

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Sinds 2009 stelt de regering voor om nieuwe wetgeving in te voeren om de misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Onderdeel van dit wetsvoorstel was een landelijke registratieplicht met daaraan verbonden een contactmoment met prostituees. Tijdens dit contactmoment, een face-to-face gesprek, kan informatie en voorlichting worden verstrekt en kunnen mogelijke signalen van slachtofferschap mensenhandel worden opgevangen. Vooruitlopend op de landelijke invoering hebben drie gemeenten reeds een lokaal contactmoment voor prostituees ingevoerd. Dit is gebeurd in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Personen die in deze gemeenten in de prostitutie willen werken, dienen met de gemeente, de politie, of de exploitant een gesprek te voeren. De contactmomenten in deze gemeenten zijn verschillend vormgegeven.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van manieren waarop contactmomenten met prostituees in Utrecht, Den Haag en Amsterdam zijn *ingericht*, het in beeld brengen van de *praktijkervaringen* van betrokkenen met deze contactmomenten en het verschaffen van inzicht in manieren waarop contactmomenten kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiesector. Deze kennis kan gebruikt worden door de betrokken en andere gemeenten die een contactmoment willen invoeren. De centrale vraag in dit onderzoek is:

Op welke wijzen kan een contactmoment met prostituees bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiebranche?

Methode van onderzoek

Om deze vraag te beantwoorden, zijn beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur bestudeerd en interviews gehouden met:

- twintig functionarissen van gemeente, politie, en zorg/hulpverlening;
- vijftien exploitanten en beheerders van prostitutiebedrijven (raam, club en escort);
- eenentwintig prostituees werkzaam in de vergunde prostitutie (vijf op de tippelzone in Utrecht, negen in de Haagse raamprostitutie en zeven op de Amsterdamse Wallen). De prostituees waren afkomstig uit Hongarije (acht), Nederland (vier), Roemenië (drie), Oost-Europa (drie), Zuid-Amerika (twee), en België (één). Bij een deel van de gesprekken is gebruik gemaakt van een tolk.

De inrichting van contactmomenten in drie gemeenten

In elke gemeente heeft het contactmoment een andere naam en een andere invalshoek. In Utrecht zijn dat registratie- en vergunningsgesprekken. In Den Haag het negatieve werkadvies. En in Amsterdam de intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies. In Utrecht ligt de focus van het contactmoment primair op hulp en zorg (en op de bestrijding van mensenhandel), in Den Haag primair op de bestrijding van mensenhandel en in Amsterdam richt het gesprek zich primair op de mate van zelfredzaamheid van prostituees. Deze verschillen hangen samen met de uitvoerders van de gesprekken en hun rollen en taken. In Utrecht is dat de

GG&GD (de GG&GD heet tegenwoordig Volksgezondheid), in Den Haag de zedenpolitie en in Amsterdam zijn het exploitanten en zorgverleners. De registratie in Utrecht wordt verstrekt aan de prostituee, terwijl het negatieve werkadvies betreffende bepaalde prostituees in Den Haag en Amsterdam gericht is aan de exploitant.

Utrecht: registratie- en vergunningsgesprekken

Het doel van het registratiegesprek is het creëren van een gelegenheid voor direct contact tussen gemeente en prostituee, voor het geven van passende voorlichting, en voor het opvangen (en doorgeven) van signalen van mensenhandel. Als er tijdens het gesprek signalen van mensenhandel zijn, dan worden deze via een formulier verstrekt aan de politie. Een reeds verstrekte registratie kan bij voldoende aanwijzingen van (slachtofferschap van) mensenhandel worden verwijderd. De betrokken prostituee kan hiertegen bezwaar maken. Naast de registratieplicht voor de raamprostitutie, kent Utrecht een vergunningensysteem voor prostituees op de tippelzone. Aan de vergunningaanvraag is een contactmoment verbonden, het vergunningsgesprek. Dit gesprek dient onder meer om voorlichting te geven en om vast te stellen of de vergunningaanvrager tot de doelgroep behoort (verslaafde prostituees uit de regio Utrecht).

Den Haag: het negatieve werkadvies

De gemeente Den Haag en de politie Haaglanden zijn gezamenlijk gestart om op te kunnen treden bij signalen van mensenhandel middels het negatief werkadvies. De doelstelling van het negatief werkadvies is het voorkomen dat vrouwen¹ waarvan de politie het aannemelijk acht dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel in de prostitutie aan het werk gaan. De commerciële zedenpolitie in Den Haag voert naast opsporingstaken gemeentelijke prostitutiecontroles uit en houdt hiervoor (intake) gesprekken met prostituees. Wanneer uit intakegesprekken of controles het beeld ontstaat dat sprake is van mensenhandel, kan de politie de exploitant een negatief werkadvies geven ten aanzien van de betreffende prostituee. Laat een exploitant diegene toch in zijn of haar bedrijf werken, dan is dit een overtreding van de vergunningsvoorwaarden en kan de gemeente bestuurlijk optreden door het bedrijf (tijdelijk) te sluiten. Later is een tussenvorm, een derde optie toegevoegd, naast een negatief werkadvies, kan iemand ook in de categorie 'aandacht' geplaatst worden.

Amsterdam: intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies

In Amsterdam zijn exploitanten sinds medio 2013 verplicht om intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit geldt voor alle verschillende prostitutiesectoren (raam, escort, club). Het intakegesprek moet een beeld geven van de mate van zelfredzaamheid van prostituees. Bij twijfel over de zelfredzaamheid van de prostituee moesten exploitanten aanvankelijk doorverwijzen naar een onafhankelijk adviesteam en volgde een adviesgesprek. Het adviesteam kon bij onvoldoende zelfredzaamheid een negatief werkadvies geven. Dit betekent dat de exploitant het advies krijgt de prostituee niet te laten werken. Doet hij dit toch, dan kunnen bestuurlijke maatregelen volgen en kan zijn vergunning in het uiterste geval worden ingetrokken. Het doel van de intakegesprekken in Amsterdam is voorkomen dat niet-zelfredzame personen instromen in de prostitutiebranche. Een ander doel is het tijdig constateren van signalen van dwang, drang en uitbuiting zodat kan worden ingegrepen. De gemeente heeft het intakegesprek belegd bij exploitanten om hun verantwoordelijkheid bij het tegengaan van misstanden (in hun bedrijf) te vergro-

¹ Het kan ook gaan om mannen. In het rapport wordt omwille van de leesbaarheid soms gesproken over vrouwen wanneer het ook om mannen kan gaan.

ten. Naast een negatief werkadvies of geen negatief werkadvies kan het adviesteam ook een tussenvorm geven, een advies met voorwaarden. Een exploitant krijgt dan geen negatief werkadvies (de prostituee mag werken), maar de prostituee krijgt drie maanden de tijd om zaken te regelen of te verbeteren. Gedurende de looptijd van het onderhavige onderzoek is de werkwijze in Amsterdam op een aantal punten aangepast. Door zorgen over de privacybescherming van prostituees is de werkwijze rondom het *doorsturen* naar het adviesteam tijdelijk gestaakt.

Ervaringen van uitvoerders en betrokkenen

Volgens uitvoerders van contactmomenten zijn een aantal aspecten van belang bij de uitvoering van een contactmoment. Het gaat dan om expertise en kennis van mensenhandel, ervaring met gesprekstechnieken, kennis van de specifieke regelgeving en beschikbare hulpverlening, ervaring met oordeelsvorming en diagnostiek en betrokkenheid bij de doelgroep. Ervaringen met het registreren en delen van informatie naar aanleiding van een contactmoment laten het volgende zien.

Wanneer het bieden van hulp en het signaleren van criminaliteit in eenzelfde gesprek plaatsvindt, wordt bij registratie en het doorgeven van informatie gezocht naar mogelijkheden en grenzen als het gaat om bevoegdheden en privacywetgeving. Terwijl registratie van gegevens van nut kan zijn om adequate ondersteuning of zorg te kunnen bieden, en om mensenhandel op het spoor te komen, spelen bij het delen hiervan tevens privacy issues een rol.

Bij verschillende contactmomenten wordt een afweging gemaakt of een exploitant al dan niet geadviseerd wordt een prostituee niet te laten werken. Uit de interviews komt naar voren dat de criteria of gronden waarop deze afweging wordt gemaakt, ingewikkeld en multi-interpretabel zijn. Dit heeft te maken met de begrippen mensenhandel en zelfredzaamheid, die ingewikkeld zijn. Daarnaast zijn de precieze voorwaarden hiervoor niet overal zodanig uitgewerkt dat eenduidige beslissingen kunnen worden genomen. Medewerkers van het adviesteam in Amsterdam geven aan dat de zelfredzaamheid-matrix goed werkt bij het maken van een inschatting van zelfredzaamheid.

Als het gaat om het bieden van nazorg naar aanleiding van een contactmoment of een negatief werkadvies blijkt dit niet eenvoudig. Een groot deel van de doorverwezen vrouwen komt niet bij de zorg aan. In Den Haag is het bieden van nazorg in ontwikkeling.

Ervaringen van exploitanten en beheerders

Exploitanten vinden het in principe een goed idee om een contactmoment te hebben. Ze vinden het belangrijk om te letten op mensenhandel en andere misstanden en zeggen dat ze er aan willen bijdragen om deze te voorkomen. Tegelijkertijd hebben exploitanten in Den Haag zorgen over het gebrek aan nazorg na een negatief werkadvies. Exploitanten zien daar wel dat de aanwezigheid van pooiers is verminderd. Exploitanten in Amsterdam noemen dat de persoonlijke vragen die ze als werkgever of kamerverhuurder aan prostituees moeten stellen de privacy schaden.

Ervaringen van prostituees

De ervaringen van prostituees met de invoering van een contactmoment zijn gemengd. Ze zijn over het algemeen positief over het tegengaan van pooiers en onvrijwilligheid, en over de informatiefunctie en de kennismakingsfunctie van het gesprek. Prostituees vinden het belangrijk om geïnformeerd te worden over de gang van zaken binnen het prostitutiewerk, over rechten en plichten en over de risico's rondom het werk. Daarnaast zorgt een gesprek ervoor dat ze iemand leren kennen waar ze naar toe kunnen gaan in geval van problemen. Een ander deel van de

prostituees denkt niet dat slachtoffers hun problemen in een gesprek zullen aangeven.

Persoonlijke vragen over de reden van het prostitutiewerk en vragen over hun relaties vinden sommige prostituees vervelend. Met de schending van privacy zegt geen enkele door ons gesproken prostituee problemen te hebben. De criteria voor het geven van een negatief werkadvies zijn voor verschillende prostituees onduidelijk. Hierdoor krijgen sommigen het gevoel dat het willekeurige beslissingen zijn. Meer in het algemeen benadrukken prostituees dat maatregelen hun welzijn en positie zouden moeten verbeteren. Ze kampen namelijk met vele andere problemen zoals 'collega' prostituees die onveilig werken of onder de prijs werken, dure kamerhuur, en de sluiting van werkplekken. Omdat hun problemen niet altijd centraal staan bij de ingevoerde maatregelen, vragen zich af of het verbeteren van hun situatie wel echt een doel is.

Gevolgen van de invoering van contactmomenten

In Utrecht is in ongeveer twee jaar tijd met alle raamprostituees een registratie-gesprek gevoerd. In totaal zijn vanaf 2011 tot juli 2013 874 registraties afgegeven aan raamprostituees. In deze gesprekken is voorlichting en informatie over hulp gegeven, daarnaast heeft in ongeveer zes van de tien gesprekken naast het verstrekken van algemene informatie een gerichte verwijzing naar hulp of informatie plaatsgevonden. Door middel van direct contact met prostituees zijn daarnaast signalen van mogelijke mensenhandel opgevangen en doorgegeven aan de politie. In totaal zijn 174 keer signalen doorgegeven aan de politie. Dit betekent dat er in één op de vijf gesprekken signalen mensenhandel zijn opgevangen (één signaal mensenhandel hoeft niet meteen te duiden op een situatie van mensenhandel, meerdere signalen mogelijk wel).

In Den Haag is bijna drie jaar gewerkt met het negatief werkadvies. Sinds de invoering is 203 keer een negatief werkadvies uitgebracht aan exploitanten. Er is een afname te zien in het aantal negatieve werkadviezen dat jaarlijks is verstrekt. Waar er in het eerste jaar wekelijks een aantal negatieve werkadviezen wordt gegeven, komt dat in 2014 nog maar sporadisch voor. Wanneer exploitanten een negatief werkadvies krijgen van de politie, laten ze een prostituee niet in hun seksinrichting werken. Wel proberen prostituees bij andere exploitanten aan het werk te gaan. De politie in Den Haag krijgt een melding wanneer een politie collega in een andere stad te maken heeft met een prostituee met een negatief werkadvies. Op basis van deze meldingen lijkt het gevolg van de inzet van het negatief werkadvies te zijn dat een groot deel van de betreffende prostituees vervolgens in andere steden gaat werken of uit beeld verdwijnt. Het lijkt aannemelijk dat ook pooiers zich verplaatsen naar andere steden. De aanwezigheid van pooiers lijkt immers te verminderen sinds het gebruik van het negatieve werkadvies. Dit wordt opgemerkt door uitvoerders, exploitanten en prostituees.

In Amsterdam is nog maar kort, een half jaar, gewerkt met het contactmoment. In die periode heeft een klein deel van de exploitanten prostituees doorverwezen naar het adviesteam. In totaal zijn 49 prostituees aangemeld bij het adviesteam. Een deel is dubbel aangemeld of niet komen opdagen. Het adviesteam heeft uiteindelijk met 22 prostituees gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben in veertien gevallen geleid tot een negatief werkadvies. Ook in Amsterdam lijken prostituees zich als gevolg van het negatieve werkadvies te verplaatsen naar andere exploitanten en naar andere steden. Van de prostituees die zijn doorverwezen naar de zorg heeft de helft hiervan gebruik gemaakt.

Conclusies

Bij het doel van de contactmomenten, het voorkomen van misstanden in de prostitutie, gaat het enerzijds om het verbeteren van de (rechts)positie van prostituees en anderzijds om het vroegtijdig signaleren van criminaliteit (uitbuiting en mensenhandel) of kwetsbaarheid hiervoor.

Negatief werkadvies

Ondanks dat het negatief werkadvies eventuele uitbuiting kan tegengaan, kan het middel er voor zorgen dat de zelfredzaamheid van prostituees wordt verkleind door een verlies van werk en inkomen. Bovendien is het maken van bezwaar tegen een dergelijk advies niet goed mogelijk, wat nadelig is voor de rechtspositie van prostituees. Om een bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen van misstanden, lijkt het dan ook van belang om naar aanleiding van een contactmoment een derde optie te hebben. Een *tussenvorm* tussen 'niets aan de hand' en een negatief werkadvies. Hiermee kan mensenhandel worden voorkomen wanneer signalen overduidelijk zijn en bestaat tevens de gelegenheid om de positie van prostituees te verbeteren wanneer er zorgen of twijfels zijn. Wanneer sprake is van redelijke gronden om te vermoeden dat iemand slachtoffer van mensenhandel is of risico loopt om dat te worden, is Nederland immers op basis van verdragsverplichtingen gebonden aan de opvolging van signalen van mensenhandel en aan de bescherming van deze personen (vgl. Raad van Europa-verdrag en de EU-Richtlijn mensenhandel). Verder onderzoek naar de gevolgen van het gebruik van het negatieve werkadvies onder vrouwen die hiermee te maken hebben gehad, zou meer licht kunnen werpen op de aansluiting van het middel op de specifieke behoeften en problemen van deze groep vrouwen.

Exploitanten als uitvoerders

In Amsterdam dienen exploitanten intakegesprekken met prostituees te voeren. Dit zorgt ervoor dat prostituees om aan het werk te kunnen, deels afhankelijk zijn van het oordeel of de inschatting van de exploitant. Prostituees dienen exploitanten te voorzien van persoonlijke informatie om een inschatting te kunnen maken van hun zelfredzaamheid. Dit is opmerkelijk, omdat de bemoeienis van exploitanten met de werkzaamheden van prostituees en de afhankelijkheid van exploitanten ook wel als misstanden worden gezien (zie bijvoorbeeld TK 2009-2010,32 211, p. 3 en Gemeente Amsterdam, 2012, p. 6, 14, 15). Om deze redenen lijken intakegesprekken met exploitanten niet direct een bijdrage te leveren aan een verbetering van de rechtspositie van prostituees. De informatie- en kennismakingsfunctie die het gesprek met een exploitant wel kan hebben is hierop een uitzondering.

Privacy prostituees

Naar aanleiding van de contactmomenten wordt persoonlijke informatie van prostituees vastgelegd en gedeeld met andere instanties. In Amsterdam heeft dit vragen opgeroepen over de bescherming van privacy van prostituees. Het lijkt raadzaam voor gemeenten die een contactmoment willen invoeren om de voorgenomen werkwijze vooraf op dit punt te controleren of voor te leggen aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

Afsluitend

De ervaringen met contactmomenten tussen de overheid en prostituees laten zien dat deze kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden door de informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie van de gesprekken. Het opvolgen van de signalen in de zin van het bieden van hulp en zorg (die aansluit bij de behoeften) en

de wijze van voorkomen dat kwetsbare vrouwen aan het werk gaan, kunnen nog verder worden verbeterd. Voor een bijdrage aan het voorkomen van misstanden zou bij de inrichting van contactmomenten een balans gezocht moeten worden tussen het voorkomen van criminaliteit en het versterken van de positie van prostituees (vgl. Pitcher en Wijers, 2014). Hierin ligt een taak weggelegd voor zowel de politie, de gemeente en de hulpverlening.