



Seksuele uitbuiting in Amsterdam

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

- Samenvatting, conclusies en aanbevelingen -

Auteurs

Yannick Bleeker

Myrthe Born

Maartje Timmermans (projectleider)

Amsterdam, 18 oktober 2019

Publicatienr. 18169

© 2019 Regioplan, in opdracht van de gemeente Amsterdam

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In de eerste helft van 2019 voerde RegioPlan in opdracht van de gemeente Amsterdam een onderzoek uit naar de [aard van seksuele uitbuiting in Amsterdam](#). In dit onderzoek concentreerden we ons op de verschijningsvormen van uitbuiting in zowel de legale seksbranche als in het illegale circuit. De hoofdvraag in dit onderzoek luidde:

Wat is de aard van seksuele uitbuiting in Amsterdam, en welke patronen en betrokkenen kunnen worden onderscheiden?

De [opzet van het onderzoek](#) bestond uit een deskresearch met eerder gepubliceerde onderzoeken en beleidsdocumentatie, interviews met landelijke en lokaal georiënteerde organisaties met zicht op de problematiek, een analyse van registraties van CoMensha, dossieronderzoek bij politie en OM, interviews met ondernemers en interviews met slachtoffers van seksuele uitbuiting. Door middel van [triangulatie](#), het combineren en wegen van informatie uit de verschillende bronnen, ontstond inzicht in de aard en de patronen van seksuele uitbuiting.

Dit onderzoek kent een aantal belangrijke [beperkingen](#). Doordat slachtoffers lang niet altijd melding maken van uitbuitingssituaties, meldingen niet altijd leiden tot strafrechtelijk onderzoek en slachtoffers die recent te maken hebben gehad met uitbuiting terughoudend zijn om mee te werken aan onderzoek, blijft een deel van het fenomeen onbedoeld maar onvermijdelijk buiten beschouwing. Het is dus des te belangrijker om te benadrukken dat de onderzoeksresultaten te allen tijde in het licht van de gebruikte methoden en bronnen en de daarbij horende beperkingen moeten worden geïnterpreteerd.

Conclusies

We presenteren de conclusies van het onderzoek aan de hand van de zes deelvragen die we voor het onderzoek formuleerden. Hieronder gaan we per deelvraag op de belangrijkste bevindingen in.

1. *Hoe ontstaan, verlopen en eindigen uitbuitingssituaties?*

Uit ons onderzoek volgt dat de manieren waarop uitbuitingssituaties ontstaan, verlopen en eindigen zeer verschillend zijn. Daarin kunnen we een aantal patronen onderscheiden. Zo zien we enerzijds dat daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting elkaar vaak al kennen voordat een uitbuitingssituatie ontstaat, anderzijds vonden we situaties waarin daders en slachtoffers onbekenden van elkaar zijn. Zowel in situaties met meerderjarige als met minderjarige slachtoffers als in situaties van binnenlandse als internationale uitbuiting, komt het regelmatig voor dat slachtoffer en dader een [liefdesrelatie](#) hebben, [vrienden](#) van elkaar zijn of elkaar via-via kennen. Wanneer dader en slachtoffer elkaar voor het ontstaan van de uitbuitingssituatie niet kennen, gaan zij een [zakelijke relatie](#) met elkaar aan. De dader biedt in dergelijke gevallen aan om het slachtoffer te helpen naar Nederland te komen voor een betere toekomst (in de seksbranche) of om te bemiddelen tussen klanten en het slachtoffer. Hoewel we over het algemeen niet de indruk krijgen dat het gaat om grote, professionele [netwerken](#) van daders en medeplichtigen met hiërarchische aansturing, treffen we soms wel signalen daarvan aan. Het gaat dan om slachtoffers die tijdens hun reis van Oost-Europa naar Amsterdam te maken kregen met een veelvoud aan daders en facilitators, of om slachtoffers uit Afrikaanse landen die met hulp van een mensenhandelaar in Europa terecht komen en in Amsterdam voor een vrouwelijk dader komen te werken. Op wat kleinere schaal zagen we situaties met minderjarige slachtoffers waarin uitbuiters de nodige hulp inschakelen van anderen (meestal vrienden of kennissen) voor bijvoorbeeld vervoer of huisvesting. Het blijft echter, op basis van dit onderzoek, lastig om verdere uitspraken te doen over hoe deze netwerken eruit zien, hoe ze zijn georganiseerd, welke rol daders en facilitators precies hebben en of de aangetroffen voorbeelden werkelijk deel uitmaken van dergelijke netwerken.

Ons onderzoek toont aan dat een [afhankelijkheidsrelatie](#) tussen het slachtoffer en de dader een belangrijk mechanisme is voor het ontstaan en voortduren van een uitbuitingssituatie. Deze afhankelijkheidsrelatie kan op uiteenlopende manieren tot stand komen. Het kan beginnen met schulden die het slachtoffer bij de uitbuiters heeft, een dader die spullen of identiteitsdocument van het slachtoffer achterhoudt. Maar ook vormen van emotionele afhankelijkheid (verliefdheid, een rooskleurig

toekomstperspectief bieden) of afhankelijkheid in praktische zin zoals het bieden van onderdak aan het slachtoffer spelen een belangrijke rol. Het komt voor dat een dader 'handig' gebruikmaakt van omstandigheden die hij of zij niet zelf creëert. Alle daders zetten op enig moment **machtsmiddelen** in om de afhankelijkheidsrelatie te stimuleren, te bevestigen of in stand te houden. Deze machtsmiddelen kunnen **fysiek** van aard zijn (onder andere geweld, vasthouden en verkrachting) of een **psychologisch** karakter hebben (zoals chantage, misleiding en verleiding). Hierbij valt op dat psychologische machtsmiddelen meer voorkomen dan fysieke, dat fysieke machtsmiddelen vrijwel altijd in combinatie met psychologische machtsmiddelen worden ingezet, en dat geweld in situaties met meerderjarige slachtoffers uit Oost-Europese landen zwaarder van aard lijkt te zijn.

Een belangrijke conclusie in dit onderzoek is dat er in uitbuitingssituaties **lang niet altijd sprake** is van **gedwongen** sekswerk. Bij voorbeelden van minderjarige slachtoffers constateren we dat zij de uitbouter zelf benaderen met de vraag om hen te helpen klanten te vinden. Ook meerderjarige slachtoffers weten soms vooraf dat zij in de seksbranche zullen gaan werken als zij op het aanbod om naar Nederland te reizen ingaan. De voor het slachtoffer onveilige, onprettige en onvrije situatie ontstaat vaak pas nadat het slachtoffer na verloop van tijd instemt met het verrichten van seksuele handelingen voor geld. Dat betekent dat termen als 'dwang' en 'onvrijwilligheid' veelal ongeschikte termen zijn om het ontstaan van seksuele uitbuiting mee te beschrijven. Dat de stap naar het verrichten van sekswerk door het slachtoffer vaak als vrijwillig wordt ervaren, is een van de redenen waarom slachtoffers van seksuele uitbuiting zich vaak **geen slachtoffer voelen**.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat slachtoffers van seksuele uitbuiting vrijwel altijd **hulp van anderen** nodig hebben om een uitbuitingssituatie te kunnen **beëindigen**. Zo komt het voor dat politie, hulpverleners, klanten of collega-sekswerkers slachtoffers helpen om uit een uitbuitingssituatie te komen. De meeste slachtoffers hebben na beëindiging van de uitbuitingssituatie **geen contact meer met de dader**. Het komt echter ook voor dat, vooral als er sprake is geweest van een liefdes- of vriendschappelijke relatie, het slachtoffer contact blijft zoeken met de dader. Ook komt het voor dat daders het slachtoffer opnieuw proberen te benaderen.

2. Waar vindt seksuele uitbuiting plaats?

Ons onderzoek leent zich niet om uitspraken te doen over de omvang van seksuele uitbuiting in Amsterdam of over de relatieve omvang ervan in onderdelen van de legale seksbranche. Wel stellen we vast dat we voorbeelden van seksuele uitbuiting aantreffen in zowel het illegale circuit als in de legale seksbranche.

De **cijfers van CoMensha** geven slechts beperkt zicht op het voorkomen van seksuele uitbuiting. In veel gevallen bevatten meldingen namelijk geen informatie over het deel van de branche van waaruit het signaal afkomstig is (voor 40% van de meldingen was dit onbekend). In het deel van de meldingen waarvan dat wel is geregistreerd, bleek dat seksuele uitbuiting vooral plaatsvindt in **particuliere woningen**, namelijk 62 procent van alle meldingen waarvan de locatie bekend is. Overwegend het niet-vergunde circuit dus. Met betrekking tot de vergunde seksbranche komen meldingen van seksuele uitbuiting bij CoMensha vooral, maar niet uitsluitend, uit de raambranche (15% van alle meldingen waarvan de locatie bekend is).

In het dossieronderzoek en de interviews met slachtoffers troffen we ten aanzien van het **illegale circuit** voorbeelden van seksuele uitbuiting aan in het huis van de dader of een facilitator, bij klanten thuis of in hotels. Met betrekking tot de **legale seksbranche**, komen we in dossiers van politie en in de gesprekken met slachtoffers enkel voorbeelden van uitbuitingssituaties tegen van vrouwelijke slachtoffers in de raambranche. Dit roept vragen op over de verklaring hiervan. Deze bevinding kan immers betekenen dat de raambranche een goede signaleringsfunctie heeft, dat de zichtbaarheid en controleerbaarheid van de raambranche relatief groot is, dat de politie en hulpverlening zich vooral concentreren op deze branche, dat seksuele uitbuiting in de raambranche werkelijk vaker voorkomt dan in andere onderdelen van de legale branche of dat de meldingsbereidheid van ondernemers in de raambranche groot is. Ook het gegeven dat de simpelweg raambranche groter is dan de andere onderdelen van de legale branche speelt kan een verklaring zijn.

3. Wat zijn kenmerken van slachtoffers van seksuele uitbuiting?

Slachtoffers kunnen **meerderjarig of minderjarig** zijn. In zaken met meerdere slachtoffers zijn slachtoffers meestal allen meerderjarig of allen minderjarig. In de voorbeelden van seksuele uitbuiting in ons onderzoek valt op dat dat minderjarige slachtoffers relatief vaak van Nederlandse afkomst zijn. Andere veelvoorkomende **landen van herkomst** van slachtoffers zijn Hongarije, Roemenië, Oekraïne en Bulgarije. Daarnaast treffen we meerdere voorbeelden aan van slachtoffers uit Afrika. Hierbij past de opmerking dat politie en OM vermoeden dat bij deze slachtoffers, die een relatief hoge aangiftebereidheid hebben, de kans bestaat dat zij aangifte doen om aanspraak te maken op een **tijdelijke verblijfsvergunning**, mogelijk ook als zij geen slachtoffer zijn geweest van seksuele uitbuiting.

Het onderzoek laat zien dat slachtoffers zich vrijwel altijd in een **kwetsbare positie** bevinden voordat er sprake is van seksuele uitbuiting. Hier kan het gaan om een kwetsbare sociale, psychische of financiële situatie die voor daders een gelegenheid kan zijn om een afhankelijkheidsrelatie te creëren. Daarnaast zien we in situaties rond minderjarige slachtoffers vaker dat zij in een zorginstelling wonen of daarin gewoond hebben.

4. Hoe kunnen daders, facilitators en overige betrokkenen worden omschreven?

In dit onderzoek treffen we overwegend **mannelijke daders** aan. Vrouwelijke (mede)daders zijn er wel, maar spelen vaak een faciliterende rol. Het valt daarnaast op dat daderschap en slachtofferschap door elkaar kunnen lopen. Het komt voor dat slachtoffers van seksuele uitbuiting later zelf slachtoffers zoeken en dus in feite **dader worden**. Daders hebben vaak al eerder te maken gehad met politie en justitie. In het geval van minderjarige daders gaat het dan om kleinere **vergrepen** dan wanneer het meerderjarige daders betreft.

We constateren dat daders altijd **hulp krijgen van derden**. In het geval van internationale seksuele uitbuiting betreft het vaak personen die helpen met het regelen van praktische zaken. In het illegale circuit gaat het met name om vrienden van de dader die klanten regelen of als chauffeur optreden. Andere facilitators zijn hotelmedewerkers en taxichauffeurs die, ook in het illegale circuit, bemiddelen tussen klanten en sekswerkers en daar geld aan verdienen. In situaties waarin het voor hen duidelijk zou moeten zijn dat er sprake is van seksuele uitbuiting, kunnen ook klanten worden gezien als facilitator.

Dat daders hulp krijgen van facilitators, roept de vraag op of en in hoeverre zij onderdeel zijn van **criminele netwerken**. Hoewel ons onderzoek vooral inzicht geeft in de relaties tussen een slachtoffer en degene die in haar beleving of in politieonderzoek de belangrijkste dader was, komen we ook voorbeelden tegen waarin sprake lijkt van enige vorm van gestructureerde, aangestuurde (internationale) samenwerking tussen daders en mededaders die elkaar in beperkte mate lijken te kennen.

Daarnaast zijn er ook **overige betrokkenen** die, voor zover we hebben kunnen inschatten, seksuele uitbuiting niet actief faciliteren, maar (misschien) zonder medeweten wel bij de situatie betrokken zijn en er - met meer kennis en training - een signaleringsfunctie zouden kunnen vervullen. Hier gaat het bijvoorbeeld om eigenaren en medewerkers van seksbedrijven, horecapersoneel, medewerkers van jeugdzorginstellingen, woningverhuurders of autoverhuurders.

5. Hoe komen uitbuitingssituaties aan het licht?

Ons onderzoek laat zien dat de wijze waarop seksuele uitbuiting bij politie aan het licht komt, verschilt tussen situaties rond minderjarige en rond meerderjarige slachtoffers. In het geval van minderjarige slachtoffers komen **meldingen** bij de politie bijvoorbeeld van zorginstellingen of de persoonlijke omgeving van het slachtoffer. In aangetroffen voorbeelden van meerderjarige slachtoffers komen signalen en meldingen vooral van het slachtoffer zelf, door meldingen van eigenaren of medewerkers van seksbedrijven, via medewerkers van hotels, via woningverhuurders, via Meld Misdaad Anoniem of via politiecontroles. De **aangiftebereidheid** is onder slachtoffers van seksuele uitbuiting laag en aangiftes worden vaak pas laat na beëindiging van de uitbuitingssituaties (en na een grote tijdsinvestering door hulpverlening of politie) gedaan. Dit kan komen doordat het slachtoffer zich geen slachtoffer voelt, het slachtoffer het verleden niet wil oprakelen of uit angst of loyaliteit richting de dader geen contact met de politie meer wil hebben.

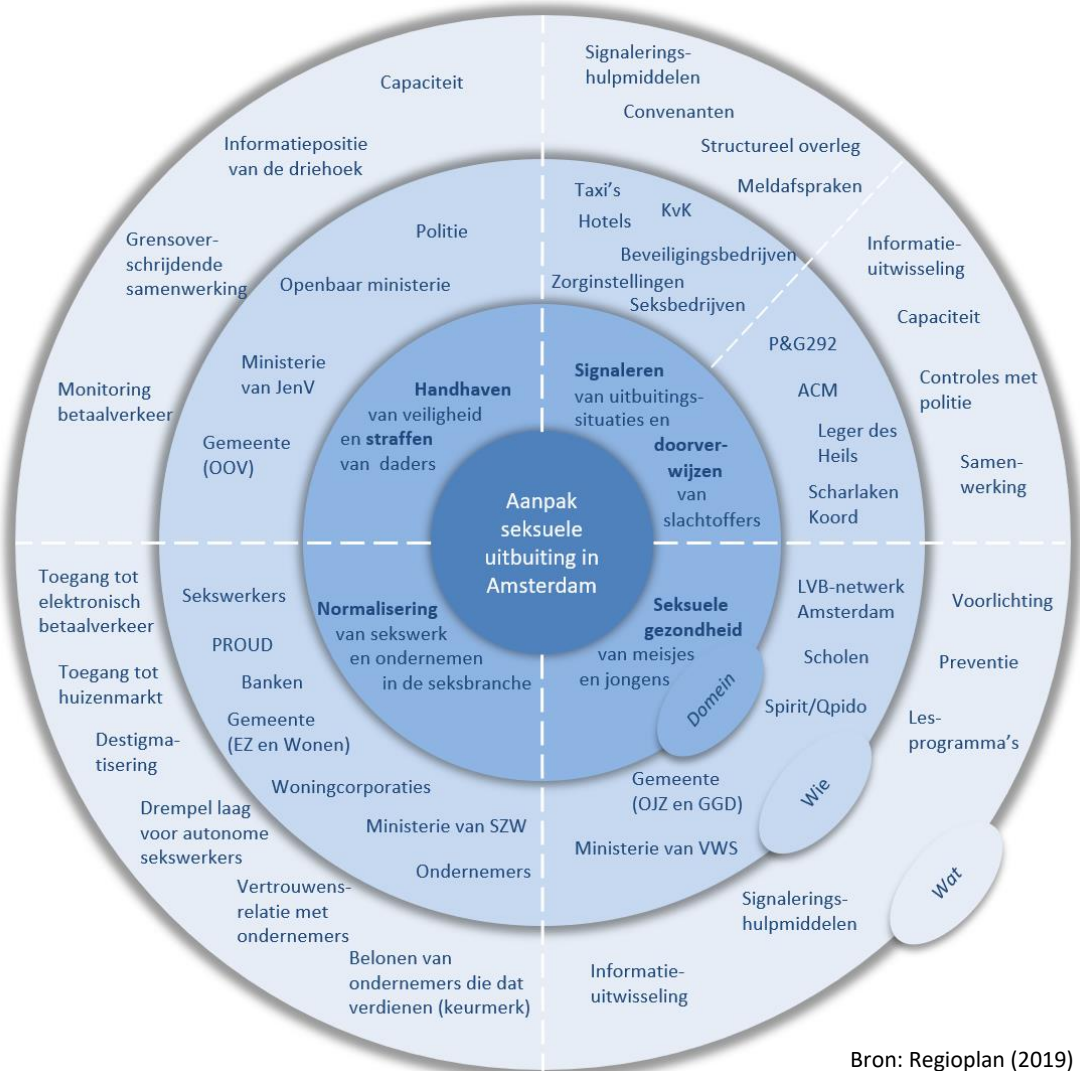
Hoewel ons onderzoek zich niet richtte op het werkproces van gemeentelijke handhaving, van politie of van het OM, bereiken ons meerdere signalen dat de **informatiepositie** van de lokale driehoek en de **capaciteit** van politie onvoldoende is om seksuele uitbuiting aan te pakken zoals eigenlijk zou moeten.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek formuleren we aanbevelingen voor de ontwikkeling van beleid. We laten eerst zien dat beleid met betrekking tot seksuele uitbuiting integraal moet zijn. Vervolgens gaan we in op de implicaties hiervan voor de wijze waarop de gemeente samen met haar stakeholders de organisatie achter het beleid vorm geeft.

Integraal beleid vraagt om een helder speelveld

De grootste uitdaging is om beleidsmaatregelen te formuleren waarin aandacht is voor de effecten van dat beleid op alle deelaspecten van het probleem. Zo moet een aanpak de drempel voor daders van seksuele uitbuiting verhogen, zonder afbreuk te doen aan de autonomie en het werkplezier van autonome sekswerkers. Dat vraagt om **integraal, uitgebalanceerd en domein-overstijgend beleid** dus. Om dit proces te ondersteunen, ontwikkelden we de onderstaande infographic. Hierin wordt duidelijk welke maatschappelijke domeinen het probleem raken, welke instrumenten ingezet kunnen worden en wie daarbij betrokken moeten worden.



Bron: Regioplan (2019)

In de figuur staan vier domeinen centraal die **alle vier** van belang zijn bij het maken van effectief beleid ter voorkoming en de aanpak van seksuele uitbuiting, namelijk:

1. Signalering en doorverwijzing van potentiële slachtoffers door instanties wiens opdracht het is om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van seksuele uitbuiting, maar ook door partijen die tijdens hun werk zicht kunnen hebben op uitbuitingssituaties.
2. Bevorderen van de seksuele gezondheid jongens en meisjes via bijvoorbeeld onderwijs.
3. Het normaliseren van sekswerk en van ondernemen in de seksbranche.
4. Handhaving van veiligheid en straffen van daders.

Beleed dat zich eenzijdig richt op één of enkele van deze domeinen en geen oog heeft voor de (onbedoelde) neveneffecten op andere domeinen kan schadelijk zijn voor het bereiken van het einddoel. Verder laat de infographic zien welke partners (middelste ring) betrokken moeten zijn en blijven om beleid ook echt integraal te maken en uit te voeren. Tot slot, in de buitenste ring, staan enkele instrumenten of gereedschappen genoemd waarmee in de praktijk handen en voeten aan het beleid gegeven kan (moet) worden.

Aandachtspunten voor de governancestructuur

De governancestructuur van de aanpak van seksuele uitbuiting omvat de wijze waarop gemeente haar interne en externe organisatie inricht en de wijze waarop de gemeente in samenwerking met stakeholder beleid uitvoeren. Sinds de opheffing van de het bordeelverbod in 2000 kan de aanpak van seksuele uitbuiting, met name in de legale seksbranche, in gemeenten over het algemeen gekarakteriseerd worden als een **hiërarchische governancestructuur** met vooral aandacht voor handhaving en controle. De laatste ontwikkelingen in de gemeente Amsterdam, zoals de pilot waarin ondernemers op een andere manier gestimuleerd worden om te melden, laat al een beweging zien richting **netwerkgerichte governance** die uitgaat van samenwerking en vertrouwen. Ten aanzien van deze ontwikkeling geven we graag de volgende vier aandachtspunten mee.

1. **Combineer hiërarchische met netwerkgerichte governance.** Zoals het hierboven beschreven speelveld laat zien, vraagt de aanpak van seksuele uitbuiting om veelzijdig beleid. Daaruit volgt dat ook de wijze waarop de gemeente in samenwerking met haar stakeholders haar beleid uitvoert veelzijdig moet zijn. Dat betekent dat de governancestructuur van de gemeente zowel hiërarchisch als netwerkgericht moet zijn. Voor de hiërarchisch-geörienteerde aanpakken, het handhaven van veiligheid en straffen van daders, is met het strafrecht, de APV en bevoegdheden van politie en gemeentelijke handhaving instrumentarium beschikbaar. Voor de netwerkgerichte aanpakken, zoals normalisering van de seksbranche, moet veel nog ontwikkeld worden. Intensievere samenwerking met diverse stakeholders in onder andere hulpverlening, onderwijs, jeugdzorg, horeca, ondernemers in de seksbranche, taxibranchen en woningverhuurders is nodig om ook dit domein verder te ontwikkelen.
2. **Zorg voor integrale en multidisciplinaire beleidsontwikkeling en besluitvorming.** Binnen de gemeentelijke organisatie moeten met name op strategisch en tactisch niveau de juiste bestuurders en beleidsadviseurs betrokken zijn zodat alle domeinen uit bovenstaand speelveld voldoende gedekt zijn. Op ambtelijk niveau is de samenwerking tussen het veiligheids-, toezicht- en zorgdomein geborgd. Op bestuurlijk niveau is het mandaat ten aanzien van seksuele uitbuiting en mensenhandel belegd bij de burgemeester (vanuit Veiligheid) en bij de wethouder Zorg. Dit zorgt voor balans tussen de handhavings- en de zorgtaken van de gemeente. De aandacht lijkt echter verhoudingsgewijs minder uit te gaan naar het domein 'Normalisering van sekswerk en ondernemen in de seksbranche'. Hoewel ook de Rijksoverheid, de commerciële sector en de samenleving als geheel hier een belangrijke rol hebben, kan ook de gemeente een actieve bijdrage leveren. Het verdient dan ook aanbeveling om te onderzoeken of er in de huidige werkwijze ten aanzien van de beleidsontwikkeling en besluitvorming voldoende oog is voor de effecten van beslissingen op dit domein, of er nieuwe beleidsinitiatieven nodig zijn en of voldoende gebruik wordt gemaakt van de andere, binnen de gemeente aanwezige disciplines. We denken dan met name aan Economische zaken, Wonen en mogelijk ook Werk. Ook de inrichting van een subsidieregeling voor innovatieve ideeën vanuit het veld gericht op destigmatisering en taboedoorbreking kan tot de mogelijkheden behoren.

3. **Sluit in de aanpak aan bij de komende Wet regulering sekswerk en lokale ontwikkelingen in omliggende gemeenten en andere grote steden.** De ontwikkeling van Amsterdams beleid gericht op het tegengaan van seksuele uitbuiting, kan niet los worden gezien van ontwikkelingen op nationaal niveau of van initiatieven van omliggende gemeenten en andere grote steden. Het heeft, bijvoorbeeld, niet veel zin om een vergunningsstelsel voor bedrijfsmatig thuiswerkende sekswerkers op te leggen wanneer dat in de komende Wet regulering sekswerk ook geregeld wordt. Daarnaast is het ook van belang rekening te houden met de effecten van beleidsmaatregelen op eventuele verschuivingen tussen de legale seksbranche en het illegale circuit, of naar andere gemeenten of grote steden.
4. **Efficiënte inzet van capaciteit.** Ten slotte wijzen we erop dat een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting om een efficiënte inzet van (politie)capaciteit vraagt. In de huidige situatie zien we overmatige inzet van capaciteit op zogenoemde kansarme aangiftes van (vermeende) ongedocumenteerde slachtoffers van seksuele uitbuiting die aanspraak willen maken op een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling. Deze aangiftes bevatten veelal geen opsporingsindicatie, maar kosten de betrokken medewerkers wel veel tijd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl