee is getracht informatie zoveel mogelijk te kunnen ondersteunen om de betrouwbaarheid te waarborgen.

Aangezien er enkele interviews afgenomen zijn bij belangenbehartigende partijen en hun rol besproken is, is er een kans dat er sociaal-wenselijke antwoorden gegeven zijn, waarmee zij hun eigen positie of partij met opzet in een positief daglicht hebben gezet.

Vooraf was het doel om minimaal tien respondenten te interviewen. Met uiteindelijk zestien geïnterviewden is dit ruim behaald. Daarnaast zijn de respondenten afkomstig uit verschillende doelgroepen en hebben zij kennis uit verschillende invalshoeken van dit onderwerp. Hierdoor is niet alleen gefocust op één bepaald kennisgebied en is de informatie vanuit meerdere kennisgebieden verzameld.

# 4. Wat valt er onder onvrijwillige prostitutie?

De eerste vraag die beantwoord dient te worden is wat er precies onder onvrijwillige prostitutie valt. In [paragraaf 2.2](#_2.2_Begripsbepaling) werd duidelijk dat het een ruim begrip is die verschillende partijen anders definiëren. Omdat dit onderzoek gedaan wordt voor meerdere partijen, is het essentieel om eenduidigheid in de definitie en context van onvrijwillige prostitutie te realiseren. Daarom wordt er in dit hoofdstuk beschreven wat er wordt verstaan onder onvrijwillige prostitutie.

Ten eerste volgt nogmaals de eigen definitie van onvrijwillige prostitutie. Dit wordt herhaald om de onderzoeksvraag volledig te kunnen beantwoorden. Ten tweede wordt beschreven welke sectoren en plaatsen prostitutie en onvrijwillige prostitutie kennen, waarna wordt uitgewerkt welke vormen van onvrijwillige prostitutie er zijn. Vervolgens komt de Nederlandse wetgeving omtrent prostitutie en onvrijwillige prostitutie aan bod. Dit wordt gedaan om het juridische verschil te kunnen duiden tussen verschillende begrippen zoals mensenhandel, legale prostitutie en illegale prostitutie. Ten slotte wordt het bovenstaande opgesomd door middel van een samenvattingstabel.

## 4.1 Definitie onvrijwillige prostitutie

De begripsbepaling van onvrijwillige prostitutie is reeds behandelt in [paragraaf 2.2](#_2.2_Begripsbepaling). Hieronder volgt alleen een opsomming van de belangrijkste definities die in dit rapport gehanteerd worden.

De definitie van onvrijwillige prostitutie is: *‘Geen eigen bewuste en rationele keuze om de prostitutiebranche te betreden. Er moet sprake zijn van een persoon die een ander dwingt de prostitutie in te gaan, terwijl diegene hier zelf nooit voor zou kiezen. Dit gebeurt door middel van dwangmiddelen zoals chantage, bedreiging en intimidatie. Daarnaast is minderjarige prostitutie altijd onvrijwillige prostitutie, omdat wetgeving stelt dat minderjarigen nog geen eigen bewuste keuze kunnen maken omtrent prostitutie.’*

Een belangrijk aspect van de definitie van onvrijwillige prostitutie is dwang. De definitie die in dit rapport op basis van de verschillende definities opgesteld is en welke ook gehanteerd zal worden is als volgt: ‘*Het dwingen van iemand om iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden met betrekking tot sekswerk door (dreiging met) fysiek geweld, misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit de omstandigheden voortvloeiend overwicht.*

## 4.2 Sectoren en plaatsen van (onvrijwillige) prostitutie

Nu de definitie van onvrijwillige prostitutie duidelijk is, is het van belang om in kaart te brengen waar onvrijwillige prostitutie kan plaatsvinden. Verduidelijkt moet worden dat prostitutie in deze sectoren ook vrijwillig van aard kan zijn. Zo kan raamprostitutie bijvoorbeeld ook zonder dwang plaatsvinden. Vormen van prostitutie die wel direct als onvrijwillig beschouwd moeten worden, worden beschreven in [4.3 Vormen van onvrijwillige prostitutie.](#_4.3_Vormen_van)

### 4.2.1 Raamprostitutie

Bij raamprostitutie huren prostituees vaak een raam met kamer van een exploitant voor het verrichten van hun werkzaamheden. Raamprostitutie is beperkt te vinden in Nederland. Een aantal grote gemeentes zoals Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden en Groningen hebben nog raamprostitutie. Daarnaast zijn er nog wat kleine gemeentes die dit ook hebben. Er is echter een afname te zien in het aantal werkplekken voor raamprostitutie (Nationaal Rapporteur, 2016). Dit is volgens geïnterviewde A omdat raamprostitutie zich verplaatst naar thuiswerk (zie thuiswerk). Een reden voor deze verplaatsing zou het grote verschil in opbrengsten voor een prostituee zijn. Zo hoeft er bij thuiswerk al geen raam meer te worden gehuurd. Volgens de Nationaal Rapporteur (2016) staan er meer buitenlandse prostituees (voornamelijk Midden- en Zuid-Amerika en uit Oost-Europa) achter de ramen in Nederland, dan prostituees met een Nederlandse afkomst.

### 4.2.2 Besloten prostitutie

Bij besloten prostitutie gaat het om panden die ingericht zijn voor prostitutie. Dit zijn bordelen, seksclubs en privéhuizen. Deze panden moeten een vergunning hebben om een legale seksinrichting te kunnen zijn. De exploitant is in de besloten prostitutie vaak degene die de afdrachten doet aan de Belastingdienst en de prostituees een loon uitbetaalt. Dit wordt de opting-in regeling. Dit is niet verplicht, waardoor een prostituee ook als zelfstandige kan werken (Nationaal Rapporteur, 2016).

### 4.2.3 Escort

Escortwerk kenmerkt zich doordat een bedrijf (het escortbureau) bemiddelt tussen de klant en de escort, oftewel de prostituee. Dit komt erop neer dat het bureau het contact met de klant heeft, waarna het bureau de prostituee naar een bepaalde locatie stuurt die is overeengekomen met de klant. In bijna alle gemeentes moet een escortbureau een vergunning hebben. Toch is het niet altijd het geval dat een escort werkt bij een escortbureau. Een escort kan namelijk ook zelfstandig zijn (met vergunning). Deze zelfstandig werkende escorts hebben een grote mate van overlap met thuiswerkende prostituees. Het verschil zit hem volgens de Nationaal Rapporteur (2016) ook direct in het thuis werken. Een zelfstandig werkende escort werft klanten net zoals een thuiswerker via bijvoorbeeld een website of advertentie, maar ontvangt geen mensen thuis.

Geïnterviewde O geeft aan dat er ook escorts zijn die ook thuiswerk doen. Geïnterviewde P geeft aan dat ze geen enkel persoon kan bedenken die onvrijwillig in de high-class escortbranche (het hogere segment van escort) werkt. Er zijn daarvoor te strenge regels bij escortbureaus. In de lagere escortbranche zou dit volgens haar wel kunnen voorkomen.

### 4.2.4 Thuiswerk

Thuisprostitutie is wanneer een prostituee klanten thuis ontvangt. Zoals reeds genoemd kan er een overlap zitten tussen thuiswerk en escort, wanneer een zelfstandig werkende prostituee zowel vanuit huis en als escort werkt. Hier vindt volgens de Nationaal Rapporteur (2016) veel onvergunde en dus illegale prostitutie plaats. Van Wijk (2014) ondersteunt deze beweringen ook in zijn onderzoek door te stellen dat thuisprostitutie de belangrijkste vorm van illegale prostitutie is. Daarnaast geven geïnterviewden A en B aan dat de politie steeds meer focust op de illegale thuiswerkprostitutie. Dat is ook volgens hen de plek waar de meeste misstanden omtrent onvrijwillige prostitutie zich voordoen. Dit zou volgens hen komen door het verminderde toezicht en de moeilijke handhaving van de thuisprostitutie.

### 4.2.5 Straat/tippelprostitutie

In de meeste gemeenten is deze vorm van prostitutie niet toegestaan. In gemeentes waar het illegaal voorkomt of waarbij het nog legaal is in ‘tippelzones’ werft een prostituee een klant op straat. De seksuele handelingen vinden daarna plaats in bijvoorbeeld een auto of afwerkplek (Nationaal Rapporteur, 2016). In Nijmegen is er nog een legale tippelzone. Geïnterviewde J geeft aan dat hier weinig misstanden voorkomen, aangezien alles erg zichtbaar is. De redenen hiervan zijn volgens geïnterviewde J dat er slechts een beperkt aantal meiden met een vergunning is die elkaar allemaal kennen en op elkaar letten. Daarnaast is er een toezichthouder die zowel een preventief als repressief effect heeft. Het komt er volgens geïnterviewde J op neer dat de prostitutie in de tippelzone zich vol in het zicht afspeelt, waardoor onvrijwillige prostitutie snel wordt gesignaleerd.

### 4.2.6 Overige locaties

Prostitutie kan overal plaatsvinden. Er zijn genoeg bedrijven die onder een dekmantel seksuele diensten aanbieden tegen betaling. Denk hierbij aan massagesalons, parenclubs, nagelstudio’s, horecagelegenheden etc. Dit zijn illegale vormen van prostitutie. Ook op deze vorm van prostitutie is weinig toezicht en controle, waardoor er waarschijnlijk veel misstanden plaatsvinden (Nationaal Rapporteur, 2016).

## 4.3 Vormen van onvrijwillige prostitutie

In de vorige paragraaf is beschreven waar en op welke manier (onvrijwillige) prostitutie kan voorkomen. Zoals reeds genoemd zijn er binnen de sectoren en plaatsen ook prostituees actief die uit vrije wil werken. In deze paragraaf worden vormen van prostitutie beschreven, die altijd onvrijwillig zijn, namelijk vrouwenhandel en minderjarige prostitutie.

### 4.3.1 Vrouwenhandel

Hierbij worden vrouwen naar bepaalde landen gelokt met beloftes voor een betere toekomst. Dit zijn vaak valse beloftes waarna ze in dat land tot prostitutie worden gedwongen. Bekende vormen van dwangmiddelen zijn hierbij: aflossen van de schuld om het slachtoffer hierheen te halen (vaak een vals vastgesteld bedrag door de mensenhandelaar/pooier), geweld, chantage en voodoo. Voodoo is wanneer er een eed wordt afgelegd door een persoon (meestal personen afkomstig uit Afrikaanse landen). Wanneer iemand hier zich niet aan houdt, zullen er slechte dingen met diegene gebeuren. Daders maken hier vervolgens misbruik van om het slachtoffer uit te buiten (Nationaal Rapporteur, 2016).

### 4.3.2 Minderjarige prostitutie

In Nederland is prostitutie sinds het jaar 2000 gelegaliseerd (Kras, 2017). De minimumleeftijd om te mogen werken als prostituee is op dit moment 18 jaar. Minderjarige prostitutie is wettelijk gezien altijd onvrijwillig. De minimumleeftijd zal verhoogd worden naar 21 jaar, meer informatie hierover is in dit rapport te vinden bij [4.4 Wetgeving](#_4.4_Wetgeving) (Rijksoverheid, z.d.).

Bij minderjarige prostitutie denkt men al snel aan loverboyproblematiek. Loverboys maken gebruik van manipulatieve dwangmiddelen door een liefdesrelatie aan te gaan die uiteindelijk resulteert in een afhankelijkheidsrelatie. Loverboys zijn mannen of jongens die meisjes proberen de prostitutie in te lokken door ervoor te zorgen dat zij verliefd op hen worden. Vervolgens halen ze de meisjes over om tegen betaling seks met anderen te hebben waarna ze in de prostitutie belanden. Niet alleen mannen/jongens ronselen meisjes, meisjes ronselen ook ‘vriendinnen’. Vaak zijn het de emotioneel instabiele of onzekere meisjes die slachtoffer worden van loverboys (Politie, z.d.-b). Geïnterviewde A geeft echter aan dat deze tactiek door de jaren heen is veranderd. Liefde heeft plaatsgemaakt voor geweld en chantage. Loverboys zijn nu veel directer. Ze chanteren het slachtoffer nu bijvoorbeeld met seksueel getinte foto’s of video’s van haar. Dat gaat veel sneller en gemakkelijker dan het tijdrovende proces om een slachtoffer verliefd te laten worden.

## 4.4 Wetgeving

In deze paragraaf komt de wetgeving omtrent prostitutie en onvrijwillige prostitutie aan bod om te verduidelijken wat juridisch gezien onder onvrijwillige prostitutie valt, wat legaal en illegaal is en ten slotte wat voor invloed toekomstige wetgeving op de signalering van onvrijwillige prostitutie zal hebben. Aangezien onvrijwillige prostitutie een vorm van mensenhandel is, zal ook wetgeving omtrent mensenhandel centraal staan.

|  |  |
| --- | --- |
| Wetgeving | Inhoud |
| Artikel 284b Wetboek van Strafrecht: Zedendelict  | Artikel 284b Wetboek van Strafrecht, betreffende een zedendelict, stelt het volgende waarmee ontuchtige handelingen met een persoon tussen de 16 en 18 jaar strafbaar wordt gesteld: *‘Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie.’ (art. 248b WvS).*Dit betekent dat prostitutie tussen de 16 en 18 jaar, direct onvrijwillig en dus strafbaar is. Betreft het een ontuchtige handeling met iemand die jonger is dan zestien jaar dan is er sprake van pedofilie (art. 247 WvS). |
| Artikel 273f Wetboek van Strafrecht: Mensenhandel | Mensenhandel is strafbaar gesteld in Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van een ander met het oogmerk van uitbuiting door middel van dwang, geweld of een andere feitelijkheid, dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie, en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft (art. 273f WvS).  |
| Artikel 5 lid 3 van het ‘Handvest van de grondrechten van de EU | Naast de Nederlandse wetgeving wordt mensenhandel ook in internationale wetgeving verboden gesteld. Op basis van artikel 5 lid 3 van het ‘Handvest van de grondrechten van de EU’ is mensenhandel, in welke vorm dan ook, verboden (Europa decentraal, z.d.). |
| Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken en Kooiman | Er ligt een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden Segers (ChristenUnie), Volp (PvdA) en Kooiman (SP) genaamd *Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken en Kooiman Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.* Dit initiatiefwetsvoorstel regelt dat degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee daartoe is gedwongen of bewogen, en daarmee slachtoffer is van mensenhandel, strafbaar wordt gesteld. Hoewel het voorstel nog in behandeling is hopen de initiatiefnemers hiermee de strijd aan te gaan tegen onvrijwillige prostitutie en mensenhandel (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d.). |
| Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) | De Wrp Is een wetsvoorstel die door de Tweede Kamer is aangenomen, maar op dit moment nog bij de Eerste Kamer ligt. Het doel van dit wetsvoorstel is om de lokale en regionale verschillen in het prostitutiebeleid van gemeenten te verkleinen, waardoor misstanden in de seksbranche voorkomen en aangepakt kunnen worden. De wet biedt gemeenten een landelijk en uniform kader omtrent prostitutiebeleid (Nationaal Rapporteur, 2017). De Wrp zou daarnaast meer zicht en grip moeten bieden op de seksbranche door het vergemakkelijken van toezicht en handhaving (Eerste Kamer, z.d.). Een aantal speerpunten van de Wrp zijn: * Invoering van verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven
* Verplichte vergunning seksbedrijven
* Screening eigenaren seksbedrijven
* Minimumleeftijd van prostituee (18 jaar) omhoog naar 21 jaar
* Gemeente kunnen kiezen voor een nul-prostitutiebeleid
* Registratieplicht voor alle prostituees
* Maatregelen en instrumenten voor toezicht en handhaving
* Strafbaar stellen van gebruikmaken illegaal aanbod prostitutie (Eerste Kamer, z.d.).

Onder andere een aantal gemeenten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie zien bezwaren tegen de Wrp. Zij juichen een landelijk en uniform beleid toe, echter zou de Wrp ervoor zorgen dat meer prostitutie juist uit het zicht verdwijnt, wegens een verplaatsingseffect naar de illegale prostitutie (CCV, z.d.).  |
| Kamerbrief over strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie | Minister van Justitie en Veiligheid, Ferd Grapperhaus, heeft, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, een kamerbrief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer geschreven over het voornemen tot introductie van nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie in het Wetboek van Strafrecht. Door nieuwe strafbaarstellingen voor ‘seks tegen de wil’ en ‘seksuele intimidatie’ in de wet op te nemen, naast de huidige bepalingen voor verkrachting en aanranding, kunnen slachtoffers straks makkelijker aangifte doen dan nu en wordt hun veiligheid vergroot (Rijksoverheid, 2019). |

## 4.5 Samenvattingstabel

|  |  |
| --- | --- |
| Onderdeel | Betekenis |
| Onvrijwillige prostitutie | Geen eigen bewuste en rationele keuze om de prostitutiebranche te betreden. Er moet sprake zijn van een persoon die een ander dwingt de prostitutie in te gaan, terwijl diegene hier zelf nooit voor zou kiezen. Dit gebeurt door middel van dwangmiddelen zoals chantage, bedreiging en intimidatie. Daarnaast is minderjarige prostitutie altijd onvrijwillige prostitutie, omdat wetgeving stelt dat minderjarigen nog geen eigen bewuste keuze kunnen maken omtrent prostitutie. |
| Dwang  | Het dwingen van iemand om iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden met betrekking tot sekswerk door (dreiging met) fysiek geweld, misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit de omstandigheden voortvloeiend overwicht. |
| Dwangmiddelen | (Dreiging met) gewelddadige dwangmiddelen zoals agressie en geweld en/of manipulatieve dwangmiddelen zoals misleiding en misbruik van liefdesrelaties. |
| Sectoren en plaatsen van prostitutie  | De sectoren en plaatsen waar prostitutie en dus onvrijwillige prostitutie kan voorkomen zijn: * Raamprostitutie
* Besloten prostitutie
* Escort
* Thuiswerk
* Straat/tippelprostitutie
* Overige locaties (massagesalons, nagelstudio’s, etc.)
 |
| Vormen van onvrijwillige prostitutie  | Alle vormen van prostitutie door middel van dwang zijn onvrijwillig, in het bijzonder zijn dit: * Vrouwenhandel in de prostitutie
* Minderjarige prostitutie
 |
| Wetgeving | Relevante wetgeving omtrent onvrijwillige prostitutie en mensenhandel: * Artikel 284b Wetboek van Strafrecht
* Artikel 273f Wetboek van Strafrecht
* Artikel 5 lid 3 van het ‘Handvest van de grondrechten van de EU
* Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken en Kooiman Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel
* Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
* Kamerbrief over strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie
 |

# 5. Welke rol spelen betrokken partijen in het ontdekken van onvrijwillige prostitutie van sekswerkers?

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat onder onvrijwillige prostitutie valt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokken partijen (zoals politie, sociale zorgverleners en andere ketenpartners) die een signalerende functie hebben op het gebied van onvrijwillige prostitutie. Inzicht in betrokken partijen die een signalerende functie hebben is van belang om te verduidelijken welke partijen bepaalde maatregelen kunnen nemen om de signalering te bevorderen. Regionale partijen die alleen in bepaalde gebieden te vinden zijn, zijn buiten beschouwing gelaten. De rol van regionale partijen is te specifiek om daar een algemeen advies voor uit te spreken. Allereerst worden de partijen die een rol hebben bij de aanpak van onvrijwillige prostitutie in kaart gebracht. Deze worden verdeeld in individuele partijen en netwerken. Ten tweede volgt de rol die individuele partijen spelen bij de aanpak van onvrijwillige prostitutie. Ten derde komt de rol van de netwerken aan bod. Tot slot volgt een opsomming van de belangrijkste partijen op het gebied van signalering.

## 5.1 Betrokken partijen

Zoals hierboven vermeld is worden de partijen verdeeld in twee groepen: individuele partijen en netwerken. Individuele organisaties gaan landelijk te werk of zijn regionaal verspreid. Een voorbeeld hiervan zijn de gemeentes. Alhoewel deze regionaal te werk gaan, zijn de gemeentes wel in iedere regio van Nederland te vinden. Ten slotte volgen de netwerken. Dit zijn regionale en landelijke partijen die een samenwerkingsverband zijn aangegaan en dus samenwerken om onvrijwillige prostitutie aan te pakken.

|  |
| --- |
| Netwerken |
| 1. Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
 |
| 1. Taskforce Mensenhandel
 |
| 1. Strategisch Overleg Mensenhandel
 |
| 1. Landelijke Expertgroep Mensenhandel
 |
| 1. VNG
 |
| 1. Veiligheidshuis
 |
| 1. RIEC’s & LIEC
 |

|  |  |
| --- | --- |
| Individuele partijen |  |
| 1. Rijksoverheid
 | 1. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
 |
| 1. Gemeente
 | 1. Koninklijke marechaussee
 |
| 1. Politie
 | 1. Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
 |
| 1. Openbaar Ministerie (OM)
 | 1. Meld Misdaad Anoniem
 |
| 1. GGD GHOR
 | 1. Bureau Slachtofferhulp
 |
| 1. Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)
 | 1. Zorgcoördinatoren

*HVO Querido/ACM, CoMensha, MEE-Veluwe, SHOP, GGD Drenthe, Moviera, Lumens, Fier, Gemeente Weert, Veilig Thuis Brabant Noordoost, PMW Humanitas & MJD* |
| 1. Belastingdienst
 |
| 1. CoMensha
 |

## 5.2 Rol van partijen

### 5.2.1 Individuele partijen

**1. Rijksoverheid**

Het kabinet is belast met het landelijke beleid omtrent prostitutie. Zij spelen door middel van wetgeving een belangrijke rol in het voorkomen en bestrijden van onvrijwillige prostitutie. Een voorbeeld is het wetsvoorstel: Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Rijksoverheid, Z.d.-a). Bij de aanpak van onvrijwillige prostitutie is met name het ministerie van Justitie en Veiligheid belast. Daarnaast spelen ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ten slotte het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rol bij de aanpak van onvrijwillige prostitutie (Rijksoverheid, z.d.-b).

**2. Gemeente**

De gemeente is een van de belangrijkste partners in de integrale aanpak van mensenhandel en dus onvrijwillige prostitutie, omdat dit vooral zichtbaar wordt op lokaal niveau. Het Interbestuurlijk programma (2018) beschrijft dat het rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afspraken hebben gemaakt op o.a. het gebied van onvrijwillige prostitutie. Belangrijke afspraken zijn:

* Voor 2022 hebben gemeenten een duidelijk beleid omtrent mensenhandel.
* Gemeenten zorgen voor regionale opvang, nazorg en een landelijk netwerk van zorgcoördinatie.
* Een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma’s voor zowel sekswerkers die worden gedwongen als niet gedwongen, die de prostitutie willen verlaten.
* Een regionale integrale aanpak van mensenhandel door in elke politieregio (10 regio’s) een ‘regionale tafel’ op te zetten waar alle betrokken partners aanschuiven.

Concluderend heeft de gemeente dus meerdere rollen op het gebied van onvrijwillige prostitutie. Ze hebben een regierol ten aanzien van de samenwerking, preventie, signalering, opvang en nazorg (VNG, z.d.). Gemeenten kunnen onvrijwillige prostitutie voorkomen door een goede regulering van de prostitutiebranche en door beleid, zoals het afgeven van vergunningen voor seksbedrijven. Voor de signalering hebben zij bestuurlijke instrumenten zoals registratie. Ten slotte is de gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning en opvang van slachtoffers (Gemeente.nu, 2011.). Daarbij hoort ook vervolghulp, zoals het vinden van huisvesting of werk (Rijksoverheid, z.d.-c).

**3. Politie**

De politie heeft een strafrechtelijke taak en is verantwoordelijk voor het opsporen van strafbare feiten en het verlenen van zorg en veiligheid aan het slachtoffer en eventuele betrokkenen (Politie, z.d.-c). Dit is niet anders op het gebied van onvrijwillige prostitutie. De politie kan door de gemeente gemandateerd worden als toezichthouder. Dit houdt in dat de politie controleert of de seksbedrijven en sekswerkers voldoen aan de eisen die gesteld worden door de gemeente (CCV, z.d.-a). Zoals geïnterviewde B zegt valt deze controle onder de bestuursrechtelijke handhaving, het is namelijk ter uitvoering van een bestuursrechtelijke taak. Komt de politie strafbare feiten tegen tijdens deze controles, dan gaan zij over tot strafrechtelijke opvolging. De politie heeft vaak een apart controle team welke belegd is met het uitvoeren van controles met betrekking tot (onvrijwillige) prostitutie. De exacte werkwijze van deze teams is per eenheid verschillend.

Geïnterviewde A geeft aan dat deze teams naast het bezoeken van bordelen sinds enkele jaren online op zoek gaan door afspraken te maken met prostituees die actief zijn in de thuisprostitutie. De thuisprostitutie groeit de laatste jaren sterk en dit komt door onder andere: de grote regeldruk in de vergunde sector, de opkomst van het internet en de economische crisis in 2008.

**4. Openbaar Ministerie**

Het Openbaar Ministerie is de instantie die verdachten van strafbare feiten kan vervolgen en door middel van samenwerking met de politie en opsporingsdiensten, ook kan opsporen. Opsporing wordt geleid door de officier van justitie. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft drie hoofdtaken:

* Leidinggeven aan politie bij opsporing van strafbare feiten
* Deze strafbare feiten vervolgen en voor de rechter brengen
* Deze strafbare feiten zelf afdoen (OM, z.d.)

Dit geldt ook op het gebied van onvrijwillige prostitutie. Het OM heeft de taak om onvrijwillige prostitutie op te sporen en te vervolgen. Doordat het OM deelneemt aan het driehoeksoverleg, speelt het OM ook een rol bij het vormen van prostitutiebeleid (CCV, z.d.-a).

**5. GGD GHOR**

De GGD GHOR Nederland probeert bij te dragen aan oplossingen op het gebied van drie taakvelden: Jeugd, sociaal domein en veiligheid (GGD GHOR, z.d.-a). Onder het derde taakveld ‘Veiligheid’ vallen criminaliteit, huiselijk geweld en zedenmisdrijven, zoals onvrijwillige prostitutie (GGD GHOR, z.d.-d).

Geïnterviewde G benoemt dat de belangrijkste taak van de GGD GHOR met betrekking tot prostitutie het voorzien in een veilige en gezonde (werk) situatie is. Het feit dat de GGD GHOR kan zeggen dat zij ‘van de gezondheid’ zijn maakt dat zij een blanco insteek hebben. Op deze manier krijgen zij veel meer resultaat dan dat zij alleen zouden zeggen dat ze ‘van de verslaving’ of ‘jeugd’ zijn. De GGD GHOR heeft daarnaast een SOA-poli waar sekswerkers gratis een soa-onderzoek kunnen laten uitvoeren. Werknemers van de seksuele gezondheid hebben een signalerende functie en kunnen zorgwekkende situaties melden.

**6. Immigratie- en Naturalisatiedienst**

De IND valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid en is belast met het vreemdelingenbeleid in Nederland. Zij beoordelen de verblijfsaanvragen van mensen, zoals vluchtelingen of mensen die hier willen werken, studeren of settelen. (IND, z.d.). Daarbij staat veiligheid centraal. De IND gaat actief op zoek naar arbeidsuitbuiting, migratiefraude en mensenhandel. Ze werken daarbij veel samen met de politie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (IND, z.d.-b).

**7. Belastingdienst**

De belastingdienst controleert de administratie van seksexploitanten omtrent huurders en sekswerkers. Klopt deze administratie niet, dan attenderen zij de gemeente hierop die vervolgens de vergunning van het seksbedrijf kan intrekken. Daarnaast controleert de belastingdienst de geldstromen binnen de prostitutiebranche. Ten slotte krijgen zij signalen binnen via derden, internet, mond-tot-mondreclame en brieven (Gemeente Utrecht, 2009).

**8. CoMensha**

CoMensha is een landelijk Coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Zij werken altijd vanuit het perspectief van het slachtoffer (CoMensha, z.d.-d). De werkwijze van CoMensha is volgens geïnterviewden I en J als volgt: CoMensha ontvangt een melding van een vermoedelijk slachtoffer, coördineert hulp en opvang voor dit slachtoffer, registreert de melding en draagt tot slot de zorg over aan desbetreffende zorgcoördinator, waarna de gegevens met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel worden gedeeld.

**9. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid**

Het CCV is een stichting die gesubsidieerd wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maar daarnaast ook in opdracht van de praktijk werkt. Het CCV ondersteunt diverse partijen, zoals de Rijksoverheid en gemeenten, om Nederland veiliger en leefbaarder te maken (CCV, z.d.-b). Zo ook op het gebied van onvrijwillige prostitutie. Het CCV helpt met name door instrumenten, handreikingen, kennis en voorlichtingsmaterialen beschikbaar te stellen (CCV, z.d.-b).

**10. Koninklijke Marechaussee**

De koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met civiele en militaire taken en heeft een signalerende functie op het gebied van mensenhandel. Zij signaleren mensenhandel tijdens grenstoezicht. Zij houden de desbetreffende personen ook direct aan (CCV, z.d.-a).

**11. Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel**

De belangrijkste taak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen is het rapporteren van de omvang en aard van mensenhandel in Nederland aan de regering. Het gevoerde beleid wordt geëvalueerd en verbeteringen worden aangekaart. De rapporteur wordt hierbij ondersteund door zestien medewerkers (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, z.d.).

**12. Meld Misdaad Anoniem**

Deze organisatie biedt een vangnet voor mensen die geen melding durven maken van eigen slachtofferschap, of een slachtoffer kennen van onvrijwillige prostitutie. Alleen als iemand anoniem kan blijven, stuurt deze organisatie een melding naar de politie of andere opsporingsdiensten (NL Confidential, Z.d.).

**13. Slachtofferhulp Nederland**

Deze organisatie richt zich zoals de naam al doet vermoeden, puur op slachtoffers van bijvoorbeeld onvrijwillige prostitutie. Zij bieden emotionele hulp en begeleiden een slachtoffer in het strafproces. Zij werken voornamelijk samen met de politie, OM, Schadefonds en Perspectief (Slachtofferhulp Nederland, z.d.).

**14. Zorgcoördinatoren**

Een zorgcoördinator is een organisatie die kennis heeft van het hulp en zorgaanbod voor slachtoffers van mensenhandel in een bepaalde regio. Dit zijn veelal sociale hulpverleningsinstellingen. Een zorgcoördinator is aanwezig in iedere regio, maar verschilt ook direct per regio. Zo is de organisatie Moviera bijvoorbeeld de zorgcoördinator voor Midden Nederland (Provincie Utrecht en Gelderland), terwijl Fier de zorgcoördinator van de provincie Friesland is. Ook de taken van de zorgcoördinator kunnen per regio verschillend zijn. De zorgcoördinator leidt een slachtoffer dus naar de juiste organisatie toe. Via de wegwijzer ‘Mensenhandel’ die wordt beheerd door het Ministerie van JenV, CoMensha en Slachtofferhulp Nederland (Z.d.), kan er een tabel worden weergegeven die een overzicht geeft van alle regionale zorgcoördinatoren:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| HVO Querido/ACMPolitieregio Amsterdam & provincie Noord-Holland  | CoMenshaPolitieregio IJsselland, Provincie Zeeland en West-Brabant & Regio Oost-Nederland Twente | MEE-Veluwe & Moviera Gemeente Apeldoorn en de Veluwe, Regio Noordoost Gelderland en Regio de Achterhoek |
| SHOPPolitieregio Den Haag en Hollands Midden | **GGD Drenthe** Provincie Drenthe  | **Moviera**Provincie Utrecht & provincie Gelderland |
| Lumens Gemeente Eindhoven en de regio  | **Fier** Provincie Gelderland | **Gemeente Weert** Politieregio Limburg |
| Veilig Thuis Brabant NoordoostGemeente Den Bosch  | **PMW Humanitas**Gemeente Rotterdam | **MJD**Gemeente Groningen |

### 5.2.2 Netwerken

**1. Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel**

De Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee, IND en Inspectie van het Ministerie van SZW vormen een samenwerkingsverband dat zich het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) noemt. Het EMM ondersteunt opsporingsdiensten door middel van het verzamelen van kennis, informatie en ervaringen over mensenhandel. Naar eigen zeggen ontvangt het EMM ongeveer 4000 signalen van mensenhandel per jaar. Een aantal van die signalen worden opgepakt met partners. Ze ondersteunen daarbij de partijen met betrekking tot opsporing, aangifte en vervolging (Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, z.d.)

Geïnterviewde D geeft aan dat het EMM informatie via verschillende bronnen ontvangt. Het uitgangspunt van het EMM is dat zij het algemene kenniscentrum zijn en dus alle informatie willen ontvangen. Vervolgens verzamelen, verwerken en delen zij deze informatie. Het doel hiervan is om een overzicht te krijgen van mensenhandel. Is er een probleem en hoe groot is het probleem? Hoe zou dit zowel preventief als repressief bestreden kunnen worden?

|  |
| --- |
| *Figuur 1: Partijen Taskforce*  |
| * *Jeugdzorg Nederland*
* *IND*
* *Ministerie van SZW, JenV, BZ & SZW*
* *Koninklijke Marechaussee*
* *LIEC*
* *Kamer van Koophandel*
* *CoMensha*
* *Voorzitter van bestuur rechtbank Amsterdam*
* *Nationaal Rapporteur Mensenhandel*
* *Strategisch overleg Mensenhandel*
 |

**2. Taskforce Mensenhandel**

De basis van de Taskforce Mensenhandel ligt bij het OM, politie en gemeenten. Volgens wetgeving (Besluit van staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) is het OM de voorzitter van de Taskforce. Verder zijn er per onderwerp vertegenwoordigers aanwezig vanuit verschillende maatschappelijke organisaties (zie figuur 1).

Dit netwerk maakt gezamenlijk plannen om mensenhandel aan te pakken en zij komen samen om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen binnen elke partij (Rijksoverheid, z.d.-b). Volgens Art. 5 van het Besluit heeft de Taskforce de volgende taken:

* Bevorderen en ontwikkelen van een integrale aanpak van mensenhandel.
* Signaleren van knelpunten en de oplossing daarvan.
* Opstellen van een agenda waarin knelpunten, doelstellingen, resultaten, te ondernemen activiteiten en verantwoordelijkheden van iedere partij wordt beschreven. (StaatsCourant, 2018).

**3. Strategisch Overleg Mensenhandel**

Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM), CoMensha, Defence for Children, FairWork, Fier, Jade Zorggroep, Leger des Heils, MJD Groningen, Moviera, Humanitas, SHOP en BNRM vormen samen het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM). Dit is een overleg dat bestaat uit maatschappelijke (zorg) instellingen, die op een aantal na, ook de zorgcoördinator in bepaalde regio’s zijn. Het hoofddoel van dit overleg is om vanuit het slachtofferperspectief te handelen. Opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel staan hierbij centraal. Ze proberen actief verbinding te zoeken met de Taskforce Mensenhandel (CoMensha, 2016).

**4. Landelijke Expertgroep Mensenhandel**

Een meer politiegericht netwerk is de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM). Dit is een groep die bestaat uit de 10 politieregio’s, Nationale Recherche, Politieacademie, Koninklijke Marechaussee, Ministerie van JenV en ten slotte het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Beleid op het gebied van prostitutietoezicht en bestrijding van onvrijwillige prostitutie staan centraal (CCV, z.d.-a).

**5. VNG**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft het project ‘Aanpak mensenhandel’. In dit project werken de VNG en CoMensha samen. Een gemeente kan op het gebied van beleid omtrent mensenhandel ondersteuning krijgen via dit project. De VNG vervult dus een ondersteunende rol voor gemeenten (VNG, 2019).

**6. Veiligheidshuis**

Een Veiligheidshuis is een regionaal netwerk bestaande uit gemeenten, politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Reclasseringsorganisaties en welzijnsorganisaties. Het doel van een veiligheidshuis is om door middel van samenwerking criminaliteit terug te dringen. Per onderwerp kan de samenstelling van het veiligheidshuis verschillen. Bij loverboyproblematiek kan de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig zijn, terwijl dit bij volwassen sekswerkers niet relevant zal zijn (CCV, z.d.-c).

**7. RIEC en LIEC**

Er zijn tien Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC’s) en één Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Zij ondersteunen ten eerste overheidsdiensten bij de aanpak van criminele ondermijning. Een vorm van criminele ondermijning is onvrijwillige prostitutie. Het doel daarbij is om de samenwerking te stimuleren tussen de overheid en de maatschappij. Alhoewel de RIEC’s voornamelijk een regionale rol spelen, heeft het LIEC een landelijke coördinerende functie bij ondermijning. Het RIEC-LIEC-netwerk is een landelijk dekkende netwerkorganisatie die richt zich op de volgende zaken:

* Vergroten bewustwording bij overheid en maatschappelijke partners.
* Samenwerking stimuleren bij overheid en maatschappelijke partners.
* Kennis en expertise delen over ondermijning.

Ze werken samen door middel van een convenant. De partners in dit convenant zijn: gemeenten, provincies, OM, Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Koninklijke Marechaussee, IND en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (RIEC-LIEC, z.d.).

## 5.3 Belangrijkste partijen

Concluderend is er een breed scala aan partijen die iets te doen hebben met de signalering van onvrijwillige prostitutie. Echter is ook duidelijk dat de ene partij een grotere invloed heeft dan de andere partij. De partijen die niet zijn opgenomen spelen een te specifieke en te kleine rol om voor hen een algemene aanbeveling ter verbetering van de signalering te doen. In de tabel hieronder is te zien welke partijen de grootste rol en meeste baat hebben bij de verbetering van de signalering.

|  |  |
| --- | --- |
| Organisatie  | Rol omtrent aanpak onvrijwillige prostitutie |
| Gemeente  | De gemeente heeft de regierol bij de regionale aanpak van onvrijwillige prostitutie. Daarbij zijn voorkoming, signalering, bestrijding en langdurige nazorg belangrijke aspecten. Daarnaast stellen ze het lokale prostitutiebeleid op, wat een direct effect heeft op de signalering.  |
| Politie  | De politie is een van de belangrijkste partijen, omdat het belast is met het opsporen van strafbare feiten, het bieden van veiligheid en het verlenen van eerste nazorg. Hierdoor zijn zij degene die het meest in contact komen met mogelijke slachtoffers. Daarnaast worden zij ook vaak door gemeentes gemandateerd om de toezichtrol van de gemeente over te nemen.  |
| Sociale professionals | Regionale sociale professionals, zoals zorgcoördinatie signaleren, begeleiden en organiseren een hulp en zorgaanbod voor slachtoffers. Hierdoor zijn sociale professionals een van de belangrijkste partijen.  |
| Netwerken | Netwerken zijn zeer belangrijk in het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Uit dit hoofdstuk is op te maken dat veel verschillende partijen, specifieke taken hebben op het gebied van signalering. De deling van informatie en signalen in netwerken is essentieel om een volledig overzicht te krijgen van onvrijwillige prostitutie en om een integrale ketenaanpak te ontwikkelen.  |

# 6. Welke belemmeringen zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?

In dit hoofdstuk worden de belemmeringen benoemd die er zijn voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Hierbij worden belemmeringen vanuit meerdere perspectieven gegeven, zoals de perspectieven van politieafdelingen, netwerken, sociale zorgverleners, ervaringsdeskundigen en een slachtoffer. Tegen welke belemmeringen lopen zij aan bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie? Ondersteunen zij elkaar, of spreken zij elkaar juist tegen? De uitwerkingen van de interviews en de functies van de geïnterviewden zijn te vinden in [bijlage 1](#_Bijlage_1_uitwerkingen), de functies van de personen in [bijlage 2](#_Bijlage_2_overzicht) en bij welke belemmeringen zij elkaar ondersteunen is te vinden in [bijlage 3](#_Bijlage_3_codering).

## 6.1 Belemmeringen

### 6.1.1 Secundaire victimisatie

**Secundaire victimisatie**

De Vwo-scholiere Sterre werd het slachtoffer van seksuele uitbuiting. De dader zat in problemen en ze had het gevoel dat ze haar grote liefde koste wat koste moest helpen, want hij was volgens haar de enige in de wereld die om haar gaf. Ze was dertien jaar oud en moest in een vrijstaand huis lingerie aantrekken die voor haar werd klaargelegd. Vervolgens ging ze naar een kamer waar de man aanwezig was die die avond voor haar had betaald. Van haar dertiende tot haar zeventiende heeft ze onvrijwillig in de prostitutie gezeten. Toch zegt ze: ‘Ik heb geen aangifte tegen Maarten gedaan. Ik weet niet of ik in staat ben alles tot in de details te vertellen aan de politie. Bovendien, zo’n proces duurt heel lang en zolang dat aan de gang is, kan ik niet beginnen met de traumatherapie. Ik kijk liever of ik het zelf een plek kan geven.’ (Zee, 2018)

De Nationaal Rapporteur (2016) beschrijft dat het zware proces voor het slachtoffer indien deze wil uitstappen, een belemmering is. Lünnemann en Mein (2014) voegen hieraan toe dat hulpverlening en het strafproces op deze manier ongewild zorgt voor een verergering van het leed voor het slachtoffer. Dit wordt door hen ook wel secundaire victimisatie genoemd.

Geïnterviewde B ondersteunt dit: ‘Een slachtoffer van mensenhandel kan te maken krijgen met secundaire victimisatie’. Dit is zeer onprettig en zal een slachtoffer niet aansporen om actie te ondernemen tegen een dader. Het proces van een aangifte en veroordeling is gewoon niet aantrekkelijk. Volgens geïnterviewde A hebben de slachtoffers directe behoeftebevrediging nodig, maar soms gaan er maanden of jaren overheen voordat die behoefte vervult kan worden. ‘Het gehele proces is niet fijn voor een slachtoffer, het is secundaire victimisatie’.

Geïnterviewde E vult dit aan door te stellen dat medewerkers van de politie met getraumatiseerde slachtoffers op zoek moeten naar informatie om een zaak te bewijzen. Als je dan kijkt wat het uiteindelijk opbrengt, dan is dat volgens geïnterviewde E ‘te triest voor woorden’. Geïnterviewde E zegt: ‘Ik heb mezelf ook weleens afgevraagd toen ik zelf nog strafzaken deed, van wat doen wij een slachtoffer aan? Het is een martelgang, echt waar’. Officieren van Justitie beginnen niet snel aan het vervolgen zonder aangifte.

‘Ik heb mezelf ook weleens afgevraagd toen ik zelf nog strafzaken deed, van wat doen wij een slachtoffer aan?’ – Accountmanager Mensenhandel RIEC

Ook de sociale hulpverleners Humanitas, GGD en Bright Fame geven aan dat het proces van strafvervolging een te grote drempel is voor de meeste slachtoffers. Zo benoemt geïnterviewde F dat als de politie eenmaal ingrijpt in het illegale circuit, dat dit veel gevolgen heeft voor de meiden. Ze zijn dan ten eerste in overtreding en kunnen behandeld worden als dader. Daarnaast is zo’n traject van uitstappen een heftig proces. Geïnterviewde F zegt: ‘Sommige meiden willen er gewoon klaar mee zijn en zien de hele aangifte molen niet zitten’. Een slachtoffer zou te lang in angst zitten na het doen van een aangifte.

Vanuit het perspectief van een slachtoffer, zegt geïnterviewde N het volgende over het doen van aangifte: ‘Dat is iets dat durfde ik gewoon niet los te laten. Ik was veel te bang dat het balletje verkeerd zou rollen en dat ik weer naar huis moest en dat ze niet direct opgepakt zouden worden’. Slachtoffers zijn dus vaak bang dat de dader erachter komt, dat de politie geen actie onderneemt en zij vervolgens gestraft worden door diegene die haar de prostitutie in dwingt.

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat secundaire victimisatie een belemmering is op het gebied van signalering en aanpak van onvrijwillige prostitutie. Onderliggende oorzaken zijn angst voor represailles, het ontbreken van directe behoeftebevrediging die deze angst kan verminderen, verergering van psychische problemen (re-traumatisering) en het vertrouwen in hulpverleners. Slachtoffers blijven daardoor expres uit het zicht van de politie en hulpverleners en willen als ze toch gesignaleerd worden, geen aangifte doen. Secundaire victimisatie heeft dus ook een direct verband met de aangiftebereidheid van een slachtoffer.

### 6.1.2 Privacywetgeving

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Herman Bolhaar, geeft in het Eindhovense Dagblad (Timmermans, 2018-b) aan dat mensenhandel de snelst groeiende vorm van criminaliteit is en dat de privacywetgeving dit dreigt te vergroten. Mensenhandel vindt volgens hem vooral plaats op minder zichtbare plekken, waardoor registratie en signalering afnemen. De nieuwe privacywetgeving (AVG) zorgt ervoor dat hulpverleners nog minder snel een melding doen van mensenhandel en met name van wat volgens Bolhaar de grootste vorm van mensenhandel is: onvrijwillige prostitutie.

Dat privacywetgeving een belemmering is in de signalering van onvrijwillige prostitutie, wordt ondersteund door meerdere geïnterviewden. Geïnterviewde D geeft aan dat van oorsprong controle van mensenhandel bij de gemeente lag, maar dat die is overgenomen door de politie. De politie kijkt op die manier zowel bestuurlijk als strafrechtelijk. Dit heeft invloed op de informatie werving, want bestuurlijke informatie mag niet gebruikt worden in verband met de AVG. De continue vraag is volgens geïnterviewde D: ‘Wat mag wel en wat mag niet?’. Geïnterviewden A, B en C ondersteunen dit. Informatie uit gemeentelijke controles mag niet in politie systemen opgenomen of gedeeld worden. Aangezien er een verschil is tussen politiegegevens en persoonsgegevens is het lastig om elke keer te kijken waar je mee te maken hebt. De politie gaat vaak ergens naar binnen op bestuurlijke basis, ter uitvoering van de bestuursrechtelijke taak. Denk aan het uitvoeren van (vergunningen)controles en de toezichthoudende functie die zij hebben op prostitutiebeleid. In deze situaties geldt de AVG. Bij een strafrechtelijke interventie, dus het opsporen van strafbare feiten, handelt de politie op basis van het strafrecht. In deze situaties geldt de WPG (VNG, 2019). Daardoor kan er minder goed geregistreerd worden, omdat je informatie alleen op basis van het doel van de vergaring mag opslaan. Er bestaat veel onzekerheid en onwetendheid over de nieuwe privacywetgeving en wat dit voor iedereen betekent. Dit geldt met name binnen samenwerkingen. Er is vaak niet duidelijk wat binnen een samenwerking met elkaar gedeeld mag worden.

Volgens geïnterviewde E staat wetgeving de signalering en respons ook in de weg. Het volgende voorbeeld wordt genoemd: ‘Als iemand al een tijdje op een hotelkamer zit en dat is langer dan een dag, zou je conform de wet weleens een woning kunnen binnentreden, dus daar moet je altijd voorzichtig mee zijn. Maar artikel 3 van de Politiewet die zegt ook hulpverlenen aan hen die deze behoeven. Ik trap de deur gewoon in hoor als ik daar een meisje denk aan te treffen die daar gedwongen zit. En dat mag. Dus nood breekt wetten’. De nieuwe Wet Regulering Prostitutie zou volgens deze persoon enorm kunnen helpen, omdat die gemeenten helpt om hun APV goed te regelen. Het VNG heeft met betrekking tot de nieuwe Wet Regulering Prostitutie een goede APV ontwikkeld. Geïnterviewde E geeft echter wel aan dat dit maar ‘duurt en duurt’ en dat meer regels voor meer illegaliteit zorgen.

Geïnterviewde K geeft aan dat er te veel regels en wetten zijn voor politie en hulpverleners. Het grootste probleem is volgens deze persoon het systeem zelf: ‘Politie en hulpverleners willen echt wel helpen, maar het systeem klopt niet. Er zijn te veel protocollen, met regels, met wetten’. Geïnterviewde G ondersteunt dit en geeft aan dat er minder regels moeten zijn, waardoor het makkelijker zou worden om de legale prostitutie in te gaan in plaats van de illegale prostitutie.

‘Politie en hulpverleners willen echt wel helpen, maar het systeem klopt niet. Er zijn te veel protocollen, met regels, met wetten’ – Vrijwilliger Bright Fame

### 6.1.3 Huidige wijze van registratie

Geïnterviewde C geeft aan dat de afwezigheid van eenduidige registratie een grote belemmering is. Dit komt onder andere door de hierboven genoemde privacywetgeving. Geïnterviewde C zegt: ‘Er zit heel veel informatie verstopt in de eigen systemen’. Er is nu sprake van te veel afzonderlijke registratie door iedere betrokkene. Een eenduidige registratie voor iedere politie-eenheid mist. Zo kan de politie geen regionale en landelijke verbanden zien tussen bepaalde signalen van mensenhandel. Enerzijds ligt dit dus aan de angst voor de privacywetgeving, anderzijds ook omdat er een goed systeem mist bij de politie die deze signalen met elkaar kan verbinden. Door deze afzonderlijke registratie is elke betrokkene alleen op zijn eigen informatie en kennis gericht.

‘Er zit heel veel informatie verstopt in de eigen systemen’ – Operationeel Specialist Intelligence politie Noord-Nederland

Geïnterviewde E ondersteunt geïnterviewde C met de casus José Janssen. Deze casus zorgde ervoor dat iedereen binnen politie en andere betrokken organisaties recht op is gaan zitten en zichzelf heeft afgevraagd hoe dit niet gezien kon worden. Geïnterviewde E heeft betreffende deze casus vijf jaar teruggezocht in systemen en concludeerde dat de signalen bij de gemeente, inspectie SZW, politie en brandweer zo voor het oprapen lagen. Deze signalen kwamen echter nergens samen waardoor het verband niet werd gezien en de slachtoffers jarenlang uitgebuit werden.

Geïnterviewde D geeft aan: ‘Wat hierbij ook moeilijk is, is dat iedereen op een eigen manier informatie oppakt/verzamelt en ieder zijn eigen begrippen definieert. Eenduidigheid over de begrippen zou de signalering een stuk makkelijker maken. De een spreekt dat prostitutie altijd onvrijwillig is, de ander wanneer er dwang achter zit door een derde. Dat maakt het lastig om eenduidig een aanpak te hanteren.’. Geïnterviewde D geeft ook aan dat wanneer mensenhandel wordt gesignaleerd, veel mensen ook gewoonweg niet weten wat ze hier vervolgens mee moeten doen: ‘Ze weten de weg niet waar je het kwijt kan’.

### 6.1.4 Onzichtbaarheid illegale prostitutie

De Nationaal Rapporteur (2016) beschrijft dat de politie zich steeds meer richt op onvrijwillige prostitutie in de illegale prostitutie, omdat hier het minste zicht op is. Bijnade helft van de gemeenten heeft namelijk geen zicht op illegale seksbedrijven. Alhoewel de politie zich dus meer richt op illegale prostitutie, blijft dit nog grotendeels onzichtbaar.

Het geen zicht hebben op de illegale prostitutie is volgens geïnterviewden, een van de, zo niet de grootste belemmering van effectieve signalering van onvrijwillige prostitutie. Geïnterviewde A geeft aan dat het onvergunde gedeelte van de prostitutie sterk groeit. Een reden hiervan is dat de gemeente verantwoordelijk is voor prostitutiebeleid. In 2000 is het toezicht op prostitutiebeleid bij de politie gelegd. Daardoor kwam er een grote regeldruk op seksinrichtingen, wat betekende dat er strengere eisen kwamen om een legale seksinrichting te onderhouden. Dat zorgde voor afname in vergunde seksinrichtingen, met maar liefst 43%. Daardoor werd de onvergunde prostitutie groter. Vooral thuisprostitutie is groter geworden. Geïnterviewde A concludeert dat het moeilijk is om in de wereld van onvrijwillige en illegale prostitutie te komen.

In Rotterdam vindt vooral veel thuiswerk plaats en dit is ook de sector waar de meeste misstanden plaatsvinden, aldus geïnterviewde B. In de legale sector (seksclubs) vindt weinig problematiek plaats aangezien werkgevers heel voorzichtig zijn zodat zij hun vergunning niet verliezen. Volgens geïnterviewde A is dit ook het geval in de regio Oost Nederland.

Geïnterviewde D geeft aan: ‘Er bestaat dan ook een groot aantal ‘dark numbers’. Onvrijwillige prostitutie bevindt zich voornamelijk in de illegaliteit. Daar krijg je moeilijk zicht op. Het kan wel door signalen met andere partijen te delen. Zo krijg je een groter plaatje.’.

Het ondergrondse circuit is ook volgens geïnterviewde F een groot probleem. De minimumleeftijd om te mogen werken in Rotterdam is 21 jaar. Dat heeft als voordeel dat 18-jarigen niet zomaar de prostitutie in kunnen stappen. Anderzijds heeft dit het grote nadeel dat als ze echt willen, ze naar het ondergrondse circuit gaan. Hier zijn zij vele malen meer kwetsbaar dan in het legale gedeelte. Geïnterviewde G vult dit aan door het volgende te stellen: ‘De grootste moeilijkheid zijn echter de thuiswerkers. Thuis werken is illegaal dus als je ze wilt helpen voorzie je in het uitoefenen van illegale activiteiten’. Dit geeft maar aan dat de signalering lastiger wordt bij illegale onvrijwillige prostitutie, terwijl het zich juist daar voornamelijk afspeelt.

### 6.1.5 Aantrekkelijkheid illegale prostitutie

Een onderliggende belemmering van de onzichtbaarheid van illegale prostitutie en dus signalering, is dat volgens meerdere partijen het voor vrouwen aantrekkelijker is om in de illegale prostitutie te werken dan in de legale prostitutie. Dit heeft een aantal redenen.

Geïnterviewde A aan dat in seksinrichtingen de omvang van prostitutie afneemt, omdat de illegale prostitutie aantrekkelijker is qua opbrengsten. Dit wordt ondersteund door geïnterviewde P. Deze persoon zegt: ‘In de illegale prostitutie is vrijwel al het verdiende geld voor de prostituee zelf. Qua opbrengsten is de illegale prostitutie voor sommige dames dus veel aantrekkelijker’.

‘In de illegale prostitutie is vrijwel al het verdiende geld voor de prostituee zelf’ – Ervaringsdeskundige E.

De geïnterviewden A en B geven daarbij aan dat buitenlandse dames in Nederland alles luxe vinden en vaak niet doorhebben in welke situatie zij verkeren. In hun thuisland is alles vele malen erger. Met name buitenlandse vrouwen zien niet in dat ze uitgebuit worden. Geïnterviewde F ondersteunt dit: Buitenlandse dames worden hierheen gehaald en krijgen in vergelijking met hun thuisland heel veel geld. Ze moeten echter duizenden euro’s terugbetalen voor hun reis of moeten een groot gedeelte afstaan. Zij zien niet altijd in dat dit niet normaal is.

### 6.1.6 Vertrouwen

Aansluitend op de illegale prostitutie, is vooral het vertrouwen winnen van een slachtoffer een grote uitdaging en soms een belemmering voor politie en sociale professionals om onvrijwillige prostitutie te signaleren. Volgens geïnterviewde A werkt het PCT in Nederland op basis van die vertrouwensband met de vrouwen. Dit kost vaak veel tijd, terwijl het PCT overspoeld wordt door B8 aanvragen (een tijdelijke verblijfsvergunning voor mensenhandel slachtoffers). Het is moeilijk om in de wereld van onvrijwillige en illegale prostitutie te komen, aldus geïnterviewde B. ‘Het Team Criminele Inlichtingen is hier druk mee bezig, maar er is gewoon een slechte vertrouwensband tussen de dames en de politie’. De redenen voor de slechte vertrouwensband tussen de dames en politie heeft te maken met het afschrikkende effect van de politie, welke beschreven wordt in [paragraaf 6.1.12](#_6.1.12_Afschrikkend_effect). De politie ziet maar het topje van de berg, maar de grote vraag is hoe je onderin komt.

‘Als jij naar orgies bent gebracht, waar hulpverleners zaten, politie zat, rechters zaten, die meedoen aan die orgies. Dan ga je nooit meer naar de rechter, die vertrouw je niet meer’ – Oprichter Bright Fame

Volgens geïnterviewde K komt dit omdat organisaties zich ook vaak verschuilen achter professionaliteit, terwijl het draait om ‘menselijkheid’. Dit houdt in dat deze vrouwen soms hulp nodig hebben op tijden die niet altijd binnen de werkuren van politie en sociale professionals vallen. Hij noemt daarbij het voorbeeld dat slachtoffers het soms nodig hebben om ’s avonds iemand te kunnen bereiken. Als een slachtoffer namelijk de hele week moet wachten tot ze een afspraak heeft, dan kan ze heel anders op die afspraak komen. Haar problematiek is namelijk al de hele week in haar hoofd rondgegaan en er kan van alles gebeurd zijn. Het vertrouwen in de politie en sociale professionals kan daardoor verminderen, omdat zij mogelijk het gevoel krijgt dat ze op cruciale momenten niet geholpen kan worden. Hij ziet ook dat het wantrouwen dat deze vrouwen in de politie en zorginstanties hebben een grote belemmering van signaleren is. Het gaat erom om samen een band op te bouwen. Geïnterviewde K zegt: ‘Als ik jou nu ga interviewen, hoor ik weinig over je echte ik’. Om die band op te bouwen moet je ook weleens beschikbaar zijn in je vrije tijd.

### 6.1.7 Autonoom gemeentebeleid

Een andere belemmering in de signalering van onvrijwillige prostitutie is dat verschillende gemeenten, ook een verschillend prostitutiebeleid hebben. Er is in Nederland (nog) geen uniforme landelijke regelgeving tussen gemeenten (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2016).

Geïnterviewde E geeft aan dat deze verschillen in regelgeving tussen gemeentes een probleem is. Sommige gemeentes beweren geen prostitutie in hun gemeente te hebben. Als een gemeente prostitutiebeleid niet opneemt in een APV, dan kan dit ook niet gehandhaafd worden. ‘Gemeenten beseffen maar amper dat het gewoon naast de deur kan gebeuren’, aldus geïnterviewde E. Prostitutie is een legaal beroep maar er is geen landelijke en regionale effectieve aanpak. Illegale prostitutie is namelijk slechts een overtreding van de APV. Daardoor zijn er vaak niet voldoende middelen om de mensenhandel echt te signaleren en aan te pakken.

‘Gemeenten beseffen maar amper dat het gewoon naast de deur kan gebeuren’ -Accountmanager Mensenhandel RIEC

### 6.1.8 Signalenlijsten geven geen volledig beeld

Volgens geïnterviewde D zijn signalenlijsten heel belangrijk zodat mensen onvrijwillige prostitutie kunnen herkennen. Veel signalerende instituties maken gebruik van signalenlijsten als handvat voor de signalering. Instituties kunnen deze signalenlijsten zelf opstellen voor hun signalerende medewerkers, maar er zijn ook signalenlijsten ontwikkeld door organisaties als het CCV, politie en CoMensha. Echter is volledige focus op de signalenlijsten niet het enige wat belangrijk is. Je ziet veel verschillende signalenlijsten, maar het is minstens zo belangrijk dat signalerende personen een beeld hebben van mensenhandel zodat zij ook zelf signalen kunnen plaatsen, aldus geïnterviewde D. Signalerende personen kunnen zowel medewerkers van betrokken instituties, als burgers en klanten zijn. Geïnterviewde D geeft ook aan het ontbreken van de mogelijkheid tot het creëren van een eigen beeld een gemis is in veel organisaties. De signalen die op de signalenlijsten staan zijn voorbeelden, maar mensen letten daardoor ook alleen op deze voorbeelden. Het mooiste zou zijn dat mensen die in aanraking komen met slachtoffers een ‘mentaal beeld’ hebben van mensenhandel en zelf signalen kunnen plaatsen in het plaatje van mensenhandel. Een signalenlijst maken is dus niet genoeg. Mensen zien onvrijwillige prostitutie daarnaast te vaak aan voor illegale prostitutie en niet als mensenhandel. Dit zorgt ervoor dat signalerende partijen alleen onvergunde (vrijwillige) prostitutie signaleren, wat een andere aanpak met zich meebrengt dan onvrijwillige prostitutie. Bij onvergunde prostitutie wordt de prostituee namelijk als dader gezien, omdat zij vrijwillig de wetgeving overtreedt. Hierbij wordt de dwang die daarachter zit dus niet gesignaleerd.

### 6.1.9 Multiproblematiek en opvang

Vaak gaat onvrijwillige prostitutie gepaard met multiproblematiek. Zo zijn er veel psychische klachten, drank en drugsmisbruik. Geïnterviewden H en I geven aan dat dit met opvang van vrouwen nog weleens een belemmering kan zijn. Zo kun je met sommige problematiek niet naar bepaalde opvangcentra, omdat die gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld ‘drank en drugsmisbruik’. Als daar dan een vrouw komt die naast ‘drank en drugsmisbruik’ ook andere problemen heeft, dan valt ze buiten de boot. Dat is volgens de geïnterviewden H en I een slechte eigenschap van zulke opvanglocaties. Echter worden er nu wel opvangcentra opgezet voor deze multiproblematiek.

Geïnterviewde A vertelt hier overeenkomend over dat het PCT niet de taak heeft om problematiek te behandelen zoals verslavingen of schulden. Echter komt het PCT hier veelal mee in contact. Geïnterviewde A zegt hierover: ‘Maar deze situaties kom je gewoon tegen en je kunt daar niet langsheen gaan. Het is geen mensenhandel maar wel problematiek’.

Geïnterviewde F geeft daarbij ook aan dat het grootste probleem in Rotterdam het zoeken van een opvang plek is. Dit kan namelijk niet zomaar in de buurt van de dader/situatie gedaan worden. Het probleem is dat er te weinig plekken zijn of dat er te veel bureaucratie is.

### 6.1.10 Maatschappelijke veroordeling

Prostitutie is een beroep waar in Nederland vaak een negatief beeld omheen hangt. Voor meiden die actief zijn in deze sector is het moeilijk om open te zijn over hun werk en sommigen leven jarenlang een dubbelleven. Volgens geïnterviewde O is de angst voor veroordelingen een reden om weinig openheid te geven over het werk in de prostitutie. Het nadeel dat hieraan kleeft is dat zij niemand hebben om ervaringen mee te delen, of dit nou leuke of nare ervaringen zijn. Wat betreft leuke ervaringen heeft dit vooral te maken met het kunnen delen van enthousiasme. Met betrekking tot nare ervaringen heeft de onmogelijkheid tot delen met anderen wellicht grotere gevolgen. Een vrouw die in de prostitutie werkt en bang is voor veroordelingen zal meer moeite hebben met het aangeven van ongewenste situaties zoals dwang. Door een melding te maken van onvrijwillige prostitutie moeten zij openheid geven over het werk dat zij doen. Natuurlijk zijn er gevallen waarbij de situatie zo schrijnend is dat vrouwen alsnog openheid geven en het risico op veroordeling voor lief nemen, maar het feit dat een deel van de vrouwen bang is voor veroordeling en daardoor niets verteld maakt het signaleren van onvrijwillige prostitutie moeilijker.

‘Ik word constant afgewezen. En niet omdat ik het niet aankan qua hypotheek maar puur dat ze niet geassocieerd willen worden met de branche’ – Exploitant Baekenlandplein

Geïnterviewde P geeft dit ook aan. Prostituees zijn vaak zelfstandige ondernemers en werken dus niet voor een baas. Zij regelen zelf hun verblijf en werklocatie. Er is heel weinig begeleiding voor de dames die het werk doen. Er is niemand die de dames kan helpen of die ze ondersteund bij negatieve ervaringen. Bij sommige escortbureaus is het daarnaast voor escortmeiden zelfs verboden om onderling contact te hebben. De vrouwen zijn vaak op zichzelf aangewezen om met negatieve ervaringen om te gaan en veel vrouwen kunnen nergens hun ‘ei’ kwijt. Samenvattend houdt dit in dat er geen vangnet is waar de vrouwen terecht kunnen. Niet alle vrouwen weten even goed om te gaan met deze negatieve ervaringen en sommigen weten dan ook niet de juiste weg te vinden. In het geval van onvrijwillige prostitutie kan het voorkomen dat een vrouw in bepaalde mate met dwang te maken krijgt. Wanneer zij niet weet hoe ze hiermee om moet gaan en bij wie zij terecht kan worden de signalen niet herkend en zal de situatie zich blijven voordoen.

### 6.1.11 Onwetendheid bij reguliere hulpverlening

**Onwetendheid bij reguliere hulpverleners**

Geïnterviewde E geeft aan dat er een slachtoffer is geweest die vanaf haar 18de van loverboy naar loverboy is gegaan. Ze werkte tot ’s nachts 2/3 uur en ging ’s morgens gewoon weer naar school. Ze heeft tijdens deze periode meerdere malen geprobeerd om hulp te zoeken. Zo is ze naar jeugdzorg gegaan, waar ze niet werd geholpen door haar leeftijd. Daarna is ze naar maatschappelijk werk gegaan die haar vroegen of ze een plek had. Ze had natuurlijk wel een plek, dat was namelijk de locatie waar ze het werk deed, maar dat heeft ze niet gezegd. ‘Er is geen meisje die direct begint over de prostitutie. Je komt daar in eerste aanleg voor hulp en opvang’. Het slachtoffer zei: ‘ik heb wel een plek maar daar wil ik niet naar terug’. De maatschappelijk werker gaf aan dat ze dat toch beter kon doen, want de crisisopvang is ook geen fijne plek. Er is niet doorgevraagd en er werden geen signalen opgepikt. De hulpverleners zagen de problematiek niet in en stuurde het slachtoffer indirect terug de onvrijwillige prostitutie in.

Zorginstellingen kunnen een belangrijke rol spelen met betrekking tot de signalering van onvrijwillige prostitutie. Zij staan vaak in direct contact met (mogelijke) slachtoffers en kunnen signalen herkennen en doorspelen naar politie, gemeente of andere hulpinstanties. Het blijkt echter dat er veel ongemakkelijkheid en onwetendheid bij zorginstellingen heerst wanneer het over prostitutie en specifiek onvrijwillige prostitutie gaat. Geïnterviewde O benoemt dat zij uit eigen ervaring heeft gezien dat er onder professionals veel onwetendheid heerst, en dan vooral onder de meer reguliere hulpverleners die niet specifiek in het prostitutie maatschappelijk werk zitten. Deze ongemakkelijkheid maar vooral de onwetendheid kan ervoor zorgen dat signalen van onvrijwillige prostitutie gemist worden. Daarnaast worden signalen door het gebrek aan kennis wellicht niet goed doorgespeeld waardoor kansen gemist worden.

‘Je komt veel ongemakkelijkheid tegen en onwetendheid’ – Ervaringsdeskundige E.

### 6.1.12 Afschrikkend effect politie

‘Of als je het woord ‘politie’ zegt, dan zaten ze onder de banken en stoelen overal’ – Slachtoffer onvrijwillige prostitutie over de angst voor politie onder prostituees

De politie heeft een afschrikkend effect volgens geïnterviewde N. Geïnterviewde N heeft zelf veel angst ervaren om met de politie te praten omdat er een straf kon komen voor het praten. Daarnaast waren er meiden die bij het woord politie al onder de stoelen en banken vlogen om zichzelf te verstoppen. Veel meiden komen volgens geïnterviewden K en L ook uit landen waar de politie niet te vertrouwen en corrupt is. Die zijn in sommige gevallen zelfs betrokken bij de exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Daardoor heeft de politie een afschrikkend effect op sommige slachtoffers van onvrijwillige prostitutie.

## 6.2 Samenvattingstabel belemmeringen

|  |  |
| --- | --- |
| Belemmering  | Betekenis  |
| Secundaire victimisatie  | Het uitstaptraject van slachtoffers van onvrijwillige prostitutie is een heftig proces voor slachtoffers. Slachtoffers willen bij het uitstappen zo snel mogelijk klaar zijn en zien aangifte niet zitten. Aangifte doen betekent ook niet altijd dat er direct actie tegen de dader wordt ondernomen. Hierdoor durven veel slachtoffers überhaupt al geen aangifte te doen.  |
| Privacywetgeving | Wetgeving, met name de AVG, werkt belemmerend voor de signalering van onvrijwillige prostitutie. Dit heeft met name te maken met het registreren en delen van bepaalde informatie en signalen. Partijen weten niet volledig wat nu wel en wat niet mag worden opgeslagen en gedeeld.  |
| Huidige wijze van registratie | Er ontbreekt een eenduidige registratie van signalen voor betrokken partijen. Er zitten signalen van mensenhandel verstopt in allerlei systemen, waarvan de verbanden nu niet zichtbaar zijn. Zo kunnen signalen ook niet eenvoudig gedeeld worden.  |
| Onzichtbaarheid illegale prostitutie | Betrokken partijen hebben niet of nauwelijks zicht op gedwongen prostitutie in de illegale prostitutie, terwijl daar de meeste dwang voorkomt. In het illegale circuit zijn vrouwen vele malen meer kwetsbaar dan in de legale prostitutie. |
| Aantrekkelijkheid illegale prostitutie | De illegale prostitutie is voor veel vrouwen op dit moment interessanter dan de legale prostitutie. Een voorbeeld hiervan is het grote verschil in opbrengsten. Hierdoor blijft de omvang van de illegale prostitutie, en dus de onzichtbaarheid, enorm ten opzichte van de legale prostitutie. |
| Vertrouwen | Bij vrouwen in de illegale prostitutie is voornamelijk het vertrouwen winnen een grote uitdaging. Dit kost tijd en draait niet altijd uit op een goed resultaat. |
| Autonoom gemeentebeleid | Een belemmering van de signalering van onvrijwillige prostitutie is dat iedere gemeente een ander regionaal beleid heeft betreffende prostitutie. Sommige gemeenten hebben geen aanpak voor onvrijwillige prostitutie en zullen dit dan ook niet signaleren.  |
| Signalenlijsten geven geen volledig beeld | Het volledig focussen op signalenlijsten kan een belemmering zijn. Signalenlijsten zijn voorbeelden, maar mensen moeten met de signalenlijsten juist zelf een beeld schetsen of er sprake is van mensenhandel. |
| Multiproblematiek en opvang | Onvrijwillige prostitutie gaat vaak gepaard met multiproblematiek, zoals psychische klachten, drank en drugsmisbruik. Deze multiproblematiek kan een belemmering zijn in de zoektocht naar opvang voor vrouwen die willen uitstappen.  |
| Maatschappelijke veroordeling  | Prostitutie is een beroep waar in Nederland vaak een negatief beeld omheen hangt. Een vrouw die in de prostitutie werkt en bang is voor veroordelingen zal meer moeite hebben met het aangeven van ongewenste situaties zoals dwang.  |
| Onwetendheid bij reguliere hulpverlening | Bij reguliere hulpverleners die niet specifiek in het prostitutie maatschappelijk werk zitten, heerst veel ongemakkelijkheid en onwetendheid. Daarnaast worden signalen door het gebrek aan kennis niet goed geregistreerd en gedeeld.  |
| Afschrikkend effect politie | De politie heeft een afschrikkend effect op slachtoffers van onvrijwillige prostitutie. Dit komt door de gedwongen situatie. Slachtoffers zijn namelijk bang dat als zij met de politie praten, zij gestraft zullen worden door de mensenhandelaar/pooier.  |

# 7. Welke succesfactoren zijn er voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie?

In het vorige hoofdstuk kwamen de belemmeringen van de signalering van onvrijwillige prostitutie aan bod. In dit hoofdstuk volgen succesfactoren van de signalering van onvrijwillige prostitutie. Dit zijn factoren die de signalering van onvrijwillige prostitutie positief (kunnen) beïnvloedden. Het zijn als het ware maatregelen om de signalering te verbeteren. Deze succesfactoren volgen wederom uit literatuur en de interviews. De uitwerkingen van de interviews en de functies van de geïnterviewden zijn te vinden in [bijlage 1](#_Bijlage_1_uitwerkingen) en [bijlage 2](#_Bijlage_2_overzicht). Wat zijn volgens de geïnterviewden de positieve aspecten van de huidige signalering en wat kan nog beter? Eerst volgt een uitleg over de categorieën waarin de succesfactoren worden geplaatst, waarna de desbetreffende succesfactoren worden uitgewerkt. De ondersteuning van informatie is te vinden in [bijlage 3](#_Bijlage_3_codering).

|  |
| --- |
| Figuur 2: Categorieën succesfactoren |
| 1. Samenwerkingen
 |
| 1. Hulpverlening tijdens strafproces
 |
| 1. Training en awareness
 |
| 1. Legale branche
 |
| 1. Benaderen van het slachtoffer
 |
| 1. Rol van de exploitant
 |
| 1. Overige succesfactoren
 |

De succesfactoren zijn verdeeld over zeven verschillende categorieën. In figuur 2 is een overzicht van deze categorieën opgenomen. Dit is gedaan omdat veel succesfactoren met elkaar overlappen. Vervolgens worden per categorie, de onderliggende succesfactoren beschreven en wordt er aangegeven op welke wijze deze factoren de signalering van onvrijwillige prostitutie positief beïnvloeden.

## 7.1 Succesfactoren

### 7.1.1 Samenwerkingen

Een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie is het aangaan van samenwerkingen. Deze samenwerkingen kunnen zowel tussen organisaties onderling als tussen organisaties en professionals aangegaan worden. Samenwerken zorgt in eerste instantie voor het bundelen van kennis. Door meerdere partijen in te schakelen bij de bestrijding van onvrijwillige prostitutie wordt de aanpak integraal. Voor het herkennen van onvrijwillige prostitutie is het niet altijd zo dat één signaal een zekerheid tot slachtofferschap geeft. Er is vaak een combinatie van signalen nodig. Door meerdere partijen te betrekken zijn er vanuit verschillende invalshoeken signalen te herkennen. Als iemand bijvoorbeeld al bekend is bij jeugdzorg of een gemeente en de politie in aanraking komt met deze persoon, kom je daarnaast ook eerder tot een zaak. Kort gezegd draagt het aangaan van samenwerkingen bij aan het aantal signalen, de kennis over een aanpak en tot slot de mogelijkheden voor alle partners om de onvrijwillige prostitutie te stoppen (Scherp, 2018).

Een voorbeeld daarvan is een ketenaanpak waar enkele (keten)partners bij betrokken zijn. De belangrijkste succesfactor van een integrale ketenaanpak is dat er alles aan wordt gedaan om de nodige informatie te verzamelen en te delen met de andere ketenpartners. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de privacywetgeving. Het alles in werk stellen om de nodige informatie te verzamelen en te delen met anderen is de belangrijkste succesfactor voor een integrale ketenaanpak (CCV, 2012).

Geïnterviewde G ondersteunt dit en geeft aan dat een ketenaanpak enkele barrières wegneemt zoals de onwetendheid van elkaars informatie, omdat iedereen in het geval van afzonderlijke aanpakken alleen beschikt over de eigen kennis en informatie. Daarnaast zorgt een ketenaanpak voor meer vrijheid in het delen van informatie. Voor een afzonderlijke aanpak en werkwijze gelden volgens de geïnterviewde G strenge privacyregels met betrekking tot het delen van informatie.

Geïnterviewde A ondersteunt de succesfactor betreffende de samenwerking. Samenwerkingsverbanden kunnen ervoor zorgen dat alle gegevens gedeeld mogen worden. Registratie van personen en casussen zijn hierdoor toegestaan wat de signalering van onvrijwillige prostitutie verbetert. Door elkaars informatie ter beschikking te hebben wordt de signalering positief beïnvloed omdat je handvaten hebt en beschikt over achtergrondinformatie bij casussen. Geïnterviewde A geeft aan dat de Nederlandse politie met betrekking tot mensenhandel samenwerkingsverbanden heeft met de Belgische en Duitse politie om grensoverschrijdende casussen sneller en eventueel samen op te lossen.

Ook Humanitas maakt gebruik van samenwerkingen om signalen te bespreken. Geïnterviewde F komt vaak signalen tegen waarvan niet direct duidelijk is of er sprake is van onvrijwillige prostitutie. Door contact te leggen met andere organisaties is het mogelijk om samen te werken. Zo is er een zorgtafel waarbij casussen besproken worden. Aan de zorgtafel zitten verschillende partijen die te maken hebben met (jeugd)prostitutie en mensenhandel. Te denken valt aan politie, stichting MEE, jeugdzorg etc. Door deze samenwerking wordt dus kennis gebundeld om meer resultaat te behalen. Signalen worden beter herkend en sneller opgevolgd.

Een succesfactor is om bij het aangaan van een samenwerking, een samenwerkingsplan op te stellen. De VNG, UWV, Cedris en Divosa hebben samen een stappenplan ontwikkeld die mogelijkheden biedt op een goede en verantwoorde gegevensuitwisseling (Samen voor de klant, 2018). Volgens privacy deskundige Léon Sonnenschein komt de vraag: ‘mag dat van de privacywetgeving?’ ten onrechte te snel op tafel, als organisaties gegevens met elkaar willen delen. Dit is volgens hem de verkeerde beginvraag. Voordat deze vraag zinvol beantwoord kan worden, dient eerst een aantal stappen te worden gezet, het uitwerken van een samenwerkingsplan dus. Pas na dit samenwerkingsplan kan de bovenstaande vraag beantwoord worden. Het invullen van zo’n samenwerkingsplan geeft inzicht in knelpunten en geeft oplossingen. Vaak blijkt ook dat zo’n knelpunt helemaal niet zo problematisch is als gedacht. Het is dus een middel die de angst om de AVG te overtreden kan reduceren (Samen voor de klant, 2018).

Tot slot kan het eenduidig registreren van signalen en overige informatie en de deling daarvan een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Geïnterviewde C heeft een domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze (DIGW) ontwikkeld binnen de politie waarbij alle informatie op dezelfde manier wordt vastgelegd en voor iedereen beschikbaar is. Door informatie op dezelfde manier vast te leggen en daarmee informatie voor iedereen beschikbaar te maken zijn mensen op hoogte van elkaar en de meest recente ontwikkelingen. In het geval van afzonderlijke registratie is elke betrokkene alleen op zijn eigen informatie en kennis gericht. Door informatie op één manier vast te leggen wordt er geen informatie gemist en zijn betrokkenen op de hoogte, wat kan bijdragen aan de vroeg signalering. Op dit moment wordt de DIGW al binnen de gehele politieorganisatie geïmplementeerd en er zijn plannen om dit ook voor andere betrokken organisaties beschikbaar te maken.

|  |
| --- |
| Categorie: Samenwerkingen |
| Onderliggende succesfactor | **Op welke wijze** |
| 1. Samenwerkingsverbanden
 | * Een netwerk opbouwen met meerdere partijen uit andere disciplines om signalen in kaart te brengen.
* Samenwerken om een integrale ketenaanpak te realiseren.
* Samenwerken met buitenlandse/internationale partijen om grensoverschrijdende onvrijwillige prostitutie te signaleren.
 |
| 1. Samenwerkingsplan
 | * Bij aanvang van de samenwerking een samenwerkingsplan op stellen i.v.m. privacywetgeving, waardoor informatie beter gedeeld kan worden.
 |
| 1. Eenduidige registratie
 | * Het gebruik van een werkwijze waarbij informatie op dezelfde manier wordt vastgelegd en voor iedereen beschikbaar is, waardoor er sneller een verband te zien is tussen signalen van onvrijwillige prostitutie.
 |

### 7.1.2 Herstelproces i.p.v. strafproces

Zoals beschreven is secundaire victimisatie in het strafproces een belemmering voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Strafadvocaat de Haas schrijft in het Advocatenblad (2018) dat een oplossing ligt bij het herstel van een slachtoffer. De nadruk moet volgens hem niet liggen op het straffen van de dader, maar op het herstel van het slachtoffer. Het gaat daarbij om meer emotie en empathie, waardoor een slachtoffer de ervaringen beter zou kunnen verwerken.

Lünnemann en Mein (2014) geven iets dergelijks aan door te stellen dat herstelrecht een oplossing kan zijn. Bij herstelrecht ligt de nadruk op de behoefte van het slachtoffer op iets positiefs, zoals een gesprek met een mogelijke dader, of om de nadruk te leggen op een schadevergoeding die het slachtoffer helpt met het opbouwen van een leven buiten de prostitutie. Of dit echter effectief is bij een slachtoffer van mensenhandel is onbekend.

Het onderzoek van Leermakers, Simons, & Noteboom (2018), in opdracht van het Fier CKM, beschrijft dat het gaat om de ‘distress’ van een slachtoffer te reduceren. Slachtoffers denken volgens het onderzoek dat het in het strafproces om de dader draait en dat zij een ondergeschikte rol spelen. Het brengt het slachtoffer niet dichter bij herstel. Een succesfactor zou het verminderen van deze distress zijn door realistische verwachtingen te scheppen voor het slachtoffer, het strafproces aantrekkelijker te maken (positieve effecten voor het slachtoffer verduidelijken) en het strafproces te verkorten.

Geïnterviewde A beschrijft ook dat er realistische verwachtingen geschept moeten worden. Slachtoffers vragen om directe behoeftebevrediging, maar er kan soms maanden of jaren overheen gaan voordat die behoefte vervuld kan worden. Het is dan belangrijk om vooraf duidelijk te zijn richting een slachtoffer. Absoluut voorkomen moet worden dat een slachtoffer dingen wordt beloofd die wel voldoen aan haar directe behoeften, maar niet realiseerbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan het doen van een belofte om opvang voor het slachtoffer te regelen, terwijl uiteindelijk blijkt dat er geen opvanglocaties meer beschikbaar zijn. Door niet continu realistische verwachtingen te scheppen zal het vertrouwen in de hulpverlening, zoals bij de belemmeringen beschreven, eerder dalen dan stijgen. Zoals eerder beschreven geeft geïnterviewde N aan: ‘ik wist niet hoe het balletje zou gaan rollen’. Door hier continu duidelijkheid in te scheppen, wordt het strafproces voor een slachtoffer makkelijker.

Zowel geïnterviewde A en F spreken over het aantrekkelijker maken van het strafproces. Volgens hen staat hulpverlening op de eerste plaats. Zoals reeds beschreven zien slachtoffers aangifte doen niet altijd zitten. Dit betekent echter niet dat slachtoffers niet willen uitstappen. Volgens geïnterviewde A en F moeten betrokken partijen zich dan juist richten op het verlenen van hulp en niet op het doen van aangifte. Een slachtoffer onvrijwillige prostitutie geeft aan dat hij/zij eerder aangifte had gedaan als de politie in een eerder stadia juist veiligheid en zekerheid had kunnen bieden. De prioriteit zou moeten liggen bij hulpverlening, van daaruit kan er gestimuleerd worden om aangifte te doen.

Er zijn ook slachtoffers die geen aangifte doen, omdat ze de meerwaarde hier niet van zien. Volgens geïnterviewde B kan dit tegengegaan worden door een budget beschikbaar te stellen voor slachtoffers. Geïnterviewde B geeft aan dat er nep-afspraken via het internet gemaakt worden met minderjarige prostituees. Het slachtoffer wordt vervolgens verhoord en gevraagd of ze aangifte wil doen waardoor een dader gestraft wordt, zonder dat ze er eigenlijk wat voor terugkrijgt. Geïnterviewde B zegt: ‘Je laat een minderjarig meisje vanuit Limburg naar Rotterdam komen en het kost haar nog geld ook. Als je voor haar toch het geld hebt wat afgesproken was in de nep-afspraak, dan kan je haar er wat voor terug geven om informatie te geven. Dit kan ervoor zorgen het strafrechtelijk proces aangenamer kan worden gemaakt’.

|  |
| --- |
| Herstelproces i.p.v. strafproces |
| Onderliggende succesfactoren | **Op welke wijze**  |
| 1. Realistische verwachtingen scheppen
 | * Strafproces en hulp niet mooier maken dan het is.
* Duidelijk en eerlijk richting het slachtoffer.
 |
| 1. Focus op hulpverlening en veiligheid
 | * Hulpverlening en veiligheid hebben prioriteit.
* Vanuit de hulpverlening kan slachtoffer gestimuleerd worden tot het doen van aangifte. Niet andersom.
 |
| 1. Strafproces aantrekkelijk maken
 | * Budget beschikbaar stellen voor medewerking slachtoffer.
* Stimuleer aangifte vanuit de positieve effecten van een slachtoffer, niet vanuit de negatieve effecten voor een dader.
 |

### 7.1.3 Training en awareness

Een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie is het verzorgen van trainingen voor allen die de mogelijkheid tot signaleren hebben en het vergroten van de awareness. Om zoveel mogelijk signalen van mensenhandel uit de toezichtpraktijk onder ogen te krijgen worden er diverse trainingen voor professionals verzorgt (Dingemans, 2015). Dit kan op twee manieren: het bewust worden van de mogelijkheid tot signaleren en het bewust worden van de signalen. Deze bewustwording is in de interviews vaak teruggekomen zoals ‘het creëren van awareness’ en ‘awareness is key’. Geïnterviewde E geeft aan dat er heel veel onwetendheid omtrent onvrijwillige prostitutie is bij mensen. Geïnterviewde E benoemt dat dit vooral bij gemeentes een verschil zal maken: ‘Veel bestuurders denken gewoon dat ze het niet hebben in hun gemeente’.

Volgens geïnterviewde D is scholing belangrijk voor het effectief signaleren. Deze scholing is niet alleen belangrijk voor de signalen zelf, maar ook voor de manier van handelen na de signalering. Het voorbeeld dat geïnterviewde D noemt is: ‘als een politieagent signaleert, maar vervolgens de manier van handelen binnen de eigen organisatie niet kent of de weg naar een andere organisatie niet weet te vinden, schiet je er nog niets mee op’.

Een andere manier om awareness te creëren is de maatschappelijke aandacht of media-aandacht voor het thema onvrijwillige prostitutie en/of mensenhandel. Geïnterviewde H en I merken dat het aantal meldingen van onvrijwillige prostitutie omhooggaat nadat een thema onder aandacht is gekomen in de maatschappij. Mensen worden bewust en mogelijk ook alerter op signalen. Geïnterviewde E vult hierop aan dat een schrijnende casus de aandacht van mensen voor het thema vergroot en dit een positief effect heeft op de signalering.

De politie gebruikt een eigen manier om verbalisanten bewust te maken van hun signaleringsmogelijkheden en de signalen. Zij hebben het uitgangspunt genomen dat alle signalen die gemeld worden door een verbalisant teruggekoppeld worden naar diezelfde persoon. Dit is een onderdeel van de nieuwe DIGW, ontwikkeld door geïnterviewde C. Signalen zitten vaak verstopt in een casus. Een verbalisant (bijvoorbeeld een agent) die een bepaalde melding maakt weet niet altijd dat er bij zijn melding mensenhandel gepaard gaat. Door terug te koppelen dat er mensenhandel speelt wordt de verbalisant aan de hand van een lerend effect awareness bijgebracht. Het draait hierin namelijk om bewustwording dat het onvrijwillige mensenhandel betreft en dat hij/zij dit zelf kan signaleren.

Tot slot is preventie een succesfactor. Vooral in de huidige maatschappij is het raadzaam preventief voor te lichten. Een proces van onvrijwillige prostitutie kan al op jonge leeftijd beginnen met bijvoorbeeld het delen van intieme foto’s of video’s. Geïnterviewde F geeft aan dat het tegenwoordig veel makkelijker is om foto’s te maken van jezelf, die vervolgens onbedoeld razendsnel via social media verspreid worden. Het is chantage materiaal dat kan leiden tot onvrijwillige prostitutie. Door op scholen al voor te lichten over de risico’s worden jonge mensen bewust gemaakt van hun handelingen en gedrag om uiteindelijk te voorkomen dat zij in deze kwetsbare positie terecht komen.

|  |  |
| --- | --- |
| Training en awareness |  |
| Onderliggende succesfactor | **Op welke wijze** |
| 1. Scholing en bewustzijn van professionals  | * Trainingen in bewust worden van signalering: Hoe kan er gesignaleerd worden?
* Trainingen in bewust worden van de signalen: Wat moet er gebeuren na signalering?
* Alle signalen die gemeld worden door een verbalisant terugkoppelen naar diezelfde persoon: Is er sprake van mensenhandel?
 |
| 2. Scholing en bewustzijn in de maatschappij | * Maatschappelijke aandacht of media-aandacht voor het thema onvrijwillige prostitutie en/of mensenhandel.
* Preventieve voorlichting op scholen.
 |

### 7.1.4 Verbetering legale branche

Vrijwel iedere geïnterviewde geeft aan dat de legale branche verbeterd zou moeten worden. Het uitgangspunt hierbij zou zijn dat daardoor meer sekswerkers kiezen voor de legale branche i.p.v. de illegale branche. Daardoor hebben betrokken partijen meer zicht op onvrijwillige prostitutie, wat de signalering verbetert. Zelfs Bright Fame, die van mening zijn dat onvrijwillige prostitutie uiteindelijk afgeschaft zou moeten worden, geeft aan dat de legale branche zo zijn voordelen heeft door het zicht wat betrokken partijen hebben.

Het zou makkelijker moeten worden om het faciliteren van illegale prostitutie aan te pakken. Dit geven zowel geïnterviewde B als E aan. Dit betreft het pand verhuren, chauffeurs en het maken van advertenties. De faciliteiten voor illegale prostitutie zouden hierdoor afnemen, waardoor het legale circuit over blijft. De Wrp maakt dit mogelijk, maar zoals reeds genoemd is deze wet nog niet door de Eerste Kamer. Alhoewel de geïnterviewden aangeven dat ze wachten op de Wrp voor de strafrechtelijke vervolging, kunnen ze op dit moment alsnog een grote groep facilitators bereiken door middel van een bestuurlijke aanpak, om zo de faciliteiten van illegale prostitutie te laten afnemen, aldus CV-adviseur Perez. Perez geeft bijvoorbeeld aan dat niet alle facilitators weten dat ze een ‘criminele’ dienst verlenen. Voorlichting aan bijvoorbeeld horecaondernemers, eigen baliepersoneel en toezichthouders kan daardoor bijdragen aan het aanpakken van facilitators van onvrijwillige prostitutie (CCV, z.d.-d.). Er zijn namelijk drie typen facilitators:

* Onbewuste dienstverleners die bijvoorbeeld een kamer verhuren zonder te weten dat er sprake is van onvrijwillige prostitutie.
* Bewuste dienstverleners die een kamer verhuren terwijl ze weten dat er sprake is van onvrijwillige prostitutie.
* Criminele facilitators die bijvoorbeeld illegaal een kamer verlenen voor onvrijwillige prostitutie (CCV, z.d.-e).

Voor de laatste groep facilitators is dus een strafrechtelijke vervolging van belang. Daarvoor is het belangrijk dat de Wrp wordt aangenomen. Gemeenten hoeven echter niet stil te zitten en kunnen een aanpak creëren die het aantal onbewuste en bewuste facilitators van onvrijwillige prostitutie kunnen verminderen. Bij het ontwikkelen van zo’n aanpak kunnen ze hulp ontvangen van het CCV. Zij hebben namelijk de ‘aanpak facilitators illegale prostitutie’ ontwikkeld. Deze aanpak biedt ten eerste inzicht in het herkennen van facilitators. Ten tweede geeft het handvatten om hen aan te pakken en maatregelen te nemen om gericht beleid te voeren (CCV, z.d.-d).

Volgens geïnterviewden F, G en J zou de signalering van onvrijwillige prostitutie verbeterd kunnen worden door het gemakkelijker te maken voor vrouwen om binnen de legale prostitutie te werken. Geïnterviewde F geeft aan dat wanneer het goed geregeld is om sekswerk te doen, dat zo’n groep meer bereid is om te melden voor anderen die niet alles goed geregeld hebben. Veel meldingen komen namelijk ook van sekswerkers of klanten. Zij willen uiteindelijk ook gewoon dat het goed en netjes gebeurt. Nijmegen heeft als enige in Nederland nog een tippelzone die waarschijnlijk open mag blijven. De tippelzone is een goede manier om in contact te komen met de doelgroep die je wilt bereiken. Nu is het namelijk zichtbaar. Het ideale toekomstbeeld zou zijn dat de doelgroep zelf verantwoordelijk en zelfvoorzienend is. Volgens geïnterviewde B is ook een vergunning voor thuis met een goede controle een goed idee. Dit zou goed aansluiten bij de tendens dat er steeds meer sekswerkers illegaal vanuit huis werken.

Daarnaast is een goede opvang en woonruimte voor vrouwen nodig. Geïnterviewde F en G geven aan dat sekswerkers hierdoor een minder kwetsbare positie hebben. Sekswerkers die dit niet hebben kunnen hulp krijgen van een persoon die vervolgens misbruik maakt van deze kwetsbare positie. In deze opvang moeten vrouwen kunnen overnachten, is de beveiliging geregeld en zijn er geen tussenkomsten van vergunningen en overige kosten. De vrouwen regelen hier zelf zaken zoals kinderopvang. De gemeente zou hier uitstaptrajecten kunnen aanbieden voor uitstappers. In mindere mate geven ook de geïnterviewde politiemedewerkers aan dat hoe beter de legale branche is geregeld, hoe meer zicht en veiligheid er voor de sekswerkers is. Hoe meer regels, hoe meer sekswerkers verdwijnen in de illegaliteit, aldus de geïnterviewden.

|  |
| --- |
| Verbetering legale branche |
| Onderliggende succesfactoren | **Op welke wijze** |
| 1. Focus op facilitators
 | * Het verhuren van panden, transport en het maken van advertenties wordt bij illegale prostitutie na de aanname van de Wrp strafrechtelijk te vervolgen.
* Leg ook de focus op een bestuurlijke aanpak van facilitators van illegale prostitutie, om facilitators te herkennen en maatregelen te kunnen nemen (aanpak CCV).
 |
| 1. Legale sector gemakkelijker maken
 | * Geen vergunningsplafond.
* Geen nul-beleid gemeente.
* Zone instellen voor legale prostitutie.
* Vergunning voor thuiswerk en controle thuiswerk.
 |
| 1. Branche zichtbaar en zelfvoorzienend
 | * Goede opvang en woonruimte voor sekswerkers.
* Sekswerkers zelf zaken laten regelen, zoals kinderopvang
 |

### 7.1.5 Benadering van slachtoffers

Een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie is de wijze waarop (mogelijke) slachtoffers benaderd worden. Uit de belemmeringen in hoofdstuk 6 blijkt dat vooral de politie een afschrikkend effect kan hebben op (mogelijke) slachtoffers. Dit geldt echter ook voor hulpverleners. Slachtoffers willen simpelweg niets kwijt door bijvoorbeeld angst voor represailles van de dader, waardoor het belangrijk is om vertrouwen te wekken.

Geïnterviewde F geeft aan dat het belangrijk is om een (mogelijk) slachtoffer te benaderen zonder oordeel. Geïnterviewde F geeft aan: ‘Ga je te snel, dan zal de persoon afgeschrikt worden.’. Het risico van oordelen is dan ook dat je voordat er een goed beeld geschetst kan worden al een barrière hebt opgebouwd waardoor signalen niet meer ontvangen zullen worden. Als het slachtoffer zelf strafbaar is moet je heel betrokken zijn en aangeven dat jij ze niet als dader ziet. Ze worden vaak gechanteerd door iemand doordat ze strafbare feiten hebben moeten plegen. Artikel 40 Wetboek van Strafrecht geeft het slachtoffer daarnaast de mogelijkheid om zich te beroepen op de schulduitsluitingsgrond psychische overmacht. Art. 40 WvS stelt dat een persoon niet strafbaar is als hij/zij een feit begaat waartoe hij/zij door overmacht is gedrongen. Dit betreft een kracht of dwang waar men geen weerstand tegen kan bieden (art. 40 WvS). Door zonder oordeel te benaderen zul je dus meer informatie ontvangen.

Geïnterviewde K en L sluiten hierop aan en geven aan dat het niet alleen maar gaat om professionaliteit, maar ook juist om ‘menselijkheid’. Het gaat om het opbouwen van een band, alleen dan gaan meiden je het echte verhaal vertellen. Geïnterviewde K geeft ook aan dat professionaliteit zeker belangrijk is en kan helpen maar dat mensen zich er ook achter kunnen verschuilen. Wat geïnterviewde K hierover zegt is het volgende: ‘Als je niemand kan bellen totdat je een afspraak hebt, is dat een beetje moeilijk, want dat gaat de hele week in dat koppie rond. En als je de week daarop op de afspraak komt en ze heeft een aantal andere dingen gedaan, omdat de hele wereld in die tussenliggende periode weer op haar stortte, zeggen wij weer: je bent niet gemotiveerd, je hebt niet gedaan wat je moest doen.’. Het wekken van vertrouwen en het opbouwen van een band zorgt ervoor dat je meer informatie ontvangt en meer kans hebt om het hele verhaal te horen.

Geïnterviewde M ondersteunt dit door te stellen dat het belangrijk is in het contact om begrip te tonen. Begrip tonen heeft een positieve invloed op de band die ontstaat tussen een exploitant en een prostituee. De kans om de signalen van een gedwongen prostituee op te vangen groeit hiermee.

Tot slot is een succesfactor voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie het inzetten van hulpverleners met eenzelfde achtergrond als het (mogelijke) slachtoffer. Bright Fame heeft bijvoorbeeld een hulpverlener met een Roemeense achtergrond in dienst. Zij geeft aan dat haar afkomst helpt bij het aanspreken van buitenlandse meiden. Het is een stuk makkelijker, omdat zij de Roemeense taal spreekt, om in contact te komen. Ze begrijpt hun cultuur, armoede en weet hoe het werkt in het land van herkomst.

|  |  |
| --- | --- |
| Benadering van slachtoffers |  |
| Onderliggende succesfactor | **Op welke wijze** |
| 1. Slachtoffer open en begripvol benaderen
 | * Geen oordeel geven of concluderen dat iets goed of fout is.
* Zelfs als het slachtoffer de wet overtreedt, moet ze niet als dader worden gezien (art. 40 WvS).
 |
| 1. Menselijkheid
 | * Beschikbaar zijn op ‘minder professionele tijdstippen’.
 |
| 1. Inzetten van hulpverleners
 | * De politie heeft een afschrikkend effect, een hulpverlener bij de benadering kan helpen.
* Het kan helpen als de hulpverlener een ervaringsdeskundige is, of dezelfde achtergrond als het slachtoffer heeft.
 |

### 7.1.6 Inzet van de exploitant en slachtoffer

Volgens geïnterviewde M gebeuren er niet alleen schrijnende gevallen in de illegale prostitutie, maar ook in de legale prostitutie. Het verschil zit er echter volgens geïnterviewde M in dat er tenminste een beetje zicht op de legale prostitutie is. Een exploitant is niet overal van op de hoogte, maar de kans is groter dat er signalen worden opgevangen, dan wanneer een persoon überhaupt niet eens weet waar de prostitutie zich afspeelt. Volgens geïnterviewde M zijn er ook exploitanten die niet of nauwelijks contact hebben met de meiden en ze bij signalen direct weigeren en er verder niks mee doen. In navolging tot het vergemakkelijken van de legale branche, kunnen exploitanten dus een rol spelen in de signalering van onvrijwillige prostitutie. De exploitant geeft echter aan dat ze zich niet altijd even serieus genomen voelt: ‘Als gemeentemedewerkers al moeten grinniken om het woord prostitutie, dan weet je vrijwel genoeg’. Op basis van het interview blijkt dat er hier dus ruimte is voor verbetering. Exploitanten kunnen gestimuleerd worden om signalen van onvrijwillige prostitutie te achterhalen en aan te kaarten.

Dit wordt ondersteund door geïnterviewde N. Deze persoon geeft aan dat een exploitant bijna altijd in een bepaalde mate contact heeft met de sekswerker. De ene keer is dit alleen zakelijk en betreft het zaken omtrent de huur, de andere keer hebben zij ook een emotionele band met elkaar en spreken zij elkaar regelmatig. Een exploitant staat dus in sommige gevallen dicht bij de sekswerker. Signalen van onvrijwillige prostitutie liggen dus binnen het bereik van de exploitant. Een succesfactor is dan ook om te focussen op de signalering door de exploitant. Geïnterviewde N noemt hierover: ‘Maar je ziet dat ze een beetje in elkaar gezakt zitten. Dat had ik ook. Als de politie binnenkwam, dan draaide ik of om mijn eigen as, of ik ging naar het toilet, ik ging altijd wel iets proberen te doen. Want eigenlijk kun je dat er een beetje eruit halen, dat gedrag, als je daar op let. Als exploitant vooral.’. Daarnaast benadrukt zij hoe kort exploitanten op mogelijke situaties van onvrijwilligheid zitten: ‘Vooral omdat exploitanten weten wat er binnenkomt. Of ja, laat ik het zo zeggen, zij kunnen het zien.’.

Geïnterviewde N gaf aan dat zij slachtoffers van onvrijwillige prostitutie zou kunnen herkennen. Zij pakt signalen sneller op door eigen ervaringen. Een slachtoffer weet namelijk welke vragen gesteld moeten worden, welke situaties onredelijk zijn en welke signalen een mede-slachtoffer vertoond. Geïnterviewde N zegt: ‘Als je zolang werkt, dan zie je het wel. Je ziet het wel. Ze zitten eigenlijk op hete kolen’.

|  |
| --- |
| Inzet van de exploitant en slachtoffer |
| Onderliggende succesfactoren | **Op welke wijze** |
| 1. Exploitant inzetten bij signalering
 | * Neem de exploitant serieus.
* Exploitant stimuleren om signalen te melden door bijv. minder strenge aanpak bij hulp.
 |
| 1. Slachtoffer inzetten bij signalering
 | * Werf slachtoffers bij de organisatie om andere slachtoffers te signaleren en makkelijker het vertrouwen te winnen.
 |

### 7.1.7 Overige succesfactoren

**Algemene APV**

Een succesfactor is de invoering van de Wrp. Dit stelt dat gemeenten formeel een nul beleid kunnen voeren. Alhoewel een nul beleid een belemmering kan zijn voor signalering, kan het formeel regelen van een nul beleid ook duidelijkheid geven wat wel en niet mag in een bepaalde gemeente. Op dit moment is dat namelijk niet mogelijk. Het nieuwe artikel 23 van het Wetsvoorstel Regulering Prostitutie en Bestrijding Misstanden Seksbranche, geeft deze mogelijkheid aan gemeenten. Op dit moment voeren sommige gemeenten wel een nul beleid, waarbij zij alle aanvragen weigeren. Dit is formeel gezien geen nul beleid. Daardoor komen er situaties voor waar het onduidelijk is voor exploitanten en sekswerkers wat nu wel en niet mag in een bepaalde gemeente. Exploitanten kunnen dus aanvragen doen, die gemeenten telkens moeten toetsen, terwijl de uitkomst bij voorbaat al duidelijk is. Zo lijkt handhaving en inzicht in de legale branche makkelijker (VNG, z.d.).

Geïnterviewde E ondersteunt dit. Ze geeft aan dat gemeenten moeite hebben om hun APV goed te regelen. Het VNG heeft daar volgens haar een goed APV voor ontwikkelt. Maar de doorvoering van de Wrp duurt en duurt maar. Dat geeft ook aan hoe moeilijk het is voor gemeenten om een eenduidig prostitutiebeleid op te zetten.

**Loverboyproblematiek op school**

De laatste succesfactor is een combinatie van enkele mogelijkheden die een school kan invoeren om de signalering van loverboyproblematiek te regelen. Deze hebben vrijwel allemaal betrekking op registratie van signalen en meldingen. Het regelen van onderstaande zaken zorgt voor de mogelijkheid tot vroeg signalering. Personen in het onderwijs zijn vanwege hun omgeving en leeftijd een kwetsbare groep en loopt het risico op (mogelijk) slachtofferschap. De succesfactoren zijn:

* Gebruik het leerlingvolgsysteem op scholen om opvallende zaken structureel te registreren.
* De incidentenregistratie kan gebruikt worden voor het registreren van incidenten met betrekking tot loverboys.
* Korte lijnen en regelmatig contact zorgen voor een lagere drempel om signalen te melden: zorg daarom als hulpverlener voor persoonlijk contact met een politie of schoolagent.
* Registreer ook kleine feiten en vermoedens. Deze kunnen later bijdragen aan de bewijsvoering.
* Zorg dat binnen de school of instelling duidelijk is hoe en wanneer signalen gemeld kunnen worden. De meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling en een duidelijk beleid helpen hierbij. (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2012).

# 8. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: ‘*Hoe kan het signaleren van onvrijwillige prostitutie door het prostitutie-controleteam van de politie, sociale professionals en eventuele andere ketenpartners bevorderd worden?’* Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de signalering van onvrijwillige prostitutie.

Onvrijwillige prostitutie is gedefinieerd als:

*‘Geen eigen bewuste en rationele keuze om de prostitutiebranche te betreden. Er moet sprake zijn van een persoon die een ander dwingt de prostitutie in te gaan, terwijl diegene hier zelf nooit voor zou kiezen. Dit gebeurt door middel van dwangmiddelen zoals chantage, bedreiging en intimidatie. Daarnaast is minderjarige prostitutie altijd onvrijwillige prostitutie, omdat wetgeving stelt dat minderjarigen nog geen eigen bewuste keuze kunnen maken omtrent prostitutie’.*

|  |
| --- |
| Figuur 3: Belemmeringen  |
| 1. Secundaire victimisatie
 |
| 1. Privacywetgeving
 |
| 1. Huidige wijze van registratie
 |
| 1. Onzichtbaarheid illegale prostitutie
 |
| 1. Aantrekkelijkheid illegale prostitutie
 |
| 1. Vertrouwen
 |
| 1. Autonoom gemeentebeleid
 |
| 1. Signalenlijsten geven onvolledig beeld
 |
| 1. Multiproblematiek en opvang
 |
| 1. Maatschappelijke veroordeling
 |
| 1. Onwetendheid bij reguliere hulpverlening
 |
| 1. Afschrikkend effect politie
 |

De signalering van onvrijwillige prostitutie kan door verschillende instituties uitgevoerd worden. Elke institutie heeft daarbij zijn eigen manier van signaleren doordat zij bijvoorbeeld controle uitvoeren of hulpverlening verzorgen. De belangrijkste instituties bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie zijn gemeenten, politie en sociale professionals en netwerken. Daarnaast zijn er verschillende netwerken die landelijke en regionale aanpakken ontwikkelen om onvrijwillige prostitutie te voorkomen en te bestrijden.

|  |
| --- |
| Figuur 4: Succesfactoren |
| 1. Samenwerkingen

*Samenwerkingsverband, samenwerkingsplan en eenduidige registratie*  |
| 1. Herstelproces i.p.v. strafproces

*Realistische verwachtingen, focus op hulpverlening en strafproces aantrekkelijker maken* |
| 1. Training en awareness

*Scholing professionals en bewustwording maatschappij* |
| 1. Verbetering legale branche

*Faciliteren strafbaar stellen en focus op bestuurlijke aanpak, legale sector stimuleren en legale sector zelfvoorzienend* |
| 1. Benadering van slachtoffers

*Open en begripvol, menselijkheid en inzet hulpverleners*  |
| 1. Inzet van exploitant en slachtoffer

*Stimuleren exploitant en werven slachtoffer bij organisatie* |
| 1. Overige succesfactoren

*Algemene APV en registratie op scholen* |

Uit de resultaten van de signalering van onvrijwillige prostitutie is gebleken dat er enkele belemmeringen zijn die het signaleren negatief beïnvloeden. Deze zijn hiernaast in figuur 3 opgenomen.

Naast de resultaten over de belemmeringen bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie zijn er ook enkele resultaten over succesfactoren die het signaleren positief beïnvloeden. Deze zijn onderverdeeld in zeven categorieën. Dit zijn samenwerkingen, het herstelproces is belangrijker dan het strafproces, training en awareness, verbetering legale branche, benadering van slachtoffers, inzet van de exploitant en slachtoffer en tot slot zijn er nog overige succesfactoren die niet in een categorie geplaatst zijn.

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag hoe de signalering bevorderd kan worden is het van belang geweest in eerste instantie in kaart te brengen welke belemmeringen er zijn die ervoor zorgen dat het signaleren van onvrijwillige prostitutie niet bevorderd wordt. Door hier zicht in te hebben, weet iedere partij waar er ruimte is voor verbetering. Daarnaast kunnen de in kaart gebrachte succesfactoren er juist voor zorgen dat het signaleren wel bevorderd wordt.

Het antwoord op de centrale vraag is dus tweedelig. Ten eerste is het een bewustwording voor alle partijen waarop zij moeten focussen om de signalering te bevorderen. De resultaten geven aan wat fout gaat en wat juist goed gaat. Na deze bewustwording kunnen gemeenten, de politie en sociale professionals de belemmeringen die voor henzelf en/of voor anderen gelden reduceren en de succesfactoren die voor henzelf en/of anderen gelden stimuleren. Dit laatste aspect wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

# 9. Aanbevelingen

Uit de inventarisatie van literatuur en gesprekken met het werkveld volgen een aantal aanbevelingen die het mogelijk maakt om de signalering van onvrijwillige prostitutie te bevorderen. Per aangegeven advies, volgt een opsomming van aanbevelingen. Deze zijn ook te vinden [bijlage 4](#_Bijlage_4_aanbevelingskaart). In bijlage 4 zijn de aanbevelingen beknopt weergegeven in een aanbevelingskaart voor politie, sociale professionals en overige (keten)partners (zoals gemeenten).

## Aanpak secundaire victimisatie

Veel slachtoffers worden niet gesignaleerd omdat zij iedere vorm van hulp of het doen van aangifte afwijzen door secundaire victimisatie. Een slachtoffer heeft directe behoeftebevrediging nodig. Soms is hiervoor budget of beschikbaarheid buiten standaard werkuren nodig. Uit gesprekken bleek dat de hulpverlenende partijen een essentiële rol spelen in het vertrouwen dat een slachtoffer heeft in de rechtsgang. De betrokken partij dient realistische verwachtingen te scheppen richting het slachtoffer omtrent hulpverlening, veiligheid en overige behoeftes van het slachtoffer. Door onrealistische verwachtingen zal het vertrouwen van het slachtoffer in de totale hulpverlening verminderen.

Als een slachtoffer direct gestimuleerd wordt tot het doen van aangifte om de dader te straffen, wordt de angst bij het slachtoffer groter. Ze moet haar dader dan onder ogen komen en ervaringen worden opgerakeld tijdens het strafproces. Dit kan het herstel van een slachtoffer negatief beïnvloeden. Betrokken partijen moeten zich in eerste instantie focussen op de veiligheid en herstel van het slachtoffer, niet op het straffen van de dader. Een hulpmiddel bij het doen van aangifte kan herstelbemiddeling zijn. Hulpverleners focussen op die manier op het geven van iets positiefs aan het slachtoffer, in plaats van de focus te leggen op het straffen van een dader. Door dit te stimuleren heeft het slachtoffer meer het gevoel dat haar herstel tijdens het strafproces centraal staat, waardoor aangifte doen een minder grote belemmering is. Dus niet: ‘de dader gaat de cel in voor zijn misdaden’, maar: ‘jij kunt een schadevergoeding krijgen waardoor je een leven buiten de prostitutie kunt opbouwen’.

Het slachtoffer kan door een dader gechanteerd worden met strafbare feiten die zij gepleegd heeft. Dit kan voor een slachtoffer een reden zijn om niet naar de politie of hulpverlening te stappen. Om deze drempel te overwinnen is het nodig om een mogelijk slachtoffer duidelijk te maken dat zij niet als dader zal worden gezien. Dit kan op basis van Artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht.

### Aanbeveling 1

Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om realistische verwachtingen te scheppen bij een mogelijk slachtoffer. De hulpverlenende partij (of politie) die het eerste in contact komt met een mogelijk slachtoffer, heeft een essentiële rol in het winnen of verliezen van het vertrouwen van het slachtoffer in de totale hulpverlening en rechtsgang. Wees vanaf het begin duidelijk over wat wel en niet mogelijk is en bekijk samen met het slachtoffer naar mogelijkheden om aan haar directe behoeften te voldoen.

### Aanbeveling 2

Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om prioriteit te stellen op het bieden van hulpverlening en veiligheid aan een slachtoffer. De nadruk moet in eerste instantie liggen op het herstel van het slachtoffer, niet op het straffen van de dader. Om aangifte te stimuleren moet dus het herstel van het slachtoffer centraal worden gesteld. Stimuleer het slachtoffer om juist de positieve effecten van het strafproces voor haarzelf te zien, in plaats van slechts de negatieve effecten voor de dader.

### Aanbeveling 3

Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om meer in te zetten op het gebruik van art. 40 Wetboek van Strafrecht, waardoor slachtoffers niet als dader behandeld worden. Ook als diegene zelf wet- en regelgeving heeft overtreden. Daders gebruiken dit namelijk vaak als chantagemiddel zodat een slachtoffer niet naar de politie stapt.

## Inzicht in privacywetgeving en registratie

Privacywetgeving voorkomt een eenduidige registratie en deling van bepaalde signalen en informatie, terwijl dit juist essentieel is bij het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Uit gesprekken valt te concluderen dat partijen terughoudend zijn met registratie en deling van informatie, omdat zij niet bekend genoeg zijn met de uitwerking van de AVG.

Er zijn meerdere opties voor zowel de politie, sociale zorgverleners als gemeenten en netwerken om de omgang met privacywetgeving te verbeteren. Zo moeten de partijen een betere samenwerking afstemmen om op deze manier netwerken te creëren die zich richten op een integrale ketenaanpak en het delen van signalen en informatie. Samenwerkingen vinden reeds al plaats, maar er wordt te weinig focus gelegd op de mogelijkheden die de samenwerking biedt om goed om te kunnen gaan met de privacywetgeving. Duidelijke samenwerkingsovereenkomsten en samenwerkingsplannen kunnen de angst ten opzichte van het delen van signalen en de strenge privacywetgeving wegnemen, doordat duidelijkheid over de mogelijkheden tot deling ontstaat.

Ten tweede heeft geïnterviewde C de DIGW (domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze) ontwikkelt, die het in de toekomst in ieder geval voor de verschillende politie-eenheden mogelijk maakt om signalen eenduidig te registreren en te delen. Dit zorgt voor meer mogelijkheden in het herkennen van verbanden tussen signalen van onvrijwillige prostitutie. Voor overige partijen is het zaak om hierin na verloop van tijd mee te gaan. Het doel van de politie is namelijk ook om deze werkwijze na verloop van tijd zo breed mogelijk te implementeren.

Ten slotte is het van belang om scholing en awareness te creëren omtrent de nieuwe privacywetgeving. Er mag vaak meer gedeeld worden dan betrokken partijen op dit moment beseffen. Omdat de AVG nog vrij recent in werking is getreden, bestaat er een bepaalde angst bij partijen voor de consequenties van het overtreden van de AVG. Hierdoor wordt vaak de keuze gemaakt om niet te delen. De Autoriteit Persoonsgegevens is beschikbaar voor organisaties om de verantwoordelijkheden op basis van de wet in kaart te brengen.

### Aanbeveling 4

Politie, sociale zorgverleners, gemeenten en netwerken wordt aanbevolen om een samenwerkingsplan op te stellen waarmee wordt gefocust op de mogelijkheden die de samenwerking biedt om goed om te kunnen gaan met de privacywetgeving. Hiermee kan de angst ten opzichte van het delen van signalen en de strenge privacywetgeving weggenomen worden, doordat duidelijkheid over de mogelijkheden tot deling ontstaat.

### Aanbeveling 5

Politie wordt aanbevolen om de domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze (DIGW) van geïnterviewde C zo snel mogelijk binnen de politie te implementeren om signalen eenduidig te kunnen registreren en te kunnen delen, om ze objectief te kunnen wegen.

Overige partijen wordt aanbevolen om aanmelding/navraag te doen bij geïnterviewde C om in een later stadium betrokken te worden bij de implementatie van de DIGW.

### Aanbeveling 6

Politie, sociale zorgverleners en gemeenten wordt aanbevolen om hun medewerkers te scholen over de grenzen van de AVG en de mogelijkheden/belemmeringen met betrekking tot het registreren en delen van signalen.

## Verbetering legale branche en beleid

Op de illegale prostitutie is weinig zicht, prostituees hebben een kwetsbare positie en de omvang neemt toe door de aantrekkelijkheid t.o.v. legale prostitutie. Dit komt onder andere door het autonome beleid dat gemeenten voeren. Het is dus zaak om de legale branche te verbeteren, zodat de aantrekkingskracht van de legale sector vergroot wordt.

Om de illegale branche terug te dringen en zicht te krijgen op prostitutie, zou het voor prostituees makkelijker moeten worden om in de legale sector te werken. Vergunningenplafond en een nul-beleid vanuit de gemeente werken averechts. Vergunningen voor de snelst groeiende vorm van illegale prostitutie, thuiswerk, zou controle en signalering mogelijk maken. Dit vraagt echter om een grote verschuiving in de denkwijze van gemeentes. Echter zal een nul-beleid de signalering van onvrijwillige prostitutie verslechteren door de afnemende zichtbaarheid. Figuur 5 geeft weer hoe een nul beleid voor de afname van de legale branche kan zorgen, maar tegelijkertijd toename van de illegale branche. Hoe groot de afname en toename in verhouding met elkaar is, is niet precies bekend. Wel is duidelijk dat de illegale branche toeneemt indien de legale branche afneemt. Door verplaatsing naar de illegale branche wordt prostitutie en onvrijwillige prostitutie onzichtbaarder.

Figuur 5: Gevolg nul-beleid

Een ambitieuze vervolgstap is om de legale branche te stimuleren om zelfvoorzienend te zijn. Dit kan gerealiseerd worden door een goede opvang en werklocatie voor sekswerkers te creëren. Door dat te doen, versterkt hun positie ten opzichte van de illegale branche. Een probleem hierbij kan het beleid van een gemeente en het beschikbare budget zijn. Een argument hiertegen is de besparing van opsporing en inzet van personeel om problemen binnen de illegale takken van prostitutie op te lossen. Een zelfvoorzienende groep is eerder bereid om misstanden binnen de branche zelf aan te kaarten. Een goed voorbeeld hiervan is de tippelzone in Nijmegen.

Ten slotte zou het faciliteren van illegale prostitutie strafbaar gesteld kunnen worden. Dit geldt met name voor de criminele facilitator (bewust verlenen van illegale diensten). Hieronder valt het verhuren van panden, het transport en het maken van advertenties van onvrijwillige prostitutie. Door het faciliteren strafrechtelijk vervolgbaar te maken zal de omvang van illegale prostitutie afnemen waardoor de legale sector als optie over blijft. Echter zijn er meer vormen van facilitators, namelijk onbewuste en bewuste dienstverleners die veel moeilijker strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Er is meer bestuurlijke focus nodig voor deze groep. Het CCV heeft hier een aanpak voor gecreëerd die ook uitgaat van voorlichting van deze facilitators. Zij hebben niet altijd door dat ze te maken hebben met illegale praktijken, of knijpen een oogje dicht. Van een oogje dicht knijpen, kunnen zij juist helpen in de strijd tegen onvrijwillige prostitutie.

### Aanbeveling 7

Gemeenten wordt aanbevolen om in te zetten op beleid waardoor het makkelijker wordt voor een prostituee om in de legale en vergunde sector te kunnen werken, om verschuivingen naar de illegale prostitutie te voorkomen.

### Aanbeveling 8

Gemeenten wordt aanbevolen om de legale prostitutiebranche te stimuleren om zelfvoorzienend te zijn door een goede opvang en werklocatie voor sekswerkers te creëren, aangezien een zelfvoorzienende branche meer bereid is om misstanden te melden.

### Aanbeveling 9

Gemeenten wordt aanbevolen om niet alleen te focussen op een strafrechtelijke vervolging van facilitators, maar ook een bestuurlijke aanpak te creëren waarmee ze facilitators herkennen en maatregelen kunnen nemen waarmee ze zelf effectief beleid kunnen voeren. Criminele facilitators dienen strafrechtelijk vervolgd te worden, maar voorlichting kan al effectief zijn bij de aanpak van onbewuste facilitators.

## Onwetendheid reguliere hulpverlening

Slachtoffers van onvrijwillige prostitutie komen niet altijd in contact met gespecialiseerde hulpverleners aangezien er sprake is van ‘multiproblematiek’. Daardoor komen slachtoffers veel in contact met reguliere hulpverlening die signalen niet weten te herkennen of niet goed registeren. Het vertrouwen van slachtoffers in hulpverlening neemt af doordat zij weinig kunnen betekenen.

Een eerste aanbeveling hierbij is scholing van professionals in het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Dit zijn trainingen waarbij de vragen: ‘hoe kan er gesignaleerd worden?’ en ‘wat moet er gebeuren indien er gesignaleerd worden?’ beantwoord worden. Vervolgens dient aan de melder teruggekoppeld te worden wat er vervolgens met het signaal gedaan wordt. Dit stimuleert de melder om te blijven melden. Daarnaast moeten professionals zich niet blind staren op de signalen uit signalenlijsten, maar zouden op basis van de vertoonde signalen zelf een beeld moeten schetsen om te beoordelen of er sprake kan zijn van onvrijwillige prostitutie.

Eenmaal gesignaleerd komt de benadering van het slachtoffer aan bod. Dit is essentieel voor hulp die geboden kan worden aan het slachtoffer. Het slachtoffer dient open en begripvol benaderd te worden. Geef geen oordeel en concludeer niet dat wat het slachtoffer doet, goed of fout is. Verder zijn de aanbevelingen onder de aanpak van secundaire victimisatie van belang voor hulpverleners.

### Aanbeveling 10

Politie, (reguliere) sociale zorgverleners en gemeenten wordt aanbevolen om hun medewerkers te trainen in het signaleren door in te gaan op de wijze van signaleren, de vervolgweg na signalering en de terugkoppeling van ontvangen signalen.

## Inzet van andere partijen bij signalering

Aangezien er bij onvrijwillige prostitutie sprake is van dwang, ervaren slachtoffers vaak angst om met name in contact te komen met de politie. Daarnaast is ook het opbouwen van een vertrouwensband tussen hulpverleners en slachtoffers een langdurig proces. Een mogelijke oplossing hiervoor is de inzet van andere personen dan politiemedewerkers en hulpverleners bij het contact met slachtoffers.

Zo kunnen slachtoffers andere slachtoffers herkennen. Ook (vrijwillige) ervaringsdeskundigen geven aan dat zij makkelijker met een slachtoffer kunnen praten, omdat ze de wereld kennen en een redelijk beeld hebben van de grens tussen vrijwillig en misstanden. Het slachtoffer heeft daarbij het gevoel dat zij minder last hebben van vooroordelen. Hulpverleners met dezelfde nationaliteit als buitenlandse vrouwen bouwen om die reden sneller een vertrouwensband met een sekswerker op dan bijv. een politieagent met een Nederlandse achtergrond.

Een andere belangrijke partij is de exploitant. De (vergunde) exploitant is een belangrijke partner om onvrijwillige prostitutie te signaleren. Gemeenten en de politie zouden een exploitant dan ook serieus moeten nemen bij het vormen van beleid en bij de signalering. Zowel exploitant als slachtoffer geeft aan dat de exploitant vaak een van de weinige personen is waar een slachtoffer contact mee heeft. Diegene is een van de enige die weet wat voor werk een sekswerker uitvoert en met welke situaties de sekswerker te maken heeft.

### Aanbeveling 11

Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen andere partijen dan alleen politiemedewerkers en hulpverleners in te zetten bij het benaderen van sekswerkers, zoals bijvoorbeeld (ex-) slachtoffers, (ex-) prostituees, een hulpverlener met gelijkgestemde achtergrond als de sekswerker en exploitanten.

## Maatschappelijke aandacht

De maatschappelijke veroordeling met betrekking tot prostitutie en sekswerkers is lastig te beïnvloeden. Dit zal dan ook een tijdrovend proces zijn dat geen zekerheid van slagen heeft. De enige mogelijkheid hierbij is een verandering in de denkwijze van mensen. Uit gesprekken met het werkveld bleek onwetendheid hiervoor een onderliggende factoren te zijn. Voorlichting is dan het belangrijkste hulpmiddel om een verandering in de denkwijze van mensen teweeg te brengen. Daarnaast is media-aandacht een hulpmiddel om een onderwerp onder aandacht te brengen. Meld Misdaad Anoniem heeft enkele jaren geleden een soortgelijke campagne uitgevoerd via televisie en internet. Maatschappelijke aandacht of media-aandacht voor het thema onvrijwillige prostitutie en/of mensenhandel heeft naast het bewustmaken van de ernst van situaties ook effect op de bewustwording met betrekking tot signalen en de signaleringsmogelijkheden van mensen.

### Aanbeveling 12

De Minister van Justitie en Veiligheid en netwerken wordt aanbevolen de komende jaren structureel en substantieel te investeren in maatschappelijke- en media-aandacht voor het thema onvrijwillige prostitutie en/of mensenhandel, om zo meer awareness te creëren in de maatschappij.

# 10. Discussie

In dit onderzoek is eerst gebruik gemaakt van literatuuronderzoek om een beeld van het onderwerp te creëren. Vervolgens is op basis van dit literatuuronderzoek fieldresearch uitgevoerd en zijn er zestien interviews afgenomen in het werkveld. De interviews zijn verdeeld over drie invalshoeken met betrekking tot onvrijwillige prostitutie. Namelijk controle en toezicht, hulpverlening en ervaring. Onder controle en toezicht vallen politie en professionals, onder hulpverlening vallen (sociale) professionals en onder ervaring vallen ervaringsdeskundigen en slachtoffers. De interviews zijn dus bij personen uit diverse disciplines afgenomen. Daarnaast zijn er per invalshoek meerdere personen geïnterviewd die elkaar op sommige punten ondersteunden. Op enkele punten ontkrachtten zij elkaars uitspraken juist waardoor informatie ook kritisch beoordeeld is. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de resultaten een algemeen dekkend beeld geven van onvrijwillige prostitutie en de validiteit van de resultaten van dit onderzoek verhoogd is.

Uit de resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews blijkt dat er diverse belemmeringen en succesfactoren voor het signaleren van onvrijwillige prostitutie zijn. Dit resultaat is in overeenstemming met de verwachting dat er factoren zijn die de signalering negatief beïnvloeden en ervoor zorgen dat de signalering nog niet altijd verloopt zoals deze gewenst is. Het feit dat er factoren zijn die de signalering succesvol ondersteunen is slechts deels in overeenstemming met de verwachting. Dat er positieve invloeden zijn was verwacht. Wat echter niet verwacht was, is het feit dat de positieve invloeden slechts bij de desbetreffende onderzochte partij aanwezig en bekend is, en niet ingezet wordt bij andere partijen.

Een mogelijke verklaring voor deze deels uitgekomen verwachting kan het feit zijn dat naarmate het onderzoek vorderde bleek dat er veel individualiteit bij de signalering en aanpak van onvrijwillige prostitutie is, terwijl er genoeg netwerken blijken te zijn. Vooraf was dan ook de verwachting dat iedereen zou samenwerken om onvrijwillige prostitutie en mensenhandel aan te pakken. Echter bleek dit niet altijd het geval en is samenwerking nog altijd geen standaard werkwijze. Door individueel te werk te gaan zijn partijen ook niet op de hoogte van elkaars krachten (en zwaktes).

Het onderzoek is een aanvulling op de huidige signalering van onvrijwillige prostitutie. De resultaten van het onderzoek zijn een bewustwording voor alle partijen waarop zij moeten focussen om de signalering te bevorderen. In kaart is namelijk gebracht welke belemmeringen er zijn, oftewel wat er niet goed gaat, en welke succesfactoren er zijn, oftewel de positieve invloeden op de signalering.

Op basis van dit onderzoek kunnen organisaties de belemmeringen van henzelf en anderen reduceren en de succesfactoren van henzelf en anderen stimuleren. Met het onderzoek is dus aangetoond waarop gefocust moet worden om de signalering te bevorderen.

De lezer moet er echter rekening mee houden dat deze scriptie is gebaseerd op vrouwelijke prostituees in de Nederlandse prostitutie. De resultaten zeggen dus niets over mannelijke sekswerkers en de internationale misstanden in de onvrijwillige prostitutie. Daarnaast hebben gemeentes niet meegewerkt aan het onderzoek waardoor de belemmeringen en succesfactoren vanuit deze organisatie(s) missen.

Tot slot is het advies voor een vervolgonderzoek, het implementeren van de bevindingen bij elke betrokken partij. Nu de resultaten bekend zijn is het belangrijk dat er ook iets mee gedaan wordt om de signalering daadwerkelijk te bevorderen. De belemmeringen en succesfactoren zijn opgesteld op basis van informatie en situaties van verschillende partijen. In een vervolgonderzoek kan onderzocht worden welke mogelijkheden alle betreffende partijen hebben en waar voor hen de exacte kansen liggen om de signalering te bevorderen.

# 11. Nawoord

Dit onderzoek heeft ons een inkijk gegeven in een wereld waar een gemiddelde student niet vaak zal kunnen kijken. Hoe schrijnend sommige gevallen ook waren en hoe heftig enkele verhalen klonken, dit onderzoek is een onderzoek wat ons lang zal bij blijven om zijn uniekheid en bijzonderheid. Tijdens het onderzoek bleek hoeveel organisaties en personen zich in zetten om slachtoffers uit de vreselijke situaties te halen. Enerverend was om te zien hoe iedereen dit op zijn eigen manier doet en op een bepaald vlak altijd weer afwijkt van een vergelijkende organisatie/persoon. Dit heeft ons ook in laten zien dat een bepaalde manier van benaderen niet persé de beste of slechtste is. Ieder handelt op basis van zijn eigen overtuiging en streeft erna om onvrijwillige prostitutie tot een eind te brengen.

Wij hopen met de resultaten van ons onderzoek een verschil te kunnen maken voor betrokken organisaties en andere partners in het signaleren van onvrijwillige prostitutie. Uiteindelijk moeten we er allemaal naar streven dat slachtofferschap van onvrijwillige prostitutie niet meer plaatsvindt.

Lars Dinnissen & Lars van Wijk

4 juni 2019

# Literatuurlijst

Advocatenblad. (2018). *Herstelrecht, ga er mee aan de slag!* Geraadpleegd op 3 mei 2019, van <https://www.advocatenblad.nl/2018/01/05/herstelrecht-ga-er-mee-aan-slag/>

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2012). De Tweetfabriek. In *aanpak loverboysproblematiek.* Geraadpleegd op 30 april 2019, van <https://www.detweetfabriek.nl/wp-content/uploads/2013/11/handreiking-aanpak-loverboyproblematiek-11.pdf>

CoMensha. (Z.d.-a). *Welke strategieën gebruiken handelaren om slachtoffers aan zich te binden?* Geraadpleegd op 1 februari 2019, van <https://www.comensha.nl/pagina/welke-strategieen-gebruiken-handelaren-om-slachtoffers-aan-zich-te-binden>

CoMensha. (Z.d.-b). *Wat is mensenhandel?.* Geraadpleegd op 12 februari 2019, van <https://www.comensha.nl/pagina/wat-is-mensenhandel>

CoMensha. (Z.d.-c). *Over mensenhandel: Veelgestelde vragen.* Geraadpleegd op 22 mei 2019, van <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/veelgestelde-vragen/#Antwoord%202>

CoMensha. (Z.d.-d) Over CoMensha. Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://www.comensha.nl/pagina/over-comensha>

CoMensha. (2016) *Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM)*. Geraadpleegd op 22 februari 2019, van <https://www.comensha.nl/artikel/detail/strategisch-overleg-mensenhandel-som>

De Vereniging van Nederlandse gemeenten. (2019). *Ondersteuning voor gemeenten bij aanpak mensenhandel*. Geraadpleegd op 18 februari 2019, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/mensenhandel/nieuws/ondersteuning-voor-gemeenten-bij-aanpak-mensenhandel>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Interbestuurlijk Programma 2018*. Geraadpleegd op 18 februari 2019, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/opgaven-ibp>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (Z.d.).*Kan de gemeente, anticiperend op de wetswijziging regulering prostitutie, een nulbeleid vaststellen met betrekking tot vergunningen seksinrichtingen?* Geraadpleegd op 29 april 2019, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/vraag-en-antwoord/kan-de-gemeente-anticiperend-op-de-wetswijziging-regulering-prostitutie-een-nulbeleid-vaststellen>

Dingemans, L. (2015, 29 september). *Toezichthouders komen in actie om signalen van mensenhandel te herkennen.* Geraadpleegd op 30 april 2019, van <https://www.toezine.nl/artikel/106/toezichthouders-komen-in-actie-om-signalen-van-mensenhandel-te-herkennen/>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (Z.d.). *Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken en Kooiman Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.* Geraadpleegd op 13 februari 2019, van <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34091_initiatiefvoorstel_segers>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (Z.d.). Wet regulering prostitutie. Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211_wet_regulering_prostitutie>

<https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/achtergrondinformatie/>

Encyclo. (z.d.). *Dwang.* Geraadpleegd op 22 mei 2019, van <http://www.encyclo.nl/lokaal/10871>

Europa decentraal. (Z.d.). *Mensenhandel wet- en regelgeving.* Geraadpleegd op 13 februari 2019, van <https://europadecentraal.nl/wet-en-regelgeving/mensenhandel-wet-en-regelgeving/>

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (Z.d.). *Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).* Geraadpleegd op 22 januari 2019, van <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/organisatieprofielen/ExpertisecentrumMensenhandelenMensensmokkelEMM.aspx>

Gemeente.nu. (2011). *Grotere rol gemeenten bij handhaving prostitutie*. Geraadpleegd op 18 februari 2019, van

<https://www.gemeente.nu/veiligheid/handhaving/grotere-rol-gemeenten-bij-handhaving-prostitutie/>

Gemeente Utrecht. (2009). *Bestuursinformatie*. Geraadpleegd op 13 februari 2019, van <https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Prostitutiebeleid/Documenten/Evaluatie_Utrechts_Prostitutiebeleid/utrecht_prostitutie_deelrapport3.pdf>

Gezamenlijke uitgave van de Ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Buitenlandse Zaken. (2018). *Samen tegen Mensenhandel*. Geraadpleegd op 18 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>

GGD GHOR. (Z.d.-a). *Organisatie*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.ggdghor.nl/organisatie/over-ggd-ghor>

GGD GHOR. (Z.d.-b). *Kernthema’s: Jeugd*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.ggdghor.nl/kernthemas/jeugd/>

GGD GHOR. (Z.d.-c). *Kernthema’s: Sociaal domein.* Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.ggdghor.nl/kernthemas/sociaal-domein/>

GGD GHOR. (Z.d.-d). *Kernthema’s: Veiligheid*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van

<https://www.ggdghor.nl/kernthemas/veiligheid/.>

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. (Z.d.-a). *Samenwerken*. Geraadpleegd op 18 februari 2019, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/samenwerken/>

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (Z.d.-b). *Over het CCV.* Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://hetccv.nl/over-het-ccv/>

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (Z.d.-c). *Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd op 22 februari 2019, van <https://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.XHUHQ4hKiUl>

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (Z.d.-d.). *Aanpak facilitators illegale prostitutie*. Geraadpleegd op 27 mei 2019, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/aanpak-facilitators-illegale-prostitutie/>

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (Z.d.-e). *Facilitators*. Geraadpleegd op 27 mei 2019, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/aanpak-facilitators-illegale-prostitutie/facilitators/>

Het Leger des Heils. (Z.d.). *Het Leger des Heils en prostitutie*. Geraadpleegd op 21 februari 2019, van <https://www.legerdesheils.nl/artikel/het-leger-des-heils-en-prostitutie>

Immigratie en naturalisatiedienst. (Z.d.-a). *Wat doet de IND*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Wat-doet-de-IND.aspx>

Immigratie en naturalisatiedienst. (Z.d.-b). *Veiligheid voorop*. Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://ind.nl/over-ind/paginas/veiligheid%20voorop.aspx>

Jade Zorggroep. (Z.d.). *Jade Zorggroep*. Geraadpleegd op 21 februari 2019, van <https://www.slachtofferwijzer.nl/organisatie/jade-zorggroep/>

Kras, J. (2017, 1 januari). *In deze landen is prostitutie legaal.* Geraadpleegd op 8 februari 2019, van <https://www.welingelichtekringen.nl/samenleving/647539/in-deze-landen-is-prostitutie-legaal.html>

Leermakers, S.D.E., Simons, E.I. & Noteboom, F. (2018) *Aangifte doe je niet*. Geraadpleegd op 3 mei 2019, van <https://maakhetzichtbaar.nl/wp-content/uploads/2018/06/Rapport-Aangifte-doe-je-niet.pdf>

Ministerie van Veiligheid en Justitie, CoMensha & Slachtofferhulp Nederland. (Z.d.). *Zorgcoördinatoren*. Geraadpleegd op 26 februari 2019, van

<https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoordinatoren/Zorgcoordinatoren.aspx>

Mr. dr. K.D. Lünnemann Mr. A.G. Mein. (2014). *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*. <https://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Maatregelen-ter-voorkoming-van-secudaire-en-herhaald-slachtoffschap_7401_web.pdf>

Muiswerk. (2018). *Vrijwillig.* Geraadpleegd op 8 februari 2019, van <http://www.muiswerk.nl/mowb/?word=vrijwillig>

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse.* Geraadpleegd op 13 februari 2019, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nrm.jurisprudentie-mensenhandelzaken-2009-2012.een-analyse_tcm23-34762.pdf>

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (Z.d.). *Over*. Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/index.aspx>]

NL Confidential. (Z.d.) *Hoe werkt M?.* Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://www.meldmisdaadanoniem.nl/hoe_werkt_m/>

Openbaar Ministerie. (Z.d.). *Organisatie.* Geraadpleegd op 19 februari 2019, van <https://www.om.nl/organisatie/werk/>

Perez. (Z.d.). *Aanpak (facilitators) illegal prostitutie.* Geraadpleegd op 27 mei 2019, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/aanpak-facilitators-illegale-prostitutie/>

Politie. (Z.d.-a). *Mensenhandel.* Geraadpleegd op 12 februari 2019, van <https://www.politie.nl/themas/mensenhandel.html#alinea-title-wat-is-mensenhandel>

Politie. (Z.d.-b). *Loverboys.* Geraadpleegd op 22 februari 2019, van <https://www.politie.nl/themas/loverboys.html>

Politie. (Z.d.-c). *Prostitutie.* Geraadpleegd op 22 februari 2018, van <https://www.politie.nl/themas/prostitutie.html>

Pretty Woman. (Z.d.) *Over Pretty Woman.* Geraadpleegd op 21 februari 2019, van <https://www.prettywoman-utrecht.nl/over-pretty-woman/>

Reclassering Nederland. (Z.d.) *Wat wij doen.* Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen>

RIEC-LIEC. (Z.d.). *RIECS en LIECS.* Geraadpleegd op 22 februari 2019, van <https://www.riec.nl/riecs-en-liec>

Rijksoverheid. (2019). *Seks tegen de wil en seksuele intimidatie worden strafbaar.* Geraadpleegd op 3 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/22/seksuele-intimidatie-en-seks-tegen-de-wil-worden-strafbaar>

Rijksoverheid. (Z.d.-a). *Veilige en gezonde prostitutiebranche*. Geraadpleegd op 11 februari 2019, van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prostitutie/veilige-en-gezonde-prostitutiebranche>

Rijksoverheid. (Z.d.-b). *Bestrijden mensenhandel.* Geraadpleegd op 18 februari 2019, van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/bestrijden-mensenhandel>

Rijksoverheid. (Z.d.-c). *Bestrijden mensenhandel.* Geraadpleegd op 18 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/bestrijden-mensenhandel>

Samen voor de klant. (2018). *Gegevensuitwisseling: meer mogelijk met een stappenplan.* Geraadpleegd op 28 mei 2019, van <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/gegevensuitwisseling-meer-mogelijk-met-een-stappenplan>

Scherp. (2018, 17 oktober). *Lysette ging in Riga de strijd aan met mensenhandel.* Geraadpleegd op 30 april 2019, van <https://www.che.nl/nieuws/scherp/lysette-ging-riga-de-strijd-aan-met-mensenhandel>

Slachtofferhulp Nederland. (Z.d.) *Slachtofferhulp Nederland staat voor u klaar.* Geraadpleegd op 20 februari 2019, van <https://www.slachtofferhulp.nl/>

Staatscourant. (2018). *Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 18 december, nr. 2167943 houdende de instelling van de Task Force Aanpak Mensenhandel (Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel)*. Geraadpleegd op 22 februari 2019, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-2158.html>

Stopmensenhandel.nl. (Z.d.). *Gedwongen prostitutie.* Geraadpleegd op 12 februari 2019, van <http://www.stopmensenhandel.nl/index.html>

Timmermans, C. (2018-a). *Jagen op ‘suikerooms’ en pooiers van gedwongen prostitutie*. Geraadpleegd op 30 januari 2019, van <https://www.ad.nl/binnenland/jagen-op-suikerooms-en-pooiers-van-gedwongen-prostitutie~a495f8b4/>

Timmermans, C. (2018-b). *Gedwongen prostitutie moeilijker aan te pakken door de privacywet.* Geraadpleegd op 25 maart 2019, van <https://www.ed.nl/eindhoven/gedwongen-prostitutie-moeilijker-aan-te-pakken-door-de-privacywet~a3b52b89/>

Van Arensbergen, W. (2017). *Politie: 16-jarige prostituee op Baekelandplein in Eindhoven is uitzondering.* Geraadpleegd op 30 januari 2019, van <https://www.bndestem.nl/brabant/politie-16-jarige-prostituee-op-baekelandplein-in-eindhoven-is-uitzondering~a24f8875/>

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

VNG. (2019). *Dubbele pet bij omgaan met persoonsgegevens Avg/Wpg.* Geraadpleegd op 22 mei 2019, van <https://www.naleving.net/themas/werk-en-inkomen/nieuws/maart-2019/dubbele-pet-bij-omgaan-met-persoonsgegevens-avgwpg/>

Zee, A, van der. (2018. *Hoe de 13- jarige Sterre tot prostitutie werd aangezet*. Geraadpleegd op 3 juni 2019, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-de-13-jarige-sterre-tot-prostitutie-werd-aangezet~bf898c2c/>

# Bijlagen

## Bijlage 1 uitwerkingen interviews

Het bestand met de uitwerkingen van de interviews kan opgevraagd worden bij de auteurs.

## Bijlage 2 overzicht geïnterviewden

|  |  |
| --- | --- |
| Geïnterviewde met functie: | Nummer geïnterviewde: |
| Korpsexpert mensenhandel, mensensmokkel en prostitutie politie Oost-Nederland | Geïnterviewde A |
| Operationeel Specialist B AVIM Politie Rotterdam | Geïnterviewde B |
| Operationeel Specialist Intelligence politie Noord-Nederland | Geïnterviewde C |
| Operationeel Expert Intelligence EMM (gedetacheerd vanuit de politie) | Geïnterviewde D |
| Accountmanager mensenhandel RIEC | Geïnterviewde E |
|  |  |
| Maatschappelijk Werker Stichting Humanitas | Geïnterviewde F |
| Coördinator ketenaanpak prostitutie GGD Nijmegen | Geïnterviewde G |
| Adviseur aanpak mensenhandel bij CoMensha | Geïnterviewde H |
| Consulent aanpak mensenhandel bij CoMensha | Geïnterviewde I |
| Medewerker De Cirkel IrisZorg  | Geïnterviewde J |
| Oprichter Bright Fame | Geïnterviewde K |
| Vrijwilliger Bright Fame | Geïnterviewde L |
|  |  |
| Exploitant Baekenlandplein | Geïnterviewde M |
| Slachtoffer onvrijwillige prostitutie | Geïnterviewde N |
| Ervaringsdeskundige E. | Geïnterviewde O |
| Ervaringsdeskundige J. | Geïnterviewde P |

## Bijlage 3 codering ondersteuning uit interviews

|  |  |
| --- | --- |
| Belemmering | Ondersteund door: |
| Secundaire victimisatie  | A, B, E, F, G, K, N |
| Privacywetgeving | A, B, C, D, E, G, H, I, K |
| Huidige wijze van registratie | C, D, E |
| Onzichtbaarheid illegale prostitutie | A, B, D, F, G |
| Aantrekkelijkheid illegale prostitutie | A, B, D, F, J, O, P |
| Vertrouwen | A, B, G, K, L |
| Autonoom gemeentebeleid | E |
| Signalenlijsten geven onvolledig beeld | D |
| Multiproblematiek en opvang | A, F, H, I |
| Maatschappelijke veroordeling  | O, P, H, I |
| Onwetendheid bij reguliere hulpverlening | O, H, I |
| Afschrikkend effect politie | B, K, L, N |

**Belemmeringen:**

**Succesfactoren:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Categorie | Onderliggende succesfactor | Ondersteund door: |
| Samenwerkingen | Samenwerkingsverbanden | A, F, G |
|  | Eenduidige registratie | C |
| Herstelproces i.p.v. strafproces | Realistische verwachtingen scheppen | A, N |
|  | Focus op hulpverlening en veiligheid | A, F, N |
|  | Strafproces aantrekkelijk maken voor slachtoffer | B |
| Training en awareness | Scholing en bewustzijn van professionals | C, D, E,  |
|  | Scholing en bewustzijn in de maatschappij | B, E, F, H, I |
| Verbetering legale branche | Faciliteren strafbaar stellen | B, E |
|  | Legale sector stimuleren | B, F, G, J |
|  | Branche zichtbaar en zelfvoorzienend | F, G |
| Benadering van slachtoffer | Slachtoffer open en begripvol benaderen | F |
|  | Menselijkheid | K, L, M |
|  | Inzetten van hulpverleners | K, L, N |
| Inzet van exploitant en slachtoffer | Exploitant inzetten bij signalering | M, N |
|  | Slachtoffer inzetten bij signalering | N |
| Overige succesfactoren | Algemene APV | E |

## Bijlage 4 aanbevelingskaart

|  |
| --- |
| Aanbevelingskaart met betrekking tot de signalering van onvrijwillige prostitutie voor politie, sociale professionals en overige (keten)partners. |
| Onderwerp | **Aanbevelingen** |
| Aanpak secundaire victimisatie | **Aanbeveling 1:** Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om realistische verwachtingen te scheppen bij een mogelijk slachtoffer. De hulpverlenende partij (of politie) die het eerste in contact komt met een mogelijk slachtoffer, heeft een essentiële rol in het winnen of verliezen van het vertrouwen van het slachtoffer in de totale hulpverlening en rechtsgang. Wees vanaf het begin duidelijk over wat wel en niet mogelijk is en bekijk samen met het slachtoffer naar mogelijkheden om aan haar directe behoeften te voldoen.**Aanbeveling 2:** Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om prioriteit te stellen op het bieden van hulpverlening en veiligheid aan een slachtoffer. De nadruk moet in eerste instantie liggen op het herstel van het slachtoffer, niet op het straffen van de dader. Om aangifte te stimuleren moet dus het herstel van het slachtoffer centraal worden gesteld. Stimuleer het slachtoffer om juist de positieve effecten van het strafproces voor haarzelf te zien, in plaats van slechts de negatieve effecten voor de dader. **Aanbeveling 3:** Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen om meer in te zetten op het gebruik van art. 40 Wetboek van Strafrecht, waardoor slachtoffers niet als dader behandelt worden. Ook als diegene zelf wet- en regelgeving heeft overtreden. Daders gebruiken dit namelijk vaak als chantagemiddel zodat een slachtoffer niet naar de politie stapt.  |
| Inzicht in wetgeving en registratie | **Aanbeveling 4:** Politie, sociale zorgverleners, gemeenten en netwerken wordt aanbevolen om een samenwerkingsplan op te stellen waarmee wordt gefocust op de mogelijkheden die de samenwerking biedt om goed om te kunnen gaan met de privacywetgeving. Hiermee kan de angst ten opzichte van het delen van signalen en de strenge privacywetgeving weggenomen worden, doordat duidelijkheid over de mogelijkheden tot deling ontstaat.**Aanbeveling 5:** Politie wordt aanbevolen om de domein overstijgende informatie-gestuurde werkwijze (DIGW) van geïnterviewde C zo snel mogelijk binnen de politie te implementeren om signalen eenduidig te kunnen registreren en te kunnen delen, om ze objectief te kunnen wegen. Overige partijen wordt aanbevolen om aanmelding/navraag te doen bij geïnterviewde C om in een later stadium betrokken te worden bij de implementatie van de DIGW.**Aanbeveling 6:** Politie, sociale zorgverleners en gemeenten wordt aanbevolen om hun medewerkers te scholen over de grenzen van de AVG en de mogelijkheden/belemmeringen met betrekking tot het registreren en delen van signalen. |
| Verbetering legale branche en beleid | **Aanbeveling 7:** Gemeenten wordt aanbevolen om in te zetten op beleid waardoor het makkelijker wordt voor een prostituee om in de legale en vergunde sector te kunnen werken, om verschuivingen naar de illegale prostitutie te voorkomen.**Aanbeveling 8:** Gemeenten wordt aanbevolen om de legale prostitutiebranche te stimuleren om zelfvoorzienend te zijn door een goede opvang en werklocatie voor sekswerkers te creëren, aangezien een zelfvoorzienende branche meer bereid is om misstanden te melden. **Aanbeveling 9:** Gemeenten wordt aanbevolen om niet alleen te focussen op een strafrechtelijke vervolging van facilitators, maar ook een bestuurlijke aanpak te creëren waarmee ze facilitators herkennen en maatregelen kunnen nemen waarmee ze zelf effectief beleid kunnen voeren. Criminele facilitators dienen strafrechtelijk vervolgd te worden, maar voorlichting kan al effectief zijn bij de aanpak van onbewuste facilitators.  |
| Onwetendheid reguliere hulpverleners | **Aanbeveling 10:** Politie, (reguliere) sociale zorgverleners en gemeenten wordt aanbevolen om hun medewerkers te trainen in het signaleren door in te gaan op de wijze van signaleren, de vervolgweg na signalering en de terugkoppeling van ontvangen signalen.  |
| Inzet van andere partijen bij signalering  | **Aanbeveling 11:** Politie en sociale zorgverleners wordt aanbevolen andere partijen dan alleen politiemedewerkers en hulpverleners in te zetten bij het benaderen van sekswerkers, zoals bijvoorbeeld (ex-) slachtoffers, (ex-) prostituees, een hulpverlener met gelijkgestemde achtergrond als de sekswerker en exploitanten.  |
| Maatschappelijke aandacht  | **Aanbeveling 12**: De Minister van Justitie en Veiligheid en netwerken wordt aanbevolen de komende jaren structureel en substantieel te investeren in maatschappelijke- en media-aandacht voor het thema onvrijwillige prostitutie en/of mensenhandel, om zo meer awareness te creëren in de maatschappij. |