Gemeente Amsterdam

Bestuurlijke monitor programma prostitutie

2017

Inhoud

Inleiding **3**

1 Programma prostitutie **4**

1.1 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) 4
1.2 Samenwerking 4
1.3 Communicatie 6

2 Vergunde branche **7**

2.1 Vergunningen Amsterdamse prostitutiebedrijven 9
2.2 Toezicht en handhaving 9
2.3 Contact met de branche 11
2.4 Adviesteam 11
2.5 My Red Light 11

3 Onvergunde branche **12**

3.1 Aanpak illegale prostitutie in woningen 12
3.2 Aanpak illegale prostitutie in massagesalons 15
3.3 Onvergunde escort 16

4 Zorg en empowerment **18**

4.1 Activiteiten zorgpartijen 18
4.2 RUPS 19
4.3 Klankbordgroepen 21
4.4 Zakelijke dienstverlening 21
4.5 Overige ontwikkelingen 21

5 Voorlichting en bewustwording **23**

5.1 Lesprogramma's en ambulante trajecten voor jongeren 23

6 Mensenhandel **24**

6.1 Samenwerking 24
6.2 Signalen mogelijke mensenhandel 25
6.3 Zorg en opvang mogelijke slachtoffers mensenhandel 25
6.4 Convenant voor informatie uitwisseling mensenhandel 18-/18 + 27
6.5 Aanpak loverboyproblematiek 27
6.6 Project *Achter de Voordeur* 28
6.7 Congres kinderuitbuiting 29

Inleiding

Deze bestuurlijke monitor wordt u gepresenteerd door het programma prostitutie. Daarbinnen werken de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, Zorg en het team prostitutie (vergunning-, toezicht- en handhaving) bij stadsdeel Centrum samen aan de verbetering van de voorwaarden waaronder sekswerk als legaal beroep kan worden uitgeoefend (inclusief preventie, empowerment en zorg voor sekswerkers) en de aanpak van misstanden.

De versterking van de aanpak van illegale prostitutie heeft in 2017 vorm gekregen, zodat er meer evenwicht is gekomen in de aandacht voor de vergunde en niet vergunde branche. De inzet van anoniem toezicht daarbij is succesvol gestart en zal daarom de komende periode worden gecontinueerd. Preventieactiviteiten in de vorm van inmiddels succesvolle lesprogramma's in het onderwijs zijn blijvend van belang. Een nieuwe aanpak van loverboyproblematiek is in 2017 gestart.

In 2017 is de samenwerking met politie en het Openbaar Ministerie intensiever opgepakt. Deze samenwerking is inmiddels verankerd in een aparte subdriehoek prostitutie en mensenhandel. Ook de samenwerking met zorgpartijen, de afdeling Wonen, woningcorporaties, stadsdelen en ISZW is noodzakelijk om de integrale aanpak prostitutie te realiseren. Een evenwichtige aanpak van het niet tolereren van misstanden en zorg voor kwetsbare personen maakt deze integrale aanpak pas effectief.

De resultaten die in 2017 zijn behaald, zijn de basis voor blijvende aandacht in 2018:

- monitoring van de werkwijze in de vergunde branche en verlenging van de vergunningen per 1 april 2018
- een meer effectieve aanpak en daarop aangepaste handhavingsstrategie van de illegale sector
- verbetering van de voorwaarden voor sekswerk als legaal beroep, hieronder verstaan we ook activiteiten die te maken hebben met empowerment van sekswerkers
- verbetering van de interne en externe samenwerking om de combinatie van aanpak misstanden met een adequaat zorgaanbod te borgen
- zorgen dat signalen vanuit de uitvoering - bij politie, handhaving, zorg en zorgaanbieders - continu in beeld zijn en worden benut om beleid aan te passen en werkbaar te maken.

Het regeerakkoord voorziet in landelijke prostitutiewetgeving, een structureel vervolg op de uitstapprogramma's die tot nu toe incidenteel werden gefinancierd en meer aandacht voor mensenhandel. Mensenhandel is meer dan gedwongen prostitutie, het betreft ook andere vormen van uitbuiting zoals arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Dit rechtvaardigt dat we in deze monitor in een apart hoofdstuk ingaan op mensenhandel en dit loskoppelen van de andere hoofdstukken die specifiek op prostitutie betrekken hebben.

Aangezien de werkwijze als programma na 2018 stopt, is het noodzakelijk dat er in 2018 een concreet plan voor de toekomst wordt opgesteld, zodat de blijvende werkzaamheden op een goede manier in de lijnorganisatie kunnen worden opgepakt.

1 Programma prostitutie

In dit hoofdstuk worden de landelijke ontwikkelingen en de programma brede werkzaamheden en resultaten op het gebied van prostitutie weergegeven. De resultaten en ontwikkelingen op het onderwerp mensenhandel worden apart besproken in hoofdstuk 6.

1.1 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)

Prostitutiebeleid is tot op heden de verantwoordelijkheid van gemeenten. Sinds 2009 wordt er gewerkt aan een landelijke prostitutiewet, de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). Deze wet heeft als doel lokale en regionale verschillen te verkleinen door een verplicht en uniform vergunningenstelsel, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. De verwachting is dat de Wrp zal leiden tot meer uniformiteit in het (nu nog per gemeente sterk verschillende) prostitutiebeleid. De Wrp ligt sinds 2016 voor de tweede keer voor in de Eerste Kamer. Het regeerakkoord 2017[1] heeft enkele veranderingen aangebracht in het traject van de Wrp. In 2018 zal het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan de hand van een plan van aanpak een nieuw wetsvoorstel opstellen. De gemeente Amsterdam zal hiervoor samen met andere grotere gemeenten geconsulteerd worden.

1.2 Samenwerking

Landelijke samenwerking

Het programma prostitutie nam in 2017 deel aan het landelijk programma prostitutie voor gemeenten dat vijfmaal per jaar georganiseerd wordt door het ministerie van JenV en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Vanuit dit overleg is actief de samenwerking gezocht met betrekking tot de aanpak van illegale escort. Illegale escortbedrijven beperken zich niet tot de gemeente of landgrenzen waardoor deze samenwerking bij de aanpak van (inter-)nationaal opererende bedrijven waardevol is. Tijdens een door de gemeente Amsterdam geïnitieerde bijeenkomst zijn met andere gemeenten de uitwisseling van *best practices* en ideeën voor een meer gezamenlijke aanpak van illegale escortbureaus besproken. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat (nog) niet in elke gemeente zoveel prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van illegale escortbureaus als in Amsterdam. Hierdoor behoort een actieve gezamenlijke aanpak nog niet tot de mogelijkheden.

Illegale escortbureaus laten sekswerkers vaak werken vanuit een hotelkamer, waarbij de sekswerker voor een langere periode klanten ontvangt in het hotel. Het programma prostitutie nam in het najaar van 2017 deel aan de rondetafeldiscussie illegale prostitutie in hotels en vakantieparken, georganiseerd door Defence for Children – ECPAT. Naar aanleiding van deze bijeenkomst zullen de gemeente Amsterdam en Koninklijke Horeca Nederland de mogelijkheden voor het voorlichten van hotels nader onderzoeken. In paragraaf 3.3 worden de controles op de escortbranche nader toegelicht.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst

In november 2017 vond er in het kader van het Nederlandse Benelux-voorzitterschap een expertmeeting plaats over kinderuitbuiting. De gemeente Amsterdam is ook deelnemer van de expertcommissie kinderuitbuiting, een vervolg op project 13Oceans. Beide onderwerpen worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

Oprichting subdriehoek prostitutie en mensenhandel

Tot 2017 was het programma prostitutie betrokken bij de subdriehoek zeden. De inhoud van deze subdriehoek sloot echter niet (meer) voldoende aan en de deelname aan dit overleg leek niet langer van toegevoegde waarde. Bij het OM, de politie en de gemeente bestond echter wel behoefte aan periodiek strategisch overleg over de dossiers prostitutie en mensenhandel. Daarom is in 2017 de subdriehoek prostitutie en mensenhandel opgericht. Tijdens de eerste twee overleggen zijn onder andere capaciteit, focus binnen de controles op de prostitutiebranche en samenwerkingsafspraken besproken.

Themabijeenkomst controles

In samenspraak met de politie (Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) en basisteam Brugwallen) is er een themabijeenkomst controles georganiseerd. Hierbij waren de gemeente, politie, het OM, de vertrouwensvrouw prostitutie van het prostitutie en gezondheidscentrum P&G292 en de zorgcoördinator mensenhandel van HVO-Querido aanwezig. Het doel van de bijeenkomst was – naar aanleiding van de cijfers van voorgaande jaren – om de behaalde resultaten met experts te bespreken om op deze manier gerichte plannen te maken voor de toekomst en op zoek te gaan naar een effectievere aanpak. Tijdens de bijeenkomst is gekeken naar de manier waarop toezicht en handhaving wordt ingericht in zowel de vergunde branche als op onvergunde, illegale prostitutie in woningen. Dit overleg heeft verschillende verbeteracties opgeleverd die tijdens de nieuw opgerichte subdriehoek prostitutie en mensenhandel tussen gemeente, politie en het OM gemonitord worden. De verbeteracties hebben betrekking op het delen van informatie, communicatie over en invulling van controles en het betrekken van hotels bij de aanpak van illegale prostitutie.

Samenwerking stadsdelen

Het programma prostitutie heeft onder andere als doel om illegale prostitutie (en daarmee misstanden zoals mensenhandel) tegen te gaan. Dit gebeurt onder meer door het uitvoeren van controles op basis van signalen die het programma prostitutie via verschillende kanalen verzamelt. Om de informatiepositie van het programma prostitutie te verbeteren, is er bij alle stadsdelen een presentatie over de meldroute van vermoedens van illegale prostitutie gegeven. Door meer aandacht en bekendheid aan illegale prostitutie te geven, is de verwachting dat er meer signalen en meldingen vanuit de stadsdelen komen. Dit draagt bij in de stadsbrede aanpak van illegale prostitutie.

Input op bestuurlijke monitor

Het programma prostitutie werkt intensief samen met verschillende partners. Dit zijn onder andere de politie, het OM en zorginstellingen. In voorbereiding op deze bestuurlijke monitor zijn partners uitgenodigd voor een gesprek. Tijdens dit gesprek zijn de cijfers, trends en ontwikkelingen van 2017 besproken. Ook was er tijdens deze gesprekken ruimte om knelpunten te bespreken. Deze gesprekken hebben daarnaast input opgeleverd voor de plannen voor 2018.

1.3 Communicatie

Het programma prostitutie heeft door middel van presentaties informatie gegeven over het Amsterdamse prostitutiebeleid aan het *Young Talent Program* van het Rijk, aan een studievereniging politicologie en aan Amerikaanse uitwisselingsstudenten van de Universiteit van Kopenhagen. Intern zijn twee informatieve bijeenkomsten voor de *summer school* georganiseerd.

In 2017 is de verouderde informatie op de website[2] aangepast. Na afloop van het programma (eind 2018) zal de website grondig worden aangepast aansluitend op de dan belegde structurele werkzaamheden.

In het kader van de drukte in de stad heeft het programma Stad in Balans in 2017 convenantafspraken gemaakt met touroperators die groepsrondleidingen over de Wallen verzorgen. Daarnaast is er een pilot gestart waarbij handhaving 24 uur per dag beschikbaar is voor overlast in het Wallengebied. Het programma prostitutie heeft een flyer gemaakt waarin deze informatie voor sekswerkers en exploitanten toegankelijk is gemaakt in het Roemeens, Bulgaars, Spaans, Engels en Nederlands. In het najaar van 2017 zijn de flyers uitgedeeld aan sekswerkers in het Wallengebied.

[2] https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/

2 Vergunde branche

De Amsterdamse APV verbiedt het zonder vergunning exploiteren van een prostitutiebedrijf. Volgens de APV is er spraken van een prostitutiebedrijf wanneer, in een voor publiek toegankelijke inrichting bedrijfsmatig of in omvang alsof het bedrijfsmatig is, gelegenheid wordt gegeven tot prostitutie. Binnen de vergunde branche wordt er onderscheid gemaakt tussen raamprostitutie, besloten clubs en privéhuizen en vergunde escort. In dit hoofdstuk worden de activiteiten en de belangrijkste ontwikkelingen binnen de vergunde branche toegelicht. De cijfers met betrekking tot toezicht en handhaving van de vergunde branche en het adviesteam zijn te vinden in hoofdstuk 1 van de bijlage.

Prostitutiebedrijven in Amsterdam

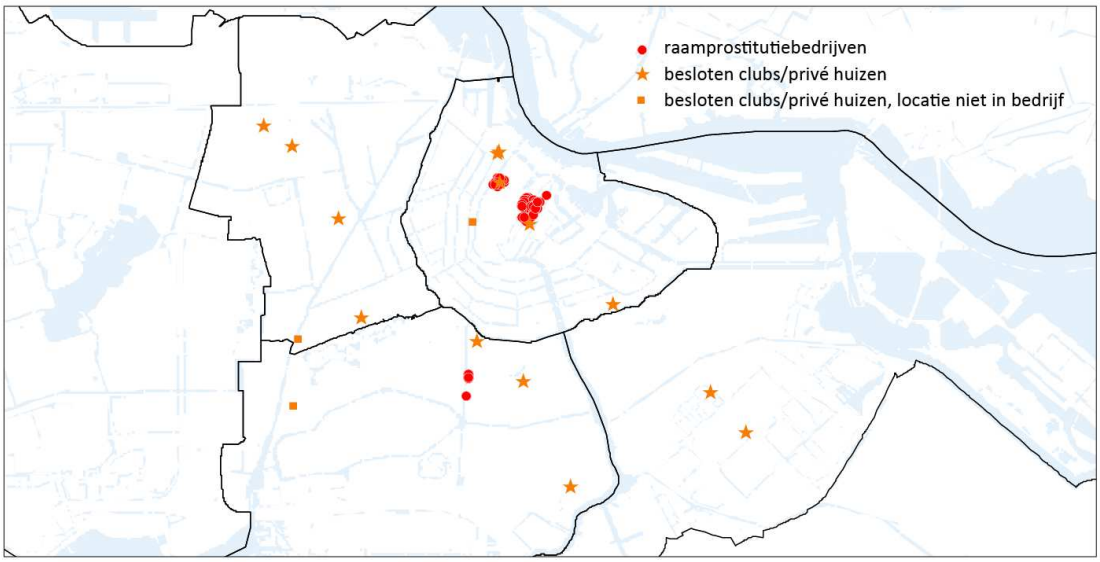
Binnen Amsterdam zijn er drie raamprostitutiegebieden: Ruysdaelkade, het Singelgebied en het Wallengebied. In totaal telt Amsterdam 128 locaties (113 in Centrum en 15 in Zuid). In het eerste kwartaal van 2017 heeft één exploitant zijn bedrijf overgedragen. De bijbehorende ramen zijn bij een bestaande vergunning bijgeschreven. In het tweede kwartaal heeft stichting My Red Light haar deuren geopend. Naast de raamprostitutiebedrijven zijn er besloten clubs en privéhuizen en escortbedrijven. Tabel 2.1 geeft een overzicht van het aantal vergunningen.

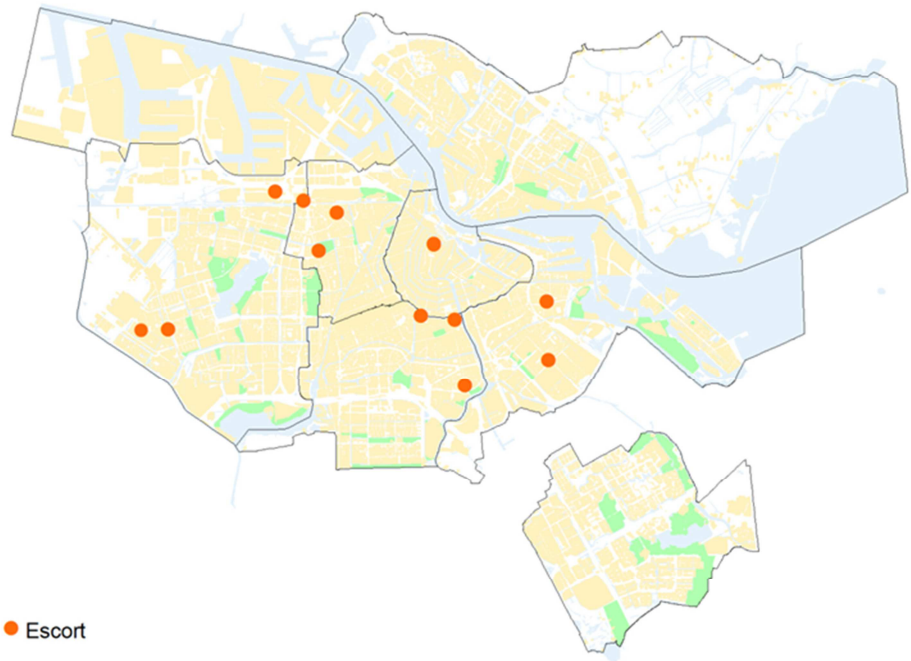
Tabel 2.1 Aantal vergunningen per 1 januari 2018

		Vergunningen	Locaties
Ramen	*totaal*	40	128 (385 ramen)
	Centrum	28	113 (345 ramen)
	Zuid	12	15 (40 ramen)
Clubs		13	17
Escort		13	Niet locatie gebonden

Er worden in Amsterdam geen vergunningen gegeven voor nieuwe locatie gebonden prostitutiebedrijven, wel voor nieuwe niet locatie gebonden bedrijven (escort). Figuur 2.1 geeft weer waar de vergunde prostitutiebedrijven zich bevinden.

Figuur 2.1 Huidige plaatsbepaling raamprostitutiebedrijven, besloten clubs en privéhuizen en escortbedrijven





In 2017 zijn verschillende gesprekken gevoerd met partijen die geïnteresseerd waren in het starten van een bordeel met sekspoppen. In andere Europese landen zoals Duitsland bestaan dit soort bordelen al. Omdat een dergelijk bordeel als seksinrichting gezien wordt en er op basis van het bestemmingsplan geen vrije panden beschikbaar zijn voor een seksinrichting, is het bij verkennende gesprekken over de bordelen met sekspoppen gebleven.

2.1 Vergunningen Amsterdamse prostitutiebedrijven

Per september 2017 zouden de vergunningen van de prostitutiebedrijven in Amsterdam verlopen. Ter voorbereiding op de verlenging van de vergunningen heeft het team prostitutie van de gemeente in het eerste halfjaar van 2017 met alle exploitanten een gesprek gevoerd. Tijdens dit gesprek was er ruimte om wijzigingen door te geven en eventuele succes- en knelpunten met elkaar te bespreken zodat dit meegenomen kon worden in de verlenging van de vergunningen. De gesprekken waren zowel voor het team prostitutie als de exploitanten een nuttig contactmoment.

De branchevereniging WOP heeft naar aanleiding van het nieuwe prostitutiehoofdstuk in de APV (2013) bezwaar aangetekend tegen de vergunningsvoorwaarden. Vervolgens hebben zij beroep aangetekend tegen de beslissing op bezwaar, waarin ze de vergunningsvoorschriften over de intake, het toezicht (alleen van toepassing op de ramen), de hygiënerichtlijn, de verhuurvoorwaarden (alleen van toepassing op de ramen) en de privacy ter discussie stelden. In verband met deze procedure was het noodzakelijk om de planning van het verlengen van de vergunningen aan te passen. In afwachting van de uitspraak is daarom besloten de vergunningen ambtshalve te verlengen tot 1 april 2018. Alle exploitanten hebben hierover een brief ontvangen.

Op 1 augustus 2017 heeft de rechtbank van Amsterdam uitspraak gedaan. Zowel de raadscommissie Algemene Zaken als alle Amsterdamse exploitanten zijn hierover geïnformeerd. Als vervolg hierop is er op 8 november 2017 een tweede brief verspreid waarin de raadscommissie en exploitanten geïnformeerd werden over de beslissing op bezwaar. Bij het opstellen van een beslissing op bezwaar dienen de uitspraken van de rechtbank in acht genomen te worden. De rechtbank heeft het beroep tegen vier voorschriften uit de Amsterdamse APV gegrond verklaard. Ten aanzien van de verhuurvoorwaarden heeft de rechtbank dat gedaan wegens een motiveringsgebrek. Dit betekent dat de gemeente ruimte heeft dit voorschrift in stand te laten onder verbetering van de motivering. Ten aanzien van de voorschriften met betrekking tot toezicht, intake en hygiëne laten de overwegingen van de rechtbank geen ruimte om deze voorschriften in de nieuwe beslissing op bezwaar in stand te laten. Deze voorschriften kwamen hiermee (voor een deel) te vervallen. De gemeente heeft hoger beroep aangetekend.

De behandeling van het hoger beroep vindt plaats op 18 juni 2018. Daarom is besloten de vergunningen die ambtshalve verlengd zijn tot 1 april 2018 nogmaals ambtshalve te verlengen tot 1 september 2019. Aan deze verlenging zullen voorschriften worden verbonden voor de onderdelen van de APV die door de uitspraak (tot aan het hoger beroep) zijn komen te vervallen.

2.2 Toezicht en handhaving

Afgelopen jaar zijn alle Amsterdamse prostitutiebedrijven volgens de norm gecontroleerd. Naar aanleiding van de controles zijn rapporten van bevindingen opgemaakt waarvan er enkele tot handhavingsinterventies hebben geleid.

Plan van aanpak nieuwe invulling controles

Sinds de uitspraak van de rechtbank op 1 augustus 2017 kan er voorlopig slechts beperkt bestuurlijk toezicht worden gehouden. Hierdoor hebben er in 2017 minder handhavingsinterventies plaatsgevonden dan in 2016. In ieder geval tot aan de uitspraak in het hoger beroep wordt het bestuurlijk toezicht zo in gericht dat dit tot meer inzicht in de bedrijfsvoering binnen de branche leidt en meer informatie over het netwerk eromheen. Hiervoor

is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak zal in het voorjaar van 2018 zowel intern als met de ketenpartners (politie en OM) tussentijds worden geëvalueerd.

Informatie gestuurde aanpak

Binnen de gemeente Amsterdam wordt steeds meer informatie gestuurd gehandhaafd en wordt goed gedrag gestimuleerd (bonus-malus), bijvoorbeeld binnen de horecabranche. Sinds 2016 wordt er ook binnen de vergunde prostitutiebranche meer informatie gestuurd gecontroleerd en gehandhaafd wat een gedifferentieerde aanpak van exploitanten mogelijk maakt. Vanuit verschillende partijen en ketenpartners (OM, politie, GGD en Belastingdienst) wordt informatie verzameld over de resultaten van controles bij exploitanten. Op basis van deze informatie en signalen worden de controles ingericht met concrete aandachts- en actiepunten. Dit maakt dat controles gerichter uitgevoerd kunnen worden en de focus komt te liggen op de verbeterpunten van een exploitant. Deze aanpak houdt ook in dat de handhaving meer ruimte laat voor het laten meewegen van de specifieke omstandigheden en (met uitzondering van excessieve situaties zoals misstanden) als doel moet hebben te leiden tot verbetering. Deze informatie gestuurde aanpak is van invloed op de aanpassing van de handhavingsstrategie. De uitspraak van de rechtbank heeft geen gevolgen gehad voor de informatie gestuurde aanpak.

Nieuwe handhavingsstrategie

In 2016 en 2017 is er door het programma prostitutie, stadsdeel Centrum en Dienst Juridische Zaken gewerkt aan het in kaart brengen van de belangrijkste knelpunten en de mogelijkheden voor aanpassingen van de huidige handhavingsstrategie. Niet alleen de gemeente Amsterdam maar ook vanuit de branche is er behoefte aan betere aansluiting bij de praktijk. De wens was deze nieuwe handhavingsstrategie in 2017 af te ronden. Echter, omdat de invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) nog steeds op zich laat wachten en gelet op de eerder genoemde uitspraak van de rechtbank en het aangetekende hoger beroep, is het niet realistisch gebleken in dit stadium de handhavingsstrategie aan te passen.

Informatiesysteem

De afgelopen jaren bleek het niet eenvoudig te zijn om de gegevens naar aanleiding van controles op prostitutiebedrijven overzichtelijk in kaart te brengen en te monitoren, omdat verschillende registratiemanieren naast elkaar worden gebruikt. Het gebruiken van één informatiesysteem is nodig om de gegevens uit bestuurlijke controles van toezichthouders en de overtredingen en handhavingsinterventies bij elkaar te brengen. Op deze manier kan in de toekomst meer informatie gestuurd worden gecontroleerd en gehandhaafd. Daarnaast biedt een nieuw systeem ook informatie voor het maken van een *dashboard*, dat gebruikt kan worden als sturingsinstrument.

In 2017 is het informatiesysteem opgezet en gevuld met de beschikbare informatie. In 2017 zijn steeds meer toezichthouders het systeem gaan gebruiken. In het informatiesysteem worden naast de gegevens van toezicht en handhaving van de vergunde branche ook gegevens naar aanleiding van escortcontroles (zie 3.3) verwerkt. In de toekomst komen hier de gegevens over handhaving en toezicht van controles illegale prostitutie in massagesalons bij en wordt de toegankelijkheid van het informatiesysteem verbeterd.

2.3 Contact met de branche

De gemeente Amsterdam vindt het belangrijk om contact te onderhouden met exploitanten van de vergunde prostitutiebedrijven. Zoals benoemd in paragraaf 2.1 zijn er in het eerste halfjaar van 2017 gesprekken gevoerd met alle exploitanten ter voorbereiding op de verlenging van de vergunningen. Daarnaast heeft de gemeente de exploitanten op verschillende momenten geïnformeerd over de ontwikkelingen en veranderingen, onder andere naar aanleiding van de uitspraak betreffende het Amsterdamse prostitutiebeleid.

2.4 Adviesteam

Bij twijfels over de zelfredzaamheid of vrijwilligheid kan de exploitant advies vragen aan het adviesteam. Het adviesteam geeft ondersteuning aan exploitanten om de zelfredzaamheid van prostituees te bepalen en om kwetsbare personen die mogelijk instromen in de branche toe te leiden naar passende zorg. Het team is beschikbaar voor (telefonische) consultatie over de intake door exploitanten en het vergewissen van zelfredzaamheid.

De rechterlijke uitspraak heeft invloed op de werkwijze van het adviesteam. Als gevolg van de uitspraak zijn intakegesprekken door de exploitant niet langer verplicht. Dit leidde tot een afname van de consultatie van het adviesteam. Indien exploitanten behoefte hebben aan consultatie van het adviesteam blijft dit ook in 2018 mogelijk, aangezien de zorgplicht nog steeds aan de orde is. Het voorkomen van instroom van kwetsbare sekswerkers is een belangrijk doel.

2.5 My Red Light

Na de oprichting van stichting My Red Light in het najaar van 2016 is de rol van de gemeente beperkt tot vergunningverlener en toezichthouder. Net zoals alle exploitanten heeft My Red Light bij de vergunningaanvraag een hygiëneplan en bedrijfsplan ingeleverd en zijn de betrokken bestuurders getoetst aan de Wet Bibob. Parallel aan dit traject hebben de betrokken partijen overeenstemming bereikt over het huurcontract en is de verbouwing afgerond. Via twee raadsbrieven is de raad op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen rondom My Red Light.

De impact van project My Red Light wordt sinds de opening gemonitord. Voor dit onderzoek is door de raad budget beschikbaar gesteld. In samenwerking met My Red Light en Start Foundation is er begin 2017 naar een geschikte partij gezocht die deze monitoring zou kunnen uitvoeren. Een begeleidingscommissie waarin de gemeente, Start Foundation en My Red Light vertegenwoordigd zijn, volgt het onderzoek. Een eerste tussenrapportage is in 2018 te verwachten.

3 Onvergunde branche

Sinds de legalisering van prostitutie in 2000 en de nieuwe APV in 2013 is de branche sterk gereguleerd. Een mogelijk effect van deze regulering is de verplaatsing naar illegale vormen van prostitutie. Zorgen rondom deze verplaatsing zijn de afgelopen jaren met regelmaat vanuit verschillende hoeken geuit. De gemeente Amsterdam is daarom meer aandacht gaan besteden aan de onvergunde, illegale branche. Dit zijn de vormen van prostitutie die volgens de Amsterdamse APV vergunningplichtig zijn, maar geen vergunning hebben en daarmee illegaal zijn. Het kan hierbij gaan om prostitutie in woningen, in massagesalons en illegale escort.

Een Amsterdam zonder illegale prostitutie is niet haalbaar, maar een stevige, integrale aanpak kan wel verstoren en zorgen voor meer zicht op de aard en omvang. Daarnaast geeft de gemeente Amsterdam met de acties die in dit kader worden uitgevoerd een signaal af naar de legale branche dat ook de illegale branche wordt gecontroleerd. Naast het stoppen van illegale prostitutie vindt de gemeente het ook belangrijk zorg te kunnen bieden aan sekswerkers die in de illegale branche werkzaam zijn. In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de aanpak van illegale prostitutie in woningen, massagesalons en in de escortbranche. De cijfers met betrekking tot de aanpak van illegale prostitutie zijn te vinden in hoofdstuk 2 van de bijlage.

3.1 Aanpak illegale prostitutie in woningen

In Amsterdam worden geen vergunningen verleend voor prostitutie vanuit woningen. Thuisprostitutie in de gemeente Amsterdam is uitsluitend legaal als de werkzaamheden van de sekswerker niet bedrijfsmatig zijn. In dat geval is er namelijk geen vergunning vereist. Of sprake is van bedrijfsmatige prostitutie wordt vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie. De omstandigheden die hierbij een rol spelen zijn opgenomen in de toelichting op de APV. Er wordt op verschillende manieren gecontroleerd op illegale prostitutie vanuit woningen. De verschillende controles worden hieronder toegelicht.

Controles door de politie

Team migratie en mensenhandel van de politie (TMM) heeft in 2017 controles in woningen uitgevoerd in het kader van mensenhandel en aanpak van illegale prostitutie. Deze controles richten zich onder andere op het tegenhouden van illegale vormen van prostitutie die mensenhandel mogelijk maken en het verzamelen van informatie die kan leiden tot mensenhandelonderzoeken. Het controleren van woningen wordt gedaan naar aanleiding van seksadvertenties en informatie op internet. De gemeente handhaaft op de adressen waar door de politie bedrijfsmatige illegale prostitutie is geconstateerd.

Controles door de gemeente

Naast de controles door TMM controleert ook de gemeente op illegale prostitutie in woningen via integrale controles, hercontroles en controles naar aanleiding van meldingen.

Integrale controles in woningen

In het kader van een stevige, integrale aanpak van illegale prostitutie controleert de gemeente op illegale prostitutie in woningen. Deze integrale bestuurlijke controles richten zich op het bestrijden van illegale prostitutie, het tegengaan van misstanden in de illegale prostitutiebranche en het

aanbieden van zorg aan sekswerkers. Hierin wordt samengewerkt met de afdeling Wonen, het team prostitutie, de politie en zorgpartijen. Deze zorgpartijen gaan na afloop van de controles in gesprek met de aangetroffen sekswerkers en kunnen – indien gewenst – meteen een zorgaanbod doen.

Vergelijkbaar met de werkwijze van TMM worden ook voor deze controles advertenties geselecteerd op internet. Omdat TMM zich voornamelijk richt op signalen van mensenhandel, zijn er afspraken gemaakt over welk type advertentie word geselecteerd door TMM en welke door de gemeente. De gemeente selecteert uit de advertenties welke buiten de selectie van TMM vallen.

Handhavingsinterventies naar aanleiding van controles op illegale prostitutie in woningen richten zich op alle betrokkenen, voor zover bekend: sekswerkers, bewoners en pandeigenaren. Onder betrokkenen vallen ook tussenpersonen, tegen deze personen is moeilijk op te treden omdat deze meestal niet aanwezig zijn tijdens de controles en de aangetroffen sekswerker(s) geen gegevens wil(len) geven van deze personen. Daarnaast hebben veel sekswerkers met een andere nationaliteit geen vaste woon- en verblijfplaats dit maakt het moeilijk om te handhaven.

Aangetroffen sekswerkers

Uit de controles van TMM en de integrale controles door de gemeente van 2017 blijkt dat een klein percentage van de aangetroffen sekswerkers niet bedrijfsmatig werkt. Het grootste gedeelte van de aangetroffen sekswerkers werkt bedrijfsmatig en is vaak kwetsbaar.

Binnen deze bedrijfsmatige en kwetsbare groep worden er regelmatig meer sekswerkers en in sommige gevallen ook nog andere personen tegelijk aangetroffen in de woning. Echter zijn er ook situaties aangetroffen waarin één bedrijfsmatig werkende sekswerker in de woning aanwezig is. In 2017 is er een aantal sekswerkers aangetroffen met een zorgcomponent (schulden, verslaving, psychische problemen, kinderen in de woning, etc.). Deze personen zijn in contact gebracht met zorgpartijen. Deze zorgpartijen geven aan dat hierdoor meer kwetsbare sekswerkers bereikt worden.

De nationaliteiten van de aangetroffen sekswerkers zijn wisselend. De grootste groep is afkomstig uit Oost-Europa. De Oost-Europese sekswerkers hebben vaak geen vaste woon- en verblijfplaats. Uit de verklaringen van deze sekswerkers blijkt dat de hoogte van de huur per persoon en ook de duur van het verblijf (sterk) uiteen loopt. Daarnaast verschillen de verklaringen ook per persoon over hoe ze in de woning terecht zijn gekomen en aan wie ze de (eventuele) huur betalen.

Tijdens de pilot integrale controles in woningen in 2016 werden alleen advertenties van vrouwelijke sekswerkers geselecteerd. In 2017 zijn hier advertenties van transsekswerkers aan toegevoegd.

Afspraken met woningcorporaties

De gemeente Amsterdam heeft in 2017 de woningcorporaties uitgenodigd om te bespreken wat de gewenste aanpak is wanneer er tijdens een controle een sekswerker wordt aangetroffen die hoofdhuurder is van de corporatiewoning, alleen werkt en zich in een zorgelijke situatie bevindt. De gemeente constateert dat – alleen in het geval van een eerste constatering, dus niet bij een hercontrole – beëindiging van het huurcontract in sommige gevallen niet wenselijk is, omdat de sekswerker dringend hulp nodig heeft (schulden, verslaving, kinderen in de woning, etc.) en het hoofd al nauwelijks boven water kan houden. De gemeente en woningcorporaties hebben geconcludeerd dat het hier maatwerk betreft en er zijn afspraken gemaakt om dit soort casussen af te stemmen en ongewenste uitzetting te voorkomen.

Hercontroles
Nadat er een handhavingsinterventie heeft plaatsgevonden, wordt gecontroleerd of de illegale prostitutie vanuit de desbetreffende woning daadwerkelijk is beëindigd. Toezichthouders van de gemeente gaan naar de woning en gaan in gesprek met de bewoners en controleren de woning.

Onderzoek naar aanleiding van meldingen
Naar aanleiding van (Zoeklicht) meldingen van burgers, woningbouwverenigingen en wijkteams van de politie voeren toezichthouders controle uit. Alle meldingen worden voorafgaand aan een controle voorgelegd aan TMM of zij aanleiding zien de melding in het kader van signalen mensenhandel op te pakken. Indien dit niet het geval is, kan een adres in onderzoek genomen worden om de melding te verifiëren. Toezichthouders gaan langs bij de woning of doen een bestuurlijke waarneming. Er wordt maximaal drie keer een poging gedaan om het vermoeden van illegale prostitutie te bevestigen. Indien dit kan worden bevestigd, dan wordt er een controle uitgevoerd. Indien het vermoeden niet kan worden bevestigd, dan wordt dit teruggekoppeld aan de melder.

Cijfers over 2017 laten zien dat slechts naar aanleiding van één melding illegale bedrijfsmatige prostitutie vanuit een woning kon worden geconstateerd. Het blijkt in de praktijk lastig een constatering te doen op basis van een melding, omdat de signalen die toezichthouders in een woning die zij bezoeken kunnen zien, vaak niet sterk genoeg zijn.

Nieuwe handhavingsstrategie onvergunde prostitutiebranche
In 2017 kwam vanuit de handhaving het signaal dat de handhavingsinstrumenten voor onvergunde, illegale prostitutie onvoldoende zijn. Op basis daarvan is in kaart gebracht wat de knelpunten zijn en wat er beter zou kunnen. Daarom is besloten om in 2018 de handhavingsstrategie aan te passen zodat deze beter aansluit bij de realiteit en zorgt voor een meer duurzame aanpak van de onvergunde branche. Belangrijk hierbij is de aandacht voor de zorgaspecten van de onvergunde branche. De aanpassing van de handhavingsstrategie en de aanpak van facilitatoren (volgende paragraaf) zijn beide nieuwe ontwikkelingen in het tegengaan van illegale prostitutie in woningen. De handhavingsstrategie wordt in 2018 verder uitgewerkt.

Aanpak facilitatoren
Sinds 2016 wordt er extra aandacht besteed aan facilitatoren. In 2017 lag de focus binnen deze groep op woningbemiddelaars. De reden hiervoor is dat een paar bedrijven in de afgelopen periode als bemiddelaar en/of beheerder hebben opgetreden bij verscheidene woningen in Amsterdam waar bedrijfsmatige illegale prostitutie is aangetroffen. Het vermoeden is dat deze woningbemiddelaars hebben bemiddeld in nog meer woningen waar prostitutie plaatsvindt. Ondanks dat de bedrijven de verboden handelingen niet zelf feitelijk hebben begaan, zijn de handelingen toch aan het bemiddelingskantoor toe te rekenen. Zij hebben de woningen immers laten gebruiken in strijd met de bestemming. Als verhuurder van de woning heeft een bedrijf een verantwoordelijkheid ten aanzien van het gebruik van het pand. Deze bedrijven kunnen door het opleggen van een last onder dwangsom dan ook verantwoordelijk worden gehouden voor overtredingen. In de praktijk blijkt het lastig om malafide woningbemiddelaars aan te pakken. Mogelijk werken verschillende woningbemiddelaars samen, waardoor de kans dat de gemeente een last onder dwangsom ook daadwerkelijk kan opleggen klein is.

Naast het vermoeden dat de facilitatoren met elkaar in contact staan, bestaat ook het vermoeden dat de facilitatoren zich niet alleen schuldig maken aan het faciliteren van illegale prostitutie maar ook aan verschillende andere vormen van criminaliteit. Het programma prostitutie wil daarom in

de aanpak van facilitatoren meer samenwerken met de afdeling Wonen en met andere partners binnen RIEC-clusters om te komen tot een effectieve en duurzame aanpak van de problematiek.

3.2 Aanpak illegale prostitutie in massagesalons

Het aanbieden van seksuele diensten in massagesalons zonder vergunning is niet toegestaan. Als blijkt dat er toch seksuele diensten worden aangeboden in een salon kan deze salon gesloten worden. Heropening is dan pas mogelijk wanneer een zaak tenminste drie maanden gesloten is geweest én nadat een bedrijfsplan is ingediend waaruit overtuigend blijkt dat geen seksuele dienstverlening meer zal plaatsvinden. Om tot een goede selectie van de te controleren salons te komen, verrichten toezichthouders vooronderzoek. Vooronderzoek houdt in dat de toezichthouder de salon bezoekt, een indruk krijgt van de aanwezigen en het pand en informatie vraagt over de massagemogelijkheden. Vervolgens wordt besloten of er reden is tot het uitvoeren van een controle en welke vorm (integrale controle of anoniem toezicht) het meest passend is.

Integrale controles

Massagesalons worden integraal gecontroleerd in 20% flexacties[3]. Deze controles worden gecoördineerd door de gemeente en uitgevoerd in samenwerking met Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de zorgcoördinator mensenhandel van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM). De ervaring van deze acties uit voorgaande jaren leert dat communicatie met de eigenaren en masseuses van de gecontroleerde salons moeilijk verloopt omdat zij geen of weinig Nederlands of Engels spreken. Tijdens de acties in 2017 is daarom net als in 2016 een tolk ingezet. De zorgcoördinator mensenhandel was tijdens de controles aanwezig met als doel mogelijk slachtofferschap te kunnen constateren en (eventueel) toe te leiden naar zorg.

De werkwijze is na de controles van 2017 geëvalueerd. Er is behoefte aan aanpassing van de controles met als doel meer informatie te kunnen achterhalen, onder andere over achterliggende netwerken en wat er nu echt speelt in de massagesalons. De informatie die de evaluatiegesprekken hebben opgeleverd, wordt verwerkt in plannen voor 2018. Hieronder valt ook het verder onderzoeken van de mogelijkheden voor een vergunningplicht.

In 2017 is een sessie georganiseerd met een expert op het gebied van de Chinese taal en cultuur en de Chinese massagebranche. Dit heeft geleid tot inzichten voor verbetering van de communicatie tijdens controles zodat deze beter aansluit op de doelgroep. Deze branche is zeer complex en daardoor is het niet eenvoudig om meer informatie te verkrijgen tijdens controles.

Anoniem toezicht

Op 7 januari 2016 heeft de gemeenteraad besloten om anoniem toezicht (*mystery guests*) in te zetten binnen verschillende branches. Anoniem toezicht kan worden ingezet om overtredingen te constateren die niet via de reguliere opsporingsmethodes kunnen worden vastgesteld. In het stedelijk kader anoniem toezicht (2015) wordt uitgegaan van anoniem toezicht waarbij de anonieme toezichthouder zich (in eerste instantie) niet bekend maakt als zijnde toezichthouder, maar als bijvoorbeeld een klant of toerist. Dit instrument leent zich goed voor het opsporen van illegale prostitutie in massagesalons.

[3] Zie ook het Stedelijk Handhavingsprogramma 2017-2018

In december 2016 is een pilot anoniem toezicht in massagesalons gestart. In 2017 is deze werkwijze op grotere schaal ingezet bij de controles van Oosterse massagesalons. Gebleken is dat controles met het NFI – vooral gericht op sporenonderzoek – ertoe leidden dat exploitanten sporen op alle mogelijke manieren verwijderen zodat het moeilijker is om te handhaven. Controleren door middel van anoniem toezicht is dan effectiever. Doordat er meer controles met anoniem toezicht konden worden uitgevoerd in 2017 is het zicht op de werkwijze in deze massagesalons toegenomen.

Op 5 december 2017 heeft de voorlopige voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam uitspraak gedaan in een zaak waar een controle is geweest met anoniem toezicht. De voorzieningenrechter heeft de voorlopige voorziening afgewezen. De salon is daarop voor minimaal drie maanden gesloten.

Halverwege het jaar zijn er nieuwe anoniem toezichthouders geworven, om te voorkomen dat zij herkend worden bij de salons. In 2018 wordt verkend of anoniem toezichthouders kunnen worden uitgewisseld met de gemeenten Utrecht en Rotterdam.

Hercontroles
Na het opleggen van een last onder bestuursdwang en bij een heropening van een salon na een sluiting vindt er altijd een hercontrole plaats of aan de last wordt voldaan en/of de bedrijfsvoering is aangepast aan het nieuwe bedrijfsplan. Een sluitingscontrole is om na te gaan of de exploitant de exploitatie heeft gestaakt na het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Aanschrijven pandeigenaren
Indien er in een massagesalon illegale prostitutie is geconstateerd, wordt naast de exploitant ook de pandeigenaar aangeschreven. Het aanschrijven van pandeigenaren lijkt tot gevolg te hebben dat er minder heropeningen plaatsvinden. Een verklaring hiervoor is dat pandeigenaren er zelf voor kiezen om de huur op te zeggen als er vermoedens zijn van seksuele dienstverlening, of als er door de pandeigenaar seksuele dienstverlening wordt geconstateerd.

3.3 Onvergunde escort

Illegale prostitutie houdt zich niet aan de lands- en stadsgrenzen. In de aanpak van onvergunde escortbedrijven die in Amsterdam opereren mist een deugdelijk juridisch instrumentarium. De bedrijven zijn niet in Amsterdam gevestigd en/ of vergund. In sommige gevallen zijn de bedrijven werkzaam vanuit het buitenland. Via diverse (eigen) websites bieden zij escortdames aan waarbij de indruk wordt gewekt dat het bureau in Amsterdam is gevestigd. De exploitanten staan nergens ingeschreven en zijn haast niet te traceren. De meeste bureaus zijn ook niet telefonisch bereikbaar. De contacten met de klanten verlopen via WhatsApp of sms. Ook adverteren zij op websites als op kinky.nl, waarbij de bureaus aangeven in Amsterdam te werken en opereren ze bedrijfsmatig.

Bij onvergunde escortcontroles wordt een escort besteld om een beeld van de bedrijfsvoering te krijgen. Tijdens controles blijkt soms dat er sprake is van thuisontvangst en komt de controle uit bij een woning. Als er op een actiedag een tweede escortbureau werd gecontroleerd, leverde dat bureau over het algemeen geen escort. In één geval belde het onvergunde bureau af met de mededeling dat zij via via hadden gehoord over de handhavingsactie. Dit is aanleiding geweest om in overleg met de politie de controles meer onvoorspelbaar te maken.

Uit de controles in 2017 blijkt dat een aantal illegale bedrijven zich meer en meer profileert als advertentieplatform voor 'zelfstandig werkende escortdames'. Bij het maken van een afspraak wordt de indruk gewekt dat de klant direct contact legt met de betreffende escortdame door het sturen van een WhatsApp-bericht. Tijdens de controles blijkt dat de contacten voor het maken van een afspraak zijn verlopen met het bureau en dat de escortdame alleen een berichtje van het bureau heeft ontvangen hoe laat zij de klant kan verwachten.

Ook is gebleken dat onvergunde escortbureaus geen escorts meer leveren op de dag dat er bij een ander escortbureau een controle is uitgevoerd. Er is een sterk vermoeden dat bureaus en platforms nauw met elkaar in contact staan om controles door te geven. Tijdens de controles voor illegale escort worden voornamelijk Russische en Oekraïense sekswerkers aangetroffen. Daarnaast lijken sekswerkers geïnstrueerd te worden over de te geven antwoorden en het wissen van de berichten zodra de klant gearriveerd is.

Naar één illegaal escortbedrijf is in 2017 speciale aandacht gegaan, aangezien zich bij dit bureau misstanden voordoen. Het bureau werkt met kwetsbare sekswerkers, veel van Russische nationaliteit, van wie het vermoeden bestaat dat ze slachtoffer zijn van uitbuiting. De aangetroffen escortdames ontvingen de klanten in hun hotelkamer of appartement en dienden in de meeste gevallen hiervoor de helft van hun verdiensten af te staan. Voor de escortdames was geen enkele veiligheid geregeld. De meeste dames waren ook niet op de hoogte van de teksten die bij hun advertentie waren vermeld. Dit bureau is vaak gecontroleerd en er is een last onder dwangsom opgelegd, waartegen bezwaar is gemaakt. Ook in deze zaak is gebleken dat er onvoldoende handhavingsinstrumenten zijn om deze illegale bureaus aan te pakken. Juist om effectiever te kunnen optreden zal in 2018 worden onderzocht of de APV op onderdelen kan worden aangepast. Er is een landelijke werkgroep escort georganiseerd, waarin samen met een aantal grote steden gezocht is naar effectievere handhavingsinstrumenten.

In 2017 is een bijeenkomst aanpak illegale escortbureaus georganiseerd waaraan de gemeenten Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Nijmegen deelnamen. Tijdens dit overleg bleek dat Amsterdam actiever is in de aanpak van onvergunde escortbureaus dan andere gemeenten. We kunnen daarom geen *best practices* uitwisselen maar we houden de andere gemeenten wel op de hoogte van onze constateringen en handhavingsinterventies.

4 Zorg en empowerment

Empowerment is een proces van versterking waarbij de sekswerkers grip krijgen op hun eigen situatie en hun omgeving. Empowerment komt tot stand door het verwerven van controle, het aanscherpen van het kritisch bewustzijn en het stimuleren van emancipatie en participatie. De gemeente heeft hierin de taak zorg te dragen voor kwetsbare groepen en personen. Binnen de prostitutiebranche werken zowel weerbare als kwetsbare personen. Zorg en empowerment liggen dan ook in elkaars verlengde. De gelaagdheid van het aanbod van de diverse (zorg-) partners is daarom geënt op empowerment en zorg.

De gemeente streeft normalisering van de branche en empowerment van sekswerkers na. De prostitutiebranche is op onderdelen echter zeer dynamisch, veranderlijk en niet eenduidig. Prostitutie raakt aan fenomenen als emancipatie, seksualisering van de samenleving, seksueel grensoverschrijdend gedrag en drugsgebruik tijdens sekswerk. De diversiteit van de samenleving, mobiliteit van mensen en de digitalisering spelen in de prostitutiebranche een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op de verschillende werkzaamheden rondom zorg voor en empowerment van sekswerkers. Daarnaast worden de activiteiten onder de regeling uitstroom prostitutie en rondom de zakelijke dienstverlening beschreven. De cijfers met betrekking tot zorg en empowerment zijn te vinden in hoofdstuk 3 van de bijlage.

4.1 Activiteiten zorgpartijen

Het is een taakstelling van de gemeente (Wmo) dat de geestelijke- en lichamelijke zorg voor alle kwetsbare personen, zo ook sekswerkers, beschikbaar en toegankelijk is. De gemeente Amsterdam werkt binnen het thema prostitutie samen met verschillende zorgpartijen. Door deze samenwerking kunnen zorgelijke signalen worden gedeeld en getoetst. Bij vragen worden de juiste partijen gevonden, wordt informatie geïnventariseerd en wordt zorg aangeboden.
Het grootste deel van het ondersteuningsaanbod voor sekswerkers is ondergebracht bij het prostitutie- en gezondheidscentrum P&G292, Scharlaken Koord, de Regenboog Groep en het Leger des Heils.

P&G292

P&G292 is een samenwerkingsorganisatie van de GGD Amsterdam en de zorgaanbieder HVO-Querido. Iedere sekswerker kan bij P&G292 terecht, ongeacht gender, verblijfsstatus of plek waar de persoon de prostitutiewerkzaamheden uitoefent. Hierdoor ontstaat er binnen P&G 292 kennis van de ontwikkelingen binnen de hele seksindustrie. P&G292 vormt een verbindende factor tussen de gemeente en de klankbordgroepen van sekswerkers hebben een signaalfunctie.

Veldwerk

Veldwerk wordt onder andere uitgevoerd door verpleegkundigen, maatschappelijk werksters en de vertrouwenspersonen vanuit P&G292. Het veldwerk wordt uitgevoerd in het Wallen- en Singelgebied en daarnaast gaan veldwerkers langs bij de besloten clubs en privéhuizen. Om het bereik van P&G292 en de voorlichting aan thuiswerkers te vergroten is eind 2016 gestart met een uitbreiding van het bestaande veldwerk. In deze pilot wordt via internetveldwerk contact gezocht met thuiswerkers en naast voorlichting de mogelijkheid geboden om een afspraak bij de

sekswerker thuis te maken. De pilot is in 2017 geëvalueerd. Veel sekswerkers (trans- en vrouwelijke sekswerkers) die gebeld zijn, waren niet bekend met P&G. Tijdens de gesprekken bleek dat er weinig animo bestond om de soa-testen bij de sekswerkers thuis uit te voeren. Geconcludeerd is daarom dat de testen niet meer thuis worden aangeboden. Het bellen blijft wel bestaan omdat hiermee contact wordt gelegd met een nieuwe groep.

Seksuele gezondheid

Bij P&G292 kunnen sekswerkers terecht voor soa-onderzoeken. Soa-onderzoeken worden ook op locatie uitgevoerd in bijvoorbeeld clubs, ramen of andere locaties zoals het Amsterdams Centrum Mensenhandel (ACM). Naast soa-onderzoeken, kunnen sekswerkers ook terecht tijdens het spreekuur seksuele gezondheid en bij online-hulpverlening.

Psychosociale hulpverlening

Voor advies en informatie kunnen mensen die op wat voor manier dan ook werkzaam zijn (geweest) in de prostitutie met daaraan gerelateerde problemen terecht bij de psychosociale hulpverlening van P&G292. Het aantal transgenders dat bij P&G292 op spreekuur komt groeit.

Naast de gebruikelijke spreekuren wordt er ook online hulp verleend aan sekswerkers. Online komen er vragen vanuit heel Nederland. Naast het beantwoorden van de vragen wordt er actief verwezen naar prostitutie hulpverlening in het land, boekhouders en de contactpersoon van de Belastingdienst.

Voor het veldwerk binnen de onvergunde branche bundelde P&G292 2017 haar krachten met PROUD, een belangenvereniging voor en door sekswerkers. Door deze samenwerking kunnen sekswerkers worden bereikt.

Controles illegale prostitutie

In 2016 is gestart met de aanwezigheid van zorgpartners bij de integrale controles waarbij wordt gecontroleerd op illegale prostitutie in woningen. In 2017 hebben P&G292 en de Regenboog Groep deelgenomen aan deze controles. Door de aanwezigheid komt er meer inzicht bij zorgpartijen over thuiswerkers, welke hulpvragen er spelen en hoe zij hen in de toekomst beter kunnen bereiken. Daarnaast worden zeer kwetsbare sekswerkers bereikt met de hulp van P&G292 doordat zij aanwezig zijn bij de controles. P&G292 nam ook deel aan de controles in woningen door TMM.

Overige activiteiten

Overige activiteiten op het gebied van zorg aan sekswerkers worden gefinancierd vanuit de RUPS (zie volgende paragraaf).

4.2 RUPS

Vanuit de gemeente Amsterdam is er aandacht voor stoppen met sekswerk ("uitstappen"). Met de komst van de tweede Regeling uitstapprogramma voor sekswerkers (RUPSII) van het ministerie van JenV heeft Amsterdam het bestaande zorgaanbod kunnen uitbreiden. De gemeente Amsterdam heeft in samenwerking met Werk, Participatie en Inkomen (WPI) en zes organisaties die werkzaam zijn in de zorg voor prostituees, voor deze periode een programma samengesteld bestaande uit acht projecten. Doel van dit programma is een breed en integraal aanbod aan uitstapmogelijkheden te kunnen bieden aan sekswerkers in de Amsterdamse regio.

De grootste trekker van dit re-integratietraject is WPI met een maatwerk-aanbod via het project Zelf aan Zet. De partijen waar mee samengewerkt wordt zijn P&G292, de Regenboog Groep, Scharlaken Koord, Leger des Heils en Qpido. Het Amsterdamse aanbod voor sekswerkers die willen uitstappen, richt zich onder andere op het sociaal, psychisch en praktisch functioneren van de (ex)sekswerkers. Tevens wordt de financiële situatie van de sekswerker bekeken en gezocht naar dagbesteding of werk.

De subsidie vanuit de RUPSII loopt tot medio 2018. Vanaf medio 2018 zal de regeling tijdelijk met een jaar verlengd worden. Er is in het regeerakkoord opgenomen dat er een structureel vervolg zal komen. Het is nog onduidelijk welke voorwaarden hieraan zullen worden gesteld.

De resultaten over 2017 zijn te vinden in de bijlage. Tevens wordt er jaarlijks gerapporteerd over de RUPS in de verantwoording aan het ministerie.

Onderzoek belemmeringen bij uitstap

In 2016 ontstond de indruk dat de resultaten die met de RUPS werden behaald niet optimaal waren. Daarom is in 2017 in opdracht van HVO-Querido en de gemeente Amsterdam onderzoek gedaan naar de belemmeringen bij uitstroom. Het doel van het onderzoek was om inzicht te bieden in de belemmeringen bij uitstap, meer kennis te verkrijgen over instapredenen van de doelgroep en succesfactoren (kenmerken of condities) in beeld te brengen die een rol kunnen spelen bij duurzame uitstap.

Uit het onderzoek werd duidelijk dat een zeer kwetsbare groep gebruik maakt van de RUPS. De meesten van hen stapten in het sekswerk om geld te verdienen. Veel sekswerkers stappen uit zonder hulp van de sociale omgeving en zonder professionele begeleiding. De bekendheid en het imago van de uitvoerders spelen hierbij een rol, maar ook onderschatting van de complexiteit van uitstappen of terughoudendheid in het delen van gevoelige informatie.

Bij hulp bij uitstappen is het daarom van cruciaal belang dat professionals tijd steken in het opbouwen van een sterke vertrouwensband. Het onderzoek heeft aangetoond dat de professionals betrokken bij de uitstapprogramma's hier in hoge mate toe in staat zijn. Het onderzoek omschrijft twee aspecten die de belemmeringen waar uitstappende sekswerkers tegenaan lopen samenvatten:

- *Psychische belemmeringen*

In veel gevallen moet intensief aan de psychische gezondheid van deelnemers worden gewerkt. Richting alternatief werk bewegen voordat psychische belemmeringen grotendeels zijn weggenomen, werkt vaak niet optimaal. Het onderzoek stelt dat de samenwerking tussen de uitstapprogramma's en aanbieders van psychologische zorg sterk moet zijn.

- *Factoren gerelateerd aan werk, inkomen en uitgaven*

Werk vinden en behouden is een grote uitdaging. Daar komt nog eens bij dat inkomsten lager kunnen zijn dan ex-sekswerkers gewend zijn. Dat betekent dat alleen begeleiding naar en van werk niet voldoende is. Niet kunnen omgaan met lagere inkomsten, uit werk of uitkering, en het niet kunnen vinden van betaalbare huisvesting zijn grote belemmeringen voor een duurzame uitstap. Daarom benoemt het onderzoek het belang van aandacht voor budgetbeheersing.

De mate waarin en de manier waarop nazorg plaatsvindt, verschilt sterk per uitvoerder. Ook hier liggen behoeften van deelnemers bij psychische hulp. Ex-sekswerkers kunnen immers lang het gevoel hebben dat zij niet meer in de seksbranche thuishoren, maar ook nog niet goed in hun nieuwe leefomgeving passen.

De uitkomsten van het onderzoek worden meegenomen in de invulling van het vervolg van de RUPS.

4.3 Klankbordgroepen

De gemeente Amsterdam heeft als enige gemeente in Nederland sinds 2014 door de gemeente geïnitieerde en begeleide klankbord- en daaraan gerelateerde focusgroepen. Hierdoor is er direct contact tussen de gemeente en in Amsterdam werkzame mannelijke, vrouwelijke en transpersoon sekswerkers. Maandelijks vinden er klankbordgroepen voor vrouwelijke, voor mannelijke- en transgender sekswerkers plaats. De bijeenkomsten vinden plaats bij P&G 292. De opkomst bij de klankbordgroepen was, anders dan in eerdere jaren, in 2017 zeer hoog. In 2017 is een verzelfstandiging van de klankbordgroepen ingezet. Dit houdt in dat het voorzitterschap is overgedragen aan sekswerkers zelf. P&G 292 en de gemeente ondersteunen bij de organisatie van klankbordgroepen. Zowel sekswerkers uit de legale als de illegale branche zijn aanwezig bij de klankbordgroepen.

De klankbordgroepen voor vrouwelijke sekswerkers hebben onder andere in het teken gestaan van gezondheid met aandacht voor soa's en anticonceptie, zelfbeheer, verzekering en juridische hulp. De klankbordgroep voor mannen heeft in het teken gestaan van stigmatisering, HIV, de *canal parade*, My Red Light en PROUD. In het tweede kwartaal heeft de eerste klankbordgroep voor transpersonen plaatsgevonden. Ook deze klankbordgroep is zeer goed bezocht. Een groot deel van de bezoekers werkt als zelfstandig escort, een deel van de bezoekers zit in een verblijfsprocedure.

4.4 Zakelijke dienstverlening

Op 11 oktober 2016 vond het ambtswoninggesprek zakelijke dienstverlening aan de prostitutiebranche plaats. Naar aanleiding van dit gesprek hebben de toenmalige minister van VenJ en de burgemeester brieven met casuïstiek gestuurd aan de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het Verbond van Verzekeraars (VvV). De NVB en VvV hebben de casuïstiek aan hun leden voorgelegd en acties ondernomen en hier middels een brief terugkoppeling over gegeven. Deze reactie is gedeeld met alle aanwezigen van het laatste ambtswoninggesprek.

Omdat alle partijen erkennen dat er de afgelopen jaren sprake is van een normaliseringsslag, maar dat het gewenste punt nog niet is bereikt, is onderzocht hoe er concrete afspraken gemaakt kunnen worden die de zakelijke dienstverlening aan de prostitutiebranche helpt te verbeteren. Als vervolg is in 2017 het voorstel gedaan om een convenant op te stellen. Hiervoor zijn verschillende verkennende gesprekken gevoerd. Het convenant heeft als voornaamste beoogde doel om knelpunten in de zakelijke dienstverlening aan de prostitutiebranche met elkaar te signaleren en tot oplossingen te komen.

4.5 Overige ontwikkelingen

De toenemende drukte in het centrum van de stad heeft consequenties voor sekswerkers die daar werken. Sekswerkers geven aan dat ze niet respectvol worden behandeld door toeristen, dat het te druk is voor klanten om sekswerkers te bezoeken, dat ze weinig effect zien van afspraken met touroperators en dat in tegenstelling tot bewoners en ondernemers sekswerkers niet automatisch gesprekspartner zijn, waardoor hun belangen niet voldoende voor het voetlicht komen. Ook

hulpverleners hebben zodanig last van de toenemende drukte, dat zij hun werk niet goed kunnen doen. Toezichthouders van het team prostitutie worden in hun werk niet belemmerd door de drukte.

5 Voorlichting en bewustwording

De gemeente Amsterdam wil voorkomen dat kwetsbare personen instromen in de prostitutiebranche. Hiervoor zijn in 2017 verschillende acties ondernomen die in dit hoofdstuk worden toegelicht. De cijfers over voorlichting en bewustwording zijn te vinden in hoofdstuk 4 van de bijlage.

5.1 Lesprogramma's en ambulante trajecten voor jongeren

Amsterdam staat voor een gezonde en veilige seksuele ontwikkeling van jongeren. In onderwijs, welzijnswerk en jeugdhulpverlening is daarom aandacht voor het terugdringen van grensoverschrijdend gedrag, LHBTI acceptatie en goede seksuele vorming. Voor alle scholen en niveaus zijn interventies beschikbaar met aandacht voor de preventie van instroom van kwetsbare jongeren in de prostitutiebranche gericht op leerlingen, ouders en professionals.

Qpido biedt gendersensitieve jeugdhulp voor jongens en meisjes met problemen op het gebied van seksualiteit, identiteit, weerbaarheid en uitbuiting. De lessen "Liefde is..." is een serie voorlichtingslessen, waarin docenten worden getraind in het signaleren van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zodat zij dit gedrag leren herkennen, het bespreekbaar durven maken en weten hoe te handelen bij jongens en meisjes tussen 12 en 18 jaar. Het lesprogramma voor meisjes is erkend theoretisch onderbouwd door het Nederlands Jeugd instituut (NJi). Daarnaast biedt Qpido ook trainingen Sexting & Grooming. In de huidige maatschappij is de rol van het internet en de sociale media groot. Dit brengt nieuwe risico's met zich mee. Het vergroten van de weerbaarheid van kinderen ten aanzien van de risico's is dus van groot belang. De les richt zich op kinderen en jeugdigen van 11 tot en met 14 jaar en wordt op het primair en voortgezet onderwijs gegeven.

Tenslotte biedt Qpido ambulante trajecten aan jongeren (12-18 jaar met uitloop naar 23 jaar) die risicovol seksueel gedragen vertonen. De jongensmodule heet Romeo en voor meisjes is er Julia. Beide lesprogramma's zijn erkend theoretisch onderbouwd door het NJi. De hulpverlening richt zich vooral op jongens en meisjes die extra ondersteuning kunnen gebruiken bij het omgaan met seksualiteit, relaties, het aangeven van grenzen en weerbaarheid.

Een andere aanbieder van preventielessen is Scharlaken Koord. In opdracht van de GGD bieden zij preventielessen in het speciaal voortgezet onderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs, gericht op voorlichting en weerbaarheid. Het lesproject 'Beware of Loverboys' wordt sinds 2005 jaarlijks op 20 scholen uitgevoerd in de leeftijdscategorie 14-16 jaar. Daarnaast wordt er sinds 2010 voor jongens in het praktijkonderwijs (14-16 jaar) het lesproject 'No Nonsense' verzorgd. De lessenserie richt zich vooral op de sociaalemotionele kant van seksualiteit en helpt leerlingen weerbaarder te worden op het gebied van seksualiteit.

De gemeente Amsterdam zet zich ook online in voor preventie. In 2017 werd er in opdracht van de gemeente Amsterdam een digitale campagne gelanceerd met de titel "Het Gesprek" die gericht is op ouders die niet/onvoldoende met hun kinderen over seksualiteit en online gedrag praten. Met online informatie en filmpjes kunnen ouders meer leren om hun kinderen weerbaar te maken tegen de risico's van het internet.

6 Mensenhandel

Mensenhandel is breder dan gedwongen prostitutie, het betreft ook andere vormen van uitbuiting zoals arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Mensenhandel is een ernstig misdrijf en wordt in de strafrechtelijke keten opgespoord en aangepakt waar nodig. Daarnaast is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Het signaleren, constateren en een effectieve aanpak van mensenhandel vragen om intensieve samenwerking tussen de verschillende betrokken partners, zoals politie, Openbaar Ministerie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Belastingdienst en gemeente. Deze integrale aanpak heeft in Amsterdam een vaste plek onder het samenwerkingsverband RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum). Daarnaast is de samenwerking met zorgpartijen van groot belang.

Bij signalering van mensenhandel gaat het in eerste instantie om vermoedens van mensenhandel/ slachtofferschap. Dit betekent dat er gesproken wordt van vermoedelijke mensenhandel en mogelijke slachtoffers. Van daadwerkelijk erkend slachtofferschap is pas sprake na een veelal langdurig juridisch traject.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bestuurlijke inzet op de aanpak van mensenhandel in Amsterdam. De cijfers met betrekking tot mensenhandel zijn te vinden in hoofdstuk 5 van de bijlage.

6.1 Samenwerking

In 2017 heeft de gemeente Amsterdam net als in de jaren ervoor, geparticipeerd in de landelijke taskforce mensenhandel en de expertgroep Criminele Uitbuiting van Kinderen. De landelijke taskforce heeft tot doel de strijd tegen mensenhandel verder te verstevigen en te verbreden. De expertgroep richt zich op de ketenaanpak en verbetering van de samenwerking in de aanpak van criminele uitbuiting van kinderen. Amsterdam participeert in beide landelijke overleggen samen met zorgaanbieder HVO-Querido gezien het belang om de lokale ervaringen en behoeften landelijk onder de aandacht te brengen en bij te dragen aan de doorontwikkeling van de aanpak van mensenhandel.

In 2017 is een start gemaakt met het versterken van de regionale samenwerking in de aanpak van mensenhandel. De taskforce mensenhandel heeft de veiligheidsregio's gevraagd een regionale mensenhandeltafel in te richten en een bestuurlijk trekker op het onderwerp aan te wijzen. De tafel heeft tot doel de regionale samenwerking in de aanpak mensenhandel te intensiveren. Hierin spelen gemeenten een cruciale rol. Zij vervullen een belangrijke signalerende functie en kunnen aanvullend op de strafrechtketen handhaven. Daarnaast geven zij het lokaal beleid vorm en zijn zo in staat om barrières op te werpen. Tevens is de gemeente verantwoordelijk voor de preventie en de zorg voor slachtoffers. Niet alle gemeenten beschikken over de kennis, middelen en capaciteit om een lokale aanpak ter hand te nemen. Gemeenten zouden elkaar dan ook kunnen bijstaan door kennis en *best practices* te delen en gezamenlijk te investeren op de aanpak. De tafel heeft verder tot doel om op basis van een regionale probleemanalyse mensenhandel een eenduidige regionale aanpak in te richten. Daarnaast om de gemeentegrens overstijgende samenwerking te stimuleren, zodat bijvoorbeeld niet iedere gemeente zelf het "wiel" hoeft uit te vinden. Gemeenten worden

via deze tafel optimaal verbonden met de landelijke taskforce mensenhandel en de RIEC-structuur. Het RIEC en zorgpartijen maken ook deel uit van de tafel.

De eerste stappen om te komen tot een regionale mensenhandeltafel in de regio Amsterdam-Amstelland zijn in 2017 gezet. Daartoe is met verschillende partners gesproken over de aanpak van mensenhandel, de doorontwikkeling van de integrale aanpak en versterking van de focus op arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

6.2 Signalen mogelijke mensenhandel

Informatiepositie

Signalen van mensenhandel in Amsterdam worden door verschillende partijen verzameld. Niet alle signalen zijn op één plek bekend. Binnen de politie controleert TMM onder andere binnen de vergunde en onvergunde prostitutie op signalen van mensenhandel. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert controles uit op wet- en regelgeving rondom arbeid en gaat over tot opsporing bij verdenking van arbeidsuitbuiting. Ook vanuit de zorg en gemeente, bijvoorbeeld vanuit toezicht en handhaving, maar ook via de stadsloketten, komen signalen van mensenhandel naar voren. Dergelijke signalen worden besproken binnen het samenwerkingsverband RIEC en daar wordt, waar mogelijk, tot een interventie besloten. Die kan strafrechtelijk zijn, maar bijvoorbeeld ook bestaan uit een fiscale of bestuursrechtelijke maatregel of combinatie daarvan.

Training signalering slachtoffers mensenhandel

Sinds 2015 traint de gemeente Amsterdam ambtenaren in het signaleren van mensenhandel. Hiertoe heeft het College van B&W besloten. Mensenhandel komt overal voor en dus kunnen ook gemeenteambtenaren een rol hebben in het signaleren van mensenhandel. De training die gegeven wordt in samenwerking met FairWork geeft niet alleen meer informatie over mensenhandel en hoe signalen herkend kunnen worden, maar ook concrete aanwijzingen voor het melden van signalen via de gemeentelijke meldroute.

De gemeente blijft actief in het opleiden van haar medewerkers in het signaleren van mensenhandel. Daarom zijn de trainingen signaleren mensenhandel in 2017 vervolgd.

6.3 Zorg en opvang mogelijke slachtoffers mensenhandel

Opgevangen meerderjarige slachtoffers

HVO-Querido voert namens de gemeente de opvang en ondersteuning van lokale slachtoffers mensenhandel uit . Daarnaast vervult het ACM de functie van regiocoördinator mensenhandel. De opvang van slachtoffers gebeurt voor de politieregio Amsterdam in het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM). Het ACM heeft veertien intramurale plekken voor vrouwen en twee voor mannen, gefinancierd door de gemeente (maatschappelijke opvang). De intramurale plekken voor vrouwen bestaan uit crisisplekken, voor kortdurende opvang van maximaal 72 uur, reguliere plekken, doorstroomwoningen en ambulante ondersteuning. Het ACM biedt slachtoffers van mensenhandel veilige opvang, psychosociale en juridische ondersteuning en zinvolle dagbesteding. Daarnaast verwijst het ACM wanneer nodig slachtoffers door naar gespecialiseerde (psychosociale) hulp. De zorgcoördinator van het ACM adviseert en ondersteunt hulpverleners en instanties die met slachtoffers van mensenhandel (inclusief slachtoffers van loverboys) te maken krijgen. Daarnaast kan het ACM onder andere juridische ondersteuning inschakelen om zo nodig te ondersteunen bij terugkeer naar het land van herkomst.

Naast de opvang van het ACM zijn er opvangplekken beschikbaar die vallen onder de Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM). De COSM in Amsterdam is een van de drie landelijke opvangfuncties en Comensha heeft een coördinatiefunctie bij het plaatsen van geïdentificeerde vermoedelijke slachtoffers voor het gehele land en wordt gefinancierd door het Rijk. Naast opvang en coördinatie wordt er ook zorg gedragen voor ketenaanpak, expertise overdracht, netwerkuitbreiding en circa 60 korte contacten met cliënten en/of hulpverleners.

Het is niet bekend hoeveel unieke slachtoffers er in Amsterdam worden opgevangen. Cijfers zijn gebaseerd op het aantal zorgtrajecten en niet op unieke personen. Een slachtoffer kan meer zorgtrajecten gebruiken, getallen kunnen dus niet worden opgeteld om een indicatie te geven van het aantal unieke slachtoffers. Naar schatting in Amsterdam zijn dit jaar ongeveer 200 unieke personen in zorg. Deze personen zijn niet allemaal opgevangen binnen het ACM, het kunnen ook personen zijn die bij andere aanbieders in zorg zijn. Dit zijn zowel personen die ambulante zorg krijgen als personen die zich in de opvang bevinden. Het gaat om zowel slachtoffers van arbeids- als seksuele uitbuiting. Het merendeel (circa twee derde) bestaat uit slachtoffers mensenhandel in de prostitutie.

Binnen het ACM vormen in 2017 de slachtoffers uit Nederland en Oeganda de grootste groep. Daarnaast worden er onder andere slachtoffers uit Suriname en verschillende Oost-Europese en Afrikaanse landen opgevangen. Binnen de COSM betreft het voornamelijk Nigeriaanse slachtoffers, gevolgd door Nederlandse, Oegandese, Chinese en Marokkaanse slachtoffers. De grootste groep slachtoffers binnen de ambulante hulpverlening komt in 2017 uit Nederland. De meeste slachtoffers in de opvang of met ambulante ondersteuning zijn slachtoffers van seksuele uitbuiting. Van de opgevangen slachtoffers van seksuele uitbuiting is niet altijd bekend in welke branche of regio zij werkzaam zijn geweest. Omdat vrouwen niet altijd aan kunnen geven waar ze waren en soms niet eens weten dat ze in Nederland zijn.

Nederlandse slachtoffers in ACM zowel crisis als regulier verblijven doorgaans wat langer in zorg gezien hun zeer complexe problematiek. Ook dit jaar verblijft een aantal cliënten bij het ACM waarvan de doorstroom lang duurt. Daarnaast heeft het ACM in 2017 een aantal cliënten opgenomen die bij meer plekken zijn afgewezen maar vanwege mogelijke terugval in het mensenhandel netwerk een veilige plek nodig hadden. In overeenstemming met voorgaande jaren zien we nog steeds dat opgevangen slachtoffers van seksuele uitbuiting voornamelijk vrouw zijn, in tegenstelling tot slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Mannen krijgen doorgaans ambulantiseringstrajecten terwijl vrouwen vaker intramurale trajecten krijgen. Dit is te verklaren door een mogelijk tekort aan mannenplekken in Amsterdam. Mannen die wel naar de opvang willen moeten naar Assen, dit is niet altijd mogelijk vanwege binding of werkzaamheden.

Opgevangen minderjarige slachtoffers

Betaalde seks met personen onder de 18 jaar is verboden in Nederland en valt per definitie onder het gekwalificeerde delict mensenhandel. Minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers worden in Amsterdam bij verschillende jeugdzorg aanbieders opgevangen en/of ondersteund. Waaronder bij Spirit. Spirit Speficieq biedt sekse specifieke hulpverlening. In 2017 werden slachtoffers bij Spirit opgevangen in: de Koppeling (gesloten jeugdzorg), Verhulst (leefgroep voor meisjes) en Meisa (residentiele crisiszorg). De cijfers die Gemeente Amsterdam tot haar beschikking heeft bieden inzicht op een deel van de loverboyproblematiek in de stad. Dit komt doordat het cijfers van slechts een aanbieder betreft. Slachtoffers worden ook door andere aanbieders opgevangen en/of begeleid.

Onderzoek naar de opvang van slachtoffers

De gemeente heeft een onderzoek uitgevoerd naar ACM en COSM in Amsterdam om meer zicht te krijgen op het traject dat de opgevangen personen tijdens hun opvang doorlopen. Het onderzoek heeft zich gericht op de jaren 2015 en 2016 en betreft de opvang voor vrouwen. Met het onderzoek is meer kennis ontstaan over de wijze waarop slachtoffers mensenhandel in aanraking komen met de opvang, op welke opvangplaatsen zij terecht komen (ACM of COSM), hoe lang slachtoffers in de opvang verblijven, en waar zij naartoe uitstromen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de opvangcapaciteit in 2015 en 2016 voldoende is geweest, de opvang heeft nooit vol gezeten. In voorafgaande jaren en daarna werd de capaciteit volledig benut. Er is een stijging te zien van het aantal Nederlandse slachtoffers in de COSM. Dit is opmerkelijk aangezien de COSM voor niet Nederlandse slachtoffers is. Deze stijging is te verklaren doordat Comensha in samenspraak met de COSMs en het Rijk heeft besloten om de Nederlandse slachtoffers vanuit andere regio's buiten Amsterdam in de COSM op te vangen. Deze plekken worden door het ministerie gefinancierd, waardoor Amsterdam niet de lasten hoeft te dragen voor deze slachtoffers.

De resultaten van het onderzoek bieden geen redenen voor twijfel aan de toereikendheid van de opvangcapaciteit. De gemeente heeft echter blijvend aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van de opvang van en zorg aan slachtoffers van mensenhandel en acteert daarop. Zo is in 2017 in de media aandacht geweest voor de mannen- en jongensprostitutie. Er zijn daarbij in 2017 signalen afgegeven dat er mogelijk verbetering in de opvang van mannen kan worden aangebracht. Deze signalen zijn aanleiding om meer aandacht te geven aan het onderwerp van (seksuele) uitbuiting van mannen, opvang en mannenprostitutie.

6.4 Convenant voor informatie uitwisseling mensenhandel 18-/18 +

Vanuit de jeugdzorg werd de wens geuit aan de gemeente Amsterdam om te faciliteren in de samenwerking tussen zorg- en strafpartijen met als doel om de samenwerking tussen partijen te versterken. Het viel hen op dat de slachtoffers -die vaak in gesloten jeugdzorg zaten- moeilijk konden herstellen, omdat de daders en netwerken van daders ongestraft doorgingen met ronselen.

De afdeling Jeugd heeft als trekker, in samenwerking met het programma prostitutie, verschillende partijen bij elkaar gebracht en stelde een convenant op dat door verschillende partijen is getekend op 18 mei 2017. De partners komen bij elkaar tijdens binnen het Casuïstiekoverleg Mensenhandel 18-/18+. Het convenant ondersteunt de uitwisseling van gegevens om zowel betere zorg voor slachtoffers te bieden, als daders gemakkelijker te vervolgen.

6.5 Aanpak loverboyproblematiek

Jongeren tussen de 18 en 21 zijn volgens de wet volwassen. Op grond van de Amsterdamse APV mag een persoon echter pas legaal in de vergunde prostitutiebranche werken bij een leeftijd van 21 jaar. Sekswerkers tussen de 18 en de 21 jaar worden daardoor voornamelijk aangetroffen in de illegale branche. Hierdoor zijn zij minder zichtbaar.

Amsterdam heeft extra aandacht voor minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting met het plan van aanpak loverboyproblematiek. Dit richt zich op evaluatie en inventarisatie van het bestaande (zorg)aanbod voor slachtoffers van loverboyproblematiek, registratie van slachtoffers, preventieaanbod, signalering door professionals, samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketens, het aanbod van zorg en nazorg aan (LVB) slachtoffers en continuïteit in zorgaanbod voor jongeren die 18 jaar worden.

In 2017 bracht het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) in samenwerking met het ministerie van JenV een checklist voor gemeenten uit om hun aanpak loverboyproblematiek te verbeteren. Amsterdam droeg samen met anderen bij aan de totstandkoming van deze checklist. Het resultaat bevat grotendeels dezelfde aandachtspunten als het Amsterdamse plan van aanpak loverboyproblematiek:

- *Registratie is een knelpunt*
  Door de gesprekken die in 2017 zijn gevoerd, is het duidelijk geworden dat de registratie van jonge slachtoffers een knelpunt vormt. Het is niet mogelijk om binnen de huidige wet en regelgeving een volledig dekkende registratie van jonge slachtoffers van mensenhandel te realiseren. Een belangrijk knelpunt blijkt de waarborging van privacy van jongere slachtoffers bij registratie. Het landelijk coördinatiepunt voor slachtoffers van mensenhandel Comensha, loopt eveneens tegen dit knelpunt aan.
- *Preventief aanbod is goed ontwikkeld*
  Het preventieaanbod van loverboyproblematiek lijkt na inventarisatie goed ontwikkeld. Scholen kunnen uit allerlei lessen en trainingen kiezen. De borging van het aanbod op het voortgezet onderwijs en MBO scholen lijkt verder ontwikkeld te kunnen worden.
- *Training signalering voor zorgaanbieders*
  Er is door zorgaanbieders een training ontwikkeld die professionals kunnen volgen om loverboyproblematiek te leren herkennen. De training wordt door verschillende wijkteams facultatief aangeboden.
- *Convenant succesvol ondertekend*
  Om de samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketens te verbeteren is op 18 mei 2017 een convenant ketenaanpak 18- getekend. Het convenant maakt het mogelijk om gemakkelijker informatie uit te wisselen over mogelijke slachtoffers en daders.
- *Passende nazorg en opvang na specialistische hulp vormt een knelpunt*
  Uit de inventarisatie van het aanbod aan behandeling en nazorg blijkt dat aanbieders moeite hebben om geschikte en passende opvang na de behandeling te vinden. De specifieke groep slachtoffers van loverboys met meervoudige problematiek is moeilijk te plaatsen. Bovendien lijkt de overgang van (gesloten) jeugdopvang naar volwassen opvang groot. Ondertussen is er in Amsterdam een sterke ontwikkeling in het aanbod in genderspecifieke behandeling. Hierdoor is er meer specialistisch aanbod voor slachtoffers van loverboys.

Op 6 november 2017 gaf de gemeente Amsterdam in samenwerking met Spirit en het NJi een workshop over de aanpak Loverboyproblematiek. Hiermee werd de Amsterdamse kennis en expertise gedeeld met andere gemeenten en professionals.

6.6 Project *Achter de Voordeur*

De gemeente Amsterdam wil, naast het tegengaan van seksuele uitbuiting, ook slachtoffers van andere vormen van uitbuiting bereiken. Het pilotproject *Achter de voordeur* draagt hier aan bij. Het project is een samenwerking tussen FairWork en het ACM. Het is gericht op het bereiken van

geïsoleerde slachtoffers van mensenhandel die achter de voordeur uitgebuit worden. Slachtoffers doen bijvoorbeeld huishoudelijk werk, als kinderoppas of in familiebedrijven. De gemeente bereikt vermoedelijk maar een fractie van deze slachtoffers. Meestal komen dader en slachtoffer uit dezelfde gemeenschap en vaak uit dezelfde familie, dat maakt zelfidentificatie en ontsnapping moeilijk. In de pilot wordt op verschillende manieren geprobeerd in contact te komen met deze groep. Bijvoorbeeld via lokale *outreach*-activiteiten, via bestaande kanalen van Veilig Thuis en Samen Doen-teams, via zelforganisaties, via zorgverleners en via kerken. De ervaringen worden van slachtoffers opgehaald met interviews en via focusgroepen.

6.7 Congres kinderuitbuiting

Op 17 november 2017 organiseerde de gemeente Amsterdam in samenwerking met het ministerie van JenV en de ministeries van Veiligheid en Justitie van België en Luxemburg een seminar over kinderuitbuiting. Gedurende de dag werd tijdens presentaties en in workshops informatie uitgewisseld over de aanpak van kinderuitbuiting in de Benelux, opvang voor minderjarige slachtoffers, uitbuiting van Roma-kinderen, signalering en melding van kinderuitbuiting en binnenlandse mensenhandel van minderjarigen. De samenstelling van de deelnemers was erg gevarieerd, zo waren er gemeenteambtenaren, medewerkers van ministeries en de politie aanwezig, maar ook veel werknemers van ngo's, zoals opvanginstellingen, organisaties die veldwerk doen op straat en een medewerker van een stichting voor positieverbetering van Roma.