

07-CV-329807PD1

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

BETWEEN:

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LEBOVITCH, VALERIE SCOTT

Applicants

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

AFFIDAVIT OF DR. LOTTE CONSTANCE VAN DE POL

I, **DR. LOTTE CONSTANCE VAN DE POL**, of the City of Utrecht, in the
country of the Netherlands, **MAKE OATH AND SAY:**

I. OVERVIEW OF MY AFFIDAVIT

1. I am a Dutch social historian and a specialist on the history of prostitution in the Netherlands, and especially in Amsterdam, from the 1400's up to the present day.

2. The purpose of my affidavit is to explain the history of prostitution in the Netherlands, and Amsterdam in particular, over the last 600 years, with special

attention to the developments and discussion of the last 10 years. There has been a lot of misunderstanding about prostitution in the Netherlands and the different attempts to control it over the centuries. Essentially, many different types of control over prostitution have been tried in the Netherlands both by the state and religious institutions. None has been totally successful, and all have had negative side effects. Most recently, since 2000, the Netherlands lifted the criminal ban against the running of brothels. This has falsely, especially outside the Netherlands, been interpreted as the introduction of a completely laissez-faire legal regime. Instead, it has meant that the municipalities have been given the tools to regain a firm grip on the sex business. As the new law has proven to be insufficient to curb the trafficking and exploitation of women, the legislation lifting the ban on brothels and decriminalizing pimping is now being reconsidered.

3. I shall describe this history on the basis of my scholarship as a social historian with expertise in the history of prostitution in particular, and as a Dutch expert who closely follows the developments, in the public discussion on this subject, and is called up by the media to address the topic.

II. SUMMARY OF FINDINGS

4. The Netherlands has for decades had an international reputation of tolerance on sensitive moral issues like prostitution, sexual practices, euthanasia and the use of drugs. This is judged by some negatively. The Netherlands is seen as a safe haven for crime and abuse. By others, this is judged positively. The Netherlands is seen as a model of freedom and liberal policies. Both interpretations are mistaken. The moral regime in the Netherlands may be relatively tolerant, but much more has been and is being policed and regulated than meets the eye.

5. The Dutch policy towards prostitution should be understood within the country's long historical tradition of pragmatic tolerance. Of great importance for the prostitution policies of the last 50 years is the official legal tool of *gedogen*, or regulated tolerance. This means that, in the Netherlands, there is open acknowledgement, and therefore visibility, of practices that the law forbids but, for pragmatic reasons, are allowed and regulated.

6. Until 1 October 2000, the Dutch Criminal Code forbade the running of brothels as well as organizing and profiting from prostitution (or pimping). This legislation, dating from 1911, was long felt to be obsolete, and had not been enforced for decades. The principle of *gedogen* was widely applied, to such an extent that brothels, sex clubs and sex shops were tolerated and pimps were largely left alone. Since the late 1970's, when the introduction of hard drugs and the appearance of criminal gangs changed the prostitution business, a change in the law started to be discussed and planned.

7. On 1 October 2000, the articles forbidding brothels and profiting from prostitution were struck from the Criminal Code, and sex work was officially acknowledged to be legitimate work. At the same time, legislation was introduced and existing laws sharpened to fight against the exploitation of prostitutes, against violence towards prostitutes, against trafficking, and to protect minors. Also, Dutch municipalities were given more tools than before to regulate and restrict prostitution within their borders.

8. The notion of the 'legalization' of prostitution in 2000, although widely and even officially used, is not entirely correct. Before 2000, the criminal law penalised practices such as procuring, keeping brothels, soliciting, and profiting from venal sex, but prostitution in and of itself, defined as the selling of sex for money, was not a crime.

9. The 'legalization' of 2000 was, in practice, not a change from criminalisation to legalization, but rather, a change from non-enforcement of the former laws, and therefore a *de facto* regime of tolerance of prostitution, to a legal regime of the regulation and control of the sex trade.

10. In 2000, the longstanding *de facto* practice of tolerating prostitution ended, and prostitution became legally acknowledged as a business and therefore subjected to regulation. Many municipalities used the extensive tools given to them to regulate and control the sex trade, which often meant imposing restrictions on prostitution.

11. An important aim of the legislation of 2000 was to get the criminal element out of the business of prostitution in order to improve the rights and the lives of the prostitutes. On the whole, the results have been disappointing. The benefits for prostitutes and owners of licensed brothels have, until now, been small, and there is a large and growing grey sector of the business that escapes regulation such as the escort services. In addition, there is still much trafficking of and exploitation of women, and involuntary prostitution and violence against prostitutes have by no means disappeared or decreased.

12. The City of Amsterdam, even before the introduction of the legislation in 2000 used its advent to curb excesses in the sex trade, by closing the streetwalking zone, by closing brothels and sex clubs whose owners had a criminal record, and by generally re-establishing police control over the Red Light District. In December 2007, Amsterdam announced a comprehensive plan to further restrict and diminish prostitution, to the point of largely abolishing the traditional Red Light District.

13. Evaluations of the legislation of 2000 show that enforced prostitution and violence against prostitutes have not decreased, and that the hold of criminal elements and gangs in the sex trade remains a serious problem. For these reasons, the Dutch government has recently proposed to parliament to change the law, proposing, for example, to make licences obligatory for every form of prostitution, and even making it punishable for clients to buy sex from prostitutes who do not have a licence.

III. OVERVIEW OF MY SCHOLARSHIP AND EXPERTISE

14. I am a historian, and I have held research and teaching positions at the Erasmus University in Rotterdam, the Dutch Open University, the University of Utrecht and, from 2004-2007, the Free University Berlin, Germany. I am an affiliated member of the Research Institute for History and Culture of the University of Utrecht, and of the International Institute for Social History in Amsterdam. I have been a visiting scholar at several institutes in Europe and the USA, and have recently been invited by Hughes Hall, a college of the University of Cambridge, the United Kingdom. I have for several years lectured on the subject of prostitution and its history at the Summer Institute on Sexuality, Culture and Society of the University of Amsterdam.

15. I studied history and English literature at the University of Amsterdam, and received my Ph.D. at the Erasmus University, Rotterdam. I am a specialist on the history of women, sexuality and prostitution. I am internationally well known, as illustrated, for example, by my book *The Tradition of Female Transvestism in Early Modern Europe*, Macmillan Press, 1989, reprinted 1996), on the theme of the tradition of women living as men in early modern Europe, co-authored with Dr.

Rudolf Dekker, and also published in Dutch, German, Swedish, Spanish, and Japanese. Attached as Exhibit "A" to this my Affidavit is a copy of my *curriculum vitae* providing more detail on my scholarship, teaching and publications.

16. I am a specialist on the history of prostitution in the Netherlands. My published Ph.D. dissertation, *Het Amsterdams Hoerdom. Prostitutie in de zeventiende en achttiende eeuw* (The Amsterdam Whoredom. Prostitution in the 17th and 18th centuries)(1996), received the *judicium cum laude* (the highest Dutch academic distinction), and also received the *Eisma* prize for the best study of regional history in 1996/1997. A revised and shortened version, *De burger en de hoer. Prostitutie in Amsterdam* (The Burgher and the Whore. Prostitution in Amsterdam), was published in Dutch in 2003, and translated into Spanish and German. A Chinese translation is now in print as well (People's Literature Publishing House, Peking). Oxford University Press will publish an English language version in 2008 or 2009 under the provisional title of "*The Burgher and the Whore.*" Attached as Exhibit "B" to this my Affidavit is a copy of extracts from the initial proofs, specifically, "Contents", "Introduction", "Prostitution and whoredom" and "Sources".

17. In addition, I have written many articles on prostitution, and on related subjects, such as women's criminality, poverty, sexuality, work, and migration. Examples published in English are:

- *The lure of the big city. Female migration to Amsterdam*, in: E. Kloek a.o. eds.), *Women of the Golden Age. An International Debate on Women in Seventeenth-century Holland, England and Italy*, Hilversum (1994), pp. 72-81;
- *Amsterdam Jews and Amsterdam prostitution 1650-1750*, in: Chaya Brasz and Josef Kaplan (eds.), *Dutch Jews as perceived by themselves and by others*, Leiden, (2000), pp. 173-185;

- *The history of policing prostitution in Amsterdam*, in Hans Krabbendam and Hans-Martien ten Napel (eds.), *Regulating morality. A comparison of the role of the state in mastering the mores in the Netherlands and the United States*. Antwerpen/ Apeldoorn (2000), pp. 97-112;
- *Prostitution in early modern Amsterdam*, in W.J. Boot (ed.) *Two faces of the early modern world. The Netherlands and Japan in the 17th and 18th centuries*, Kyoto (2001), pp. 85-99;
- *Poor women's migration to the city. The attraction of Amsterdam health care and social assistance in early modern times*, *Journal Of Urban History, special issue: Power, Knowledge and Society in the City* 32,1 2005, pp. 22-43, with Erika Kuijpers; and
- Entries on Amsterdam and Dutch Masters (paintings) in: *Encyclopedia of Prostitution and Sex Work* (two vol.), 2006.

18. I have widely contributed to the popular media on the subject of prostitution. For example, I gave a half hour lecture on Amsterdam prostitution and prostitutes, broadcast 10 February and 26 May 1998 on television, in *Kwintessens*, a series of scientific lectures. I was guest-curator of, and advisor to, the exhibition *Liefde te koop*. (Love for sale. Prostitution in Amsterdam through the ages), at the Amsterdams Historisch Museum (Amsterdam Historical Museum), (exhibition March 2001-September 2002). From 1990-2002, I regularly led guided historical tours through the Amsterdam Red Light District for groups of students and historians.

19. I am also frequently asked to contribute to discussions relating to prostitution on radio and television. My work was quoted in 1999 in the Eerste Kamer (the first Chamber of the Dutch Parliament) in discussions on the proposed legislation (at that time) to lift the ban on brothels.

IV. MY SCHOLARSHIP IS BASED ON PRIMARY SOURCES

20. My historical research on prostitution covers a great many topics, such as the lives of the women in the sex trade, the organization of the trade, the laws and by-laws, the policing, the mentality and ideas on women, sexuality and prostitution, and the economical aspects of the business. Such a broad approach, especially relating to the practice of prostitution policies and consequences of this practice for the women concerned is usually hampered by lack of sources. As the prostitution business exists on the margins of society, it has usually been impossible, or at least undesirable and unnecessary, for women engaged in prostitution to keep any kind of written account. As a result we generally only see prostitutes through the eyes of others, whether sensationalist writers, pornographers, moralizers, or law-enforcers. The legislation and the ways in which prostitution was viewed are generally well documented, but the reality a good deal less so.

21. The criminalization of prostitution and subsequent enforcement of the law of the 17th and 18th centuries, however, resulted in excellent primary sources for historical research, in the form of judicial records, where interrogations in court were recorded. This enabled me to base my work on early modern prostitution on a very large corpus of primary sources, the core of which was formed by the interrogations of over 8000 prostitutes and madams being tried in Amsterdam from 1650-1750. Research proved more difficult for the 19th and early 20th centuries, when the police did little more than keep lists of registration, many of which were thrown away. As guest curator of the 2001-2002 exhibition on Amsterdam prostitution from the Middle Ages to the present (referred to above), I searched for and used as many original documents and other primary sources as was possible.

**V. THE HISTORY OF POLICING AND CONTROLLING PROSTITUTION
IN THE NETHERLANDS, ESPECIALLY AMSTERDAM**

a) Introduction

22. I will describe the history of prostitution in The Netherlands mainly through the example of the City of Amsterdam. Before 1815, there was no unified nation known as 'The Netherlands', and the Dutch Republic was a federation of provinces. Prostitution policy and policing were usually implemented on a local level. It follows that the history of prostitution in Amsterdam, as the largest and most important city of what is now the Netherlands since the 16th century, provides an excellent illustration of the choices, dilemmas, complexities and results of the operation of policies relating to prostitution. Besides, many of the problems relating to prostitution stem from Amsterdam, and certainly Amsterdam is the source of the all-pervasive, international image of Dutch prostitution. Apart from two short periods of foreign occupation (by the French from 1810-13 and by the Germans from 1940-45), the Amsterdam city authorities have always pursued their own policies, albeit within provincial (until 1795) and national legal limits. Moreover, the business of prostitution in Amsterdam itself did not change very much, even remaining concentrated in the same neighbourhood for centuries. The city government tried many ways of suppressing and containing the business, and the history of these efforts can in effect be considered as a 600-year long experiment in controlling prostitution. At the moment, Amsterdam is at the frontier of new prostitution policies. Finally, of the estimated 20,000 to 30,000 prostitutes working in the Netherlands, it is estimated that as many as 8,000 to 10,000 work in the City of Amsterdam itself.

b) Amsterdam – the Middle Ages

23. The first documentary evidence of the practice of prostitution dates from the 13th century, when Amsterdam was only a small fishing town. From approximately the end of the 14th century to the year 1578, prostitution in Amsterdam was regulated. The Catholic Church taught that prostitution was a necessary evil and accepted prostitution, within strictly defined limits. Brothels were restricted to certain streets, away from churches and schools. Married men and priests were forbidden to enter these brothels. Licensed brothels in these streets were run by policemen, thus providing for direct state supervision. Prostitutes had to be easily recognizable as such, and any woman leading an immoral life somewhere else in the city would be publicly escorted to the prostitution area. When prostitutes wanted to leave the business, however, they could turn to the nunnery of St Mary Magdalene, named after a saint reputed to be a repentant prostitute. Counterpart church-approved brothels and Magdalene convents could be found in most cities in Europe at that time.

c) Amsterdam – 1578-1795

24. The Catholic Church's attitude towards prostitution provided protestant reformers with an important propaganda weapon against the Catholic Church. Wherever protestants took over power, the Catholic regime of regulated tolerance was abolished. Following the Counter-Reformation, the same happened in most Catholic countries. By the beginning of the 16th century people, had also begun to shun brothels in fear of the new disease identified at the time, syphilis; never before had prostitution been identified with diseases. This dramatically changed the whole outlook on moral issues. The new Christian approach for policing morality was no longer to forgive sins, but rather to punish moral offences

as crimes. It became deeply and widely feared that God would punish society for sins committed and permitted.

25. In Amsterdam, licensed brothels were closed down in 1578, when the city went over to the side of the protestant rebels against Spain. In 1580, all matters concerning marriage, adultery and fornication were laid down in laws at the level of the province of Holland (the main province of the United Provinces, and in which Amsterdam was by far the biggest city): all sex outside marriage was defined as a crime, and logically that included prostitution. Details on dealing with prostitution were left to the lower authorities. Amsterdam spelled out the punishments for running brothels as well as for procuring, ranging from exposure on the scaffold to fines, imprisonment, whipping and banishment for repeated offenders. The punishment of prostitutes themselves was left to the courts, it ranged from warnings, banishments from the town, and usually short prison sentences.

26. From 1578, therefore, prostitution in Amsterdam was defined and prosecuted as a crime. A practical problem, however, was that the number of professional police officers was very small. And in this fast growing city, on its way to becoming the third biggest metropolis of Europe, there was a substantial and visible prostitution sector. It may be that the magistrates, or some of them, believed in private that a certain degree of prostitution was inevitable in a large maritime capital, but the influence of the Calvinist church was too great to leave the trade alone. In practice, the authorities tried many formal and informal methods to control and diminish the business of prostitution. Sometimes more effort was put into it than at other times, and punishments sometimes only amounted to warnings, but at no time was prostitution simply tolerated.

27. Efforts spent were considerable: over the period of 1650 to 1750 as a whole, over twenty percent of all formal judicial activity was directed towards the suppression of the prostitution, in the form of arrests, trials and subsequent punishments. Apart from that, informal judicial pressure was applied, to force a brothel to close, to rescue girls from prostitution or even to stop young men going to see prostitutes. Often these actions were instigated by complaints from neighbours or parents. Those who tried to seduce orphans into prostitution were especially punished. From the end of the 17th century, the police also controlled brothels by withdrawing permits from musicians, confiscating expensive clothing, and levying fines on brothel-keepers for fights and irregularities that occurred in their establishments. Also, the police forced the business of prostitution into self-regulation, by making it very clear what was unacceptable such as, for example, recruiting young girls as prostitutes and causing disturbances in the neighbourhood.

28. The history of policing prostitution is necessarily a story of interaction. As parameters have changed, so has prostitution. The business of prostitution adapts to any new measures; and so changing, forces the police to adapt to the new situation. Until the 1660s, the police practised a policy of 'chasing and disturbing' the whorehouses, but the penalties were often restricted to orders for brothel-keepers to move house or for prostitutes to be warned, and repeated offenders to be banished from town for a short period. These measures prevented the business from accumulating capital and kept it operating at a small scale, poor and on the move. They also helped to keep the business in the hands of women; it was considered to be a female trade, and pimps were hardly mentioned. Prostitution does not appear to have been highly professionalized at the time, and the police were more concerned with immorality than with professional prostitution.

29. About 1670, however, Amsterdam's night life became transformed by the installation of street-lighting. Prostitutes started to ply their trade in the streets

in far greater numbers than before, and *speelhuizen*, or music-houses, where music was played and guests could eat, drink, and dance, but where the women present were mostly prostitutes, became very popular. A rash of publications explored and magnified the city's growing reputation for sexual pursuits. The *speelhuizen* required an investment of capital and the resulting fashion of luxurious clothes for prostitutes forced them into debt, thereby binding them to their madams, who guarded them closely or even locked them up. All this contributed to the growth and professionalization of the business.

30. Initially, the police were unable to curb the trade. The number of arrests and prosecutions were quite high, hundreds a year, but these efforts targeted prostitutes, not their organizers, which meant that judicial efforts during these decades were not very effective in containing prostitution. The keepers of *speelhuizen* were able to invest money and were quite open about their business; any tourist could go and have a look, and they did, just as nowadays with the Red Light District.

31. As a consequence of the failure to curb prostitution, and also, of a purity wave at the beginning of the century, the policy began to change. around 1710 From then on, police concentrated on the organizers: the brothel-keepers and the whore madams, punishing them severely, often by whipping on the scaffold and long prison sentences, but also by means of heavy fines. The *speelhuizen* were raided again and again, and clothes and musical instruments were confiscated. The organizers lost their investment. This approach succeeded in suppressing prostitution more effectively than before: the open *speelhuizen* went into decline and brothels retreated into the back streets.

32. These measures taken against prostitution undoubtedly had their effects, but not all of them positive. The prostitution business diminished in size but retreated into criminal backstreets. Many brothel-keepers changed the

organization of their business to put the risk of arrest on prostitutes. Recidivist prostitutes were given long term prison sentences and banished from town, creating a substantial group of hardened offenders for whom a return to normal life was cut off. Another serious side effect of this new purity wave was that it gave the police greater power to blackmail and extort money than in less virtuous times. In 1739, a big corruption and extortion scandal involving several deputy-bailiffs came to light. After that, the purity campaign died down.

33. From about the middle of the 18th century, the active prosecution of prostitution gradually came to a halt. The police effectively began to tolerate prostitution as long as some rules were respected: for example, no overt streetwalking, no disturbances of the peace, no fights, no violence against prostitutes and no robbing of clients. Those who broke these rules could expect exemplary and very heavy punishment. This greatly reinforced the self-regulation of the business to the extent that larger establishments began to hire their own bouncers. Investments were made once again, and *speelhuizen* re-emerged on a larger and more luxurious scale than before. Tourists and curious visitors, who had stayed away for several decades, once again flocked to the prostitution area. *Speelhuizen* and brothel-keeping became very profitable once again, and with the money, came the men.

34. As long as the capital and profits involved had been small, brothels tended to be run by women. Self-regulation of the prostitution business, however, did more for public order than for the prostitutes themselves. By the end of the 18th century, observers equated the situation of the girls in the larger *speelhuizen* with slavery. There was much indignation about the tolerance of the trade. Still, the times had changed, and others, in true Enlightenment fashion, openly praised the 'sensible statesmanship' of the city fathers, because they tolerated prostitution as a 'lightning conductor' of male sexual lust.

35. The end of the Dutch Republic in 1795 meant a restructuring of the whole legal and moral system. Amsterdam lawyers, physicians and authorities joined the international debate on prostitution, in which the current view was that prostitution was necessary for curbing male sexual lust, but that it was advisable to bring prostitutes under medical control in order to prevent the spread of syphilis. In 1810, the Netherlands were annexed by Napoleon, and the French introduced their own regulations of registering all prostitutes, and compelling them to submit to weekly medical check-ups for syphilis. When they were 'clean', they received a card licensing them to work as a prostitute. When they were caught working without a card, they could be imprisoned. In the Netherlands, this law was in force from 1810 to 1813, at which point the French left. In the 19th century this was the norm all over Europe. I will refer to this as the 'French system'.

d) The Netherlands: the 19th century¹

36. The French introduced their own Code Pénal in the Netherlands in 1811, but it remained in force well after the French occupation. The Code hardly mentioned prostitution or for that matter other sexual practices previously criminalized, on the principle that private vices were no business of the state. Only the seduction or forced recruitment of minors into prostitution was penalized. In practice, prostitution was regulated by the municipalities, even if their autonomy more restricted that before. In 1818, the central government asked all municipal

¹For the 19th century, I base my account on contemporary sources, but I also made use of the following three monographs: Martin Bossenbroek en Jan H. Kompagnie, *Het mysterie van de verdwenen bordelen. Prostitutie in Nederland in de negentiende eeuw.* (The mystery of the disappearing brothels. Prostitution in the Netherlands in the 19th century) (Amsterdam 1998); J.F. van, Slobbe, *Bijdrage tot de geschiedenis en de bestrijding der prostitutie te Amsterdam* (A contribution to the history of and the fight against prostitution in Amsterdam) (Amsterdam 1937); Petra de Vries, *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen. De reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland, 1850-1911*, (Chastity for men, freedom for women. The regulation of and fight against prostitution in the Netherlands 1850-1911) (Hilversum 1997).

authorities to officially, reintroduce the French system. The cities were slow to comply, until 1851, when a statute law compelled cities to regulate the prostitution business and to place prostitutes under medical control (issuing cards as under the French system). Brothels, too, were licensed, and regulated as businesses that could lose or obtain a licence. Prostitution was no longer defined as a crime except with regard to the recruitment of minors.

37. Amsterdam officially refused to comply, but in reality had its own, unofficial system of controlling prostitutes medically, and of licensing them. The city, after more than a century of stagnation was starting to grow fast, and was still the centre of prostitution in the country. Most was concentrated in the centre and near the harbour, from 'French' women in large luxury brothels, dancers and barmaids in the many places of entertainment, to poor immigrant German girls in the grip of pimps in lower class brothels.

38. As elsewhere in Europe, the toleration of prostitution and the forced medical control of prostitutes became a key political issue in the last decades of the 19th century. The state-legitimization of prostitution, the degrading treatment of women during the obligatory medical checks for venereal diseases 'on behalf of the lust of men' and the double standards implied in it all gave rise to a new, large purity movement. This movement was driven by a coalition of orthodox Protestants, feminists and socialists, fighting against 'gewettigde ontucht' (legalized fornication) under the banner of 'kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen' (chastity for men, freedom for women). After their British examples, they called themselves abolitionists.

39. During the last two decades of the 19th century, in the long debates over the Wetboek van Strafrecht (Criminal Lawbook) to replace the Code Pénal, the 'prostitution question' became a key political issue of the period. Ultimately, the

abolitionists won. Even before the new statute law of 1911, regulations licensing brothels and imposing the medical control of prostitutes were dismantled in city after city. In Amsterdam, all brothels were shut down in 1897.

e) The Netherlands: the 20th century²

40. It was not until 1911 that the statute law was changed. A comprehensive morals bill was enacted at that point, of which prostitution was only a part (in the form of article 250bis of the Criminal Lawbook). Brothels were made illegal and organizing and profiteering from prostitution was penalized. Working as a prostitute and making use of the services of a prostitute, however, were not defined as criminal offences. After 1911, vice-squads were added to the police force in many cities.

41. The new law did not eradicate prostitution. Brothels disappeared, but plenty of prostitutes could still be found as waitresses, hostesses and singers in bars and cafés, as 'masseuses' in massage parlours or as 'shop girls' in tobacco shops. The number of prostitutes, however, probably did diminish. Gradually the prostitution came back into the open again, and it was in the 1930's that Amsterdam saw prostitutes sitting behind large windows for the first time, advertising themselves, even though active soliciting was forbidden. These women attracted attention by using red lights, made possible by the introduction of electricity. Some 40 years later, adequate heating and the sexual revolution

² This section is mainly based on the research I did as a guest-curator for the exhibition "Love for Sale", Amsterdam Historical Museum, 2002, using photos, films, and newspapers as important sources. Unfortunately, no catalogue was published. The working conditions of prostitutes in the Red Light district from about 1945 to 1970 are minutely described in two books (the first a dissertation) by A.J.W. Groothuyse, (then general practitioner in the Red Light district): *De arbeidsstructuur van de prostitutie* (structures of work in the prostitution trade) (Deventer 1970), and *Het menselijk tekort van de pooier* (The human deficiency of the pimp) (Amsterdam 1973).

allowed prostitutes to drop most of their clothing. Many women worked on their own, paying rent to or sharing profits with the landlords/ ladies. Many also had pimps. As pimping was prohibited, prostitutes could use this as a weapon against exploitation. It was not uncommon for a prostitute to denounce her pimp to the police. He would face a term in prison, which was feared because pimps enjoyed a low status amongst prison inmates.

42. During the German occupation from 1940-1945, the laws on prostitution were not changed, but Amsterdam prostitutes thought to serve German soldiers were subjected to medical checks for venereal diseases. After 1945, it was back to business as usual, but there was not much money to spend and moral restraints were still the rule. Thanks to penicillin, venereal diseases did not pose any real problems anymore. Hard drugs had not yet arrived on the scene, and neither had organized crime, foreign prostitutes, or open pornography shops. The Red Light District had not yet become a huge tourist haunt. There was a *modus vivendi* with the neighbours and a balancing act with the police and the vice squad, some of which were women, and who tried more to help than to arrest. Most prostitutes were from the Netherlands and, among their clients, sailors were still prominent, as they had been for centuries.

43. However, also in the 1950's, crime, coercion, and violence was by no means absent in the Red Light District. Between 1956 and 1963, several Amsterdam prostitutes had been found murdered, and these murders attracted a lot of media attention. This was especially the case with the murder of 'Magere (thin) Jossie' in 1957. The crime was extensively written about, both in the national and in the foreign press. A fascination with the Red Light District was growing and it, was fast becoming a tourist attraction. Gruesome as the fate of Magere Jossie had been, she was described as the classic 'whore with the heart of gold', and the stories about her contributed to the increasing romantic glamour of the *Wallen*,

(meaning the Walls, as they are the medieval city walls. *De Wallen*, is commonly used in Dutch to refer to the Red Light District of Amsterdam).

44. In the 1960's and 1970's, it was believed and expected that the sexual revolution would put an end to, or at least greatly diminish, prostitution. Instead, the sexual revolution legitimized and boosted prostitution, with the media helping to promote the semi-pornographic attraction of prostitution. In the Netherlands, the 1960's revolution probably had a greater impact than anywhere else in the world. In the Amsterdam Red Light District not only the existence of prostitution, but also sex clubs, pornography shops, and soft drugs were openly and visibly tolerated. In the media, prostitution was rated positively. In 1985, a prostitutes' union was founded, the *Rode Draad*, (the Red Thread) (www.rodedraad.nl). The *De Graafstichting* (De Graaff Foundation), originally a Christian research institute for the study of the problems of prostitution, started propagandizing the acceptance of prostitution as normal work. By subsidizing the work of both organizations, the state implicitly acknowledged prostitution as work.

45. In the 1980's, the atmosphere in Red Light District hardened. This was due first to the introduction of hard drugs, the resulting trade in hard drugs and the increase in drug addicts in the neighbourhood. Among them were women who had been made drugs-addicts on purpose to force them into prostitution. In addition, the prostitutes were no longer mainly Dutch, and neither were their pimps; pimps from Surinam came to dominate scene. Then organized crime, first of Dutch origin but increasingly from Eastern Europe and Turkey, took over the district. In 1996, the Dutch criminologists Cyrille Fijnaut and Frank Bovenkerk reported to a parliamentary committee on police investigation methods in organized crime cases

that Amsterdam had to be regarded as a centre for both national and international organized crime, especially in the Red Light District.³

46. The authorities had lost their grip on the Red Light District, and for years, parts of the *Wallen* were considered a dangerous area, where even the police hardly dared to show themselves. However, by the end of the century, the police had largely re-imposed their authority in the area. Also, the city had started subsidizing the restoration of old buildings, and some infamous streets (e.g. the *Zeedijk*) have been (and are being) gentrified. One problem that arose, nevertheless, was that some civil servants and policemen overseeing these developments and policemen were susceptible to bribes and were found profiting from these transactions.⁴

47. On the whole, the City of Amsterdam, even before 2000, had tried to strengthen its grip on the Red Light District, and fight against crime and corruption in that part of the city. First, the city anticipated on the new legislation of 2000 by introducing in 1996 a local by-law requiring all entrepreneurs in the prostitution business to apply for a licence. The applicants may not have a criminal record, the premises have to meet strict safety and health regulations, and the women employed must have a work permit. Street-walking was only allowed in one

³ Cyrille Fijnaut and Frank Bovenkerk, both professors of criminology, have each published widely on the theme of organized crime in the Netherlands, and led a parliamentary enquiry in 1996 on the theme of police methods used to combat criminal gangs. Several reports resulted. For published summaries: F. Bovenkerk (ed.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*. (Organised crime in the Netherlands) (Deventer 1996), and H.G. van de Bunt, C. Fijnaut en G.J. Bruinsma, *Georganiseerde misdaad in Nederland. Het criminologisch onderzoek ten behoeve van de enquêtecommissie opsporingsmethoden*, (Organised crime in the Netherlands. Criminological investigation for the Parliamentary Investigation Committee into police methods, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, Vol. 38 (2): 102-119. The connection – criminal gangs – prostitution – drugs trade is a recurrent theme in these publications

⁴ Jos Verlaan, *Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam*. (Chaos at the river Amstel. Fraud and Corruption in Amsterdam). Sun, Nijmegen 1999. esp. Chapter 7, Aan het front op de Wallen. (At the frontier of the Red Light District.)

location, (the official *tippelzone* at the *Theemsweg*), removed from the centre, where facilities and supervision were provided.

48. The result was that, even before 2000, prostitution had become less visible in Amsterdam. More and more of the windows of the Red Light District were left empty, as I observed as a guide over the course of these years. It has been estimated that by the end of the 20th century, the number of 'windows' dropped from approximately 600 to approximately 350.

VI. PROSTITUTION SINCE 2000

49. It had long been felt that the ban on brothels added to the Dutch Criminal Code in 1911 had become obsolete. Since 1987, parliamentary committees had discussed and proposed new legislation. However, it was not until the period of 1994 to 2002 when, for the first time since 1918, there was no Christian party in the government, that it became politically possible to act.

50. Effective October 1, 2000, legislation lifting the ban on brothels, striking the penalizing of pimping and acknowledging prostitution as work, was enacted. Important aims of the new legislation were to give sex workers the rights, status and protection of normal work, so that the decriminalization could take prostitution out of a criminal context, and to provide more tools to fight against the abuses in the prostitution, in the form of exploitation of prostitutes by pimps, coerced prostitution, the prostitution of minors and of illegal immigrants as well as the trafficking of prostitutes.

51. Under this new legislation, prostitutes are entitled to the same social and medical benefits that employees of legal businesses enjoy. Owners of brothels have to apply for a licence, and to comply with regulations setting standards of hygiene and safety. Prostitutes have to possess an official work permit as E.U. citizens, must be at least 18 years old, and must pay taxes.

52. The new legislation also authorizes municipal authorities to license and regulate prostitution at a local level to an unprecedented degree. To provide a more detailed description of the new regime introduced in 2000, attached as Exhibit "C" to this my Affidavit is a copy of an English language document published by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs entitled "Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2005".

53. On the whole, the new legislation has been judged to be a moderate success for the legal, that is, licensed sector of the prostitution business. Attached as Exhibit "D" to this my Affidavit is a copy of the English language translation of a report by A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. (Prostitution in the Netherlands after the lifting of the ban on brothels), Amsterdam 2007, of the Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (the Scientific Research and Documentation Institute of the Dutch Ministry of Justice) (the "Daalder Report"), as published by the institute. The institute that published this report is connected to the Netherlands Ministry of Justice, and aims to contribute to the development and evaluation of Dutch justice policy, but is, at the same time, also independent of the Ministry. It serves as an international criminal justice knowledge centre, and its reports are usually translated into English (see www.english.wodc.nl). Its work is widely respected and the Daalder Report is widely accepted as authoritative.

54. The new legislation has also had the following effects:

- Since the new law, prostitution in its traditional 'brothel' form such as sex-clubs and 'windows' has decreased;
- Women remain averse to coming into the open about prostitution, and certainly not as taxpayers. Many prostitutes therefore prefer the illegal sector;
- Owners / managers of licensed brothels and windows have difficulties finding Dutch or European Union personnel;
- Owners / managers of licensed brothels complain of rising costs due to taxes, and the consequent lowering of their income;
- Many clients seem to keep away from the licensed brothels;
- Prostitutes complain about the low earnings and claim that the rates in the Netherlands are now among the lowest in the world;⁵ and
- Owners / managers of licensed brothels find ways to deny that prostitutes are their employees, so that they are still not entitled to benefits such as sick leave.

55. It follows that, even if evaluations conclude that working circumstances in the licensed prostitution sector are improved, and that under-

⁵ See website of the prostitutes' union, *Rode Draad*, (the Red Threat), www.rodedraad.nl (also in the English language)

aged and illegal prostitutes do not work there, many prostitutes as well as brothel-keepers themselves are unhappy with the effects of the law.

56. An importance consequence of the new legislation has been that part of the prostitution business has moved into a grey zone, escaping control. The escort business, not operating from fixed premises, but from the Internet and mobile phones, is especially out of reach of the authorities. Prostitutes from outside the European Union, of which there are many, cannot get a work permit, so they work in the illegal sector. Trafficking and exploitation have not disappeared. Although this is a 'dark statistic', that cannot be certified, more than half of the prostitution business in the Netherlands is probably unlicensed, and therefore illegal, at the moment. In this illegal sector, the working conditions of prostitutes tend to be much worse than in the licensed and, therefore, legal sector.

57. These negative consequences of the legislation of 2000 must be seen together with other changes that occurred at the same time. The organization of the business has been changed by the possibilities offered by the Internet and by mobile phones, creating new venues for offering or buying paid sex. Also, large scale migration and cheap travelling have changed prostitution. Not only are most prostitutes in Amsterdam foreigners, but the majority of clients in the Red Light District are also non-Dutch. Groups of young men from all over Europe, but especially from England, come on cheap flights to Amsterdam just for the Red Light District, where they go to prostitutes, drink heavily and use drugs. Public misbehaviour by such groups has done much to turn Dutch public opinion against the existence of the Red Light District.

58. The Dutch government is now planning to change the law once again. This is because the legislation of 2000 has not met some of its most important objectives – that of severing the link between prostitution and crime, improving the

working conditions of *all* prostitutes, and to decrease trafficking in women and coerced prostitution.

59. On 16 May 2008, the Dutch Minister of Justice sent a letter to Parliament, announcing the following proposed changes:

- to include all individual prostitutes and prostitution businesses into a licensing system: therefore all escort bureaus, and individual women working via the Internet, must be registered, and apply for licenses;
- to make the use of unregistered and unlicensed prostitutes by clients punishable;
- to allow municipalities to forbid prostitution within their boundaries altogether;
- to create more possibilities and help for prostitutes who want to get out of the business; and
- to employ more effort and staff to enforce and control the new regulations.

60. There are two points that are still under consideration: whether to re-introduce the ban on pimping, and whether to raise the minimum age for prostitutes from 18 to 21 years, two measures that have been especially asked for by the City of Amsterdam.

61. If these proposals are accepted, it would mean that control and even suppression of the prostitution would become much stronger than under the legislation introduced in 2000. Also, for the first time since 1811, clients could be punished. However, parliament is divided over the issue, and the majority rejected plans to amend the law now, first wanting to see more done to enforce the current legislation.

VII. VIOLENCE AND CRIME AS ASSOCIATED WITH PROSTITUTION IN THE NETHERLANDS, HISTORICALLY AND TODAY

62. Prostitution is a business with inherent elements that can easily lead to violence and abuse. For example, sex is performed in private, and this puts the prostitute in a physically vulnerable position. In addition, often the women engaged in prostitution, such as immigrants or runaway teenagers, have no social networks and this makes them especially vulnerable.

63. There are and have been different forms of violence associated with prostitution. One is the violence or threat of violence used by pimps, madams or traffickers, to coerce women into prostitution, or to force them to accept clients or sexual acts against their will. Prostitutes may also be at risk with clients or men pretending to be clients, who may abuse, beat or kill them. In addition, clients are at risk for being robbed and mugged. Homosexual clients seem to be particularly at risk in this respect.

64. Violence against prostitutes seems to have been a constant across all times, but it is very difficult to quantify from the sources available. In the Netherlands, in the 17th and 18th century, female brothel-keepers tended to lock up the prostitutes who were in debt to them; this was described by contemporaries as 'slavery'. There are a number of known cases of prostitutes being murdered. One of the most famous murder cases of this period involved a "*crime passionel*" by a rejected lover of a prostitute.⁶ In the 19th and 20th centuries, abuse by pimps and murders of prostitutes were known, and both figured in the press and the popular imagination. In the years of 1956 to 1963, several Amsterdam 'window' prostitutes

⁶ On this case, see: Pieter Spierenburg, *Written in Blood: Fatal Attraction in Enlightenment Amsterdam*, Columbus, Ohio State University, 2004. The murderer, Johannes van Gogh, was executed.

were found murdered, and not all of these murders have been solved. Murders of prostitutes occur every year. At the site, www.hoerenland.com/moorden, a list is published of some 50 prostitutes found murdered in the Netherlands from 1992 to 2004. At least three of these, but probably more, were murdered by a serial killer operating in the North of the country. Many victims were working in the streets, the majority of which were drug addicts; but there were also several women murdered in a brothel or 'window', and a few of them were murdered at home by their pimp.

65. Violence against women, and the coercion of women, appear to have increased from the 1990's, when the Red Light District was taken over by organized crime. Currently, exploitation of and coercion of women into prostitution against their will and by force, fall into three categories:

- international criminal gangs, originating in Eastern Europe, especially from Bulgaria, Romania and Turkey, that traffick women from Eastern Europe, and exploit them as prostitutes;
- the trafficking women from Eastern Africa, especially Nigeria.; these women are often brought into the country as underage asylum seekers, and are controlled partly by threats of voodoo;
- the so-called 'loverboys', young Dutch men from Moroccan, Turkish or Surinam descent, most of them Muslims, who look for vulnerable young Dutch women, pose as lovers, and after a few months, force their 'girlfriend' into prostitution, keeping them under close control by force and psychological means. This type of 'modern pimping' has attracted much media attention and generated several studies.⁷

⁷ A recent monograph: Frank Bovenkerk, *Loverboys, of modern pooierschap*, ('Loverboys', or modern pimping), Amsterdam 2006

66. The Dutch Government pursues a zero tolerance strategy against coerced prostitution, against the prostitution of minors and against human trafficking. In 2005, additional legislation to fight trafficking was introduced. However, since the lifting of the ban on brothels in 2000, the grey sector of non-licensed prostitution has expanded. Foreign women who cannot obtain work permits have become victims of exploitation and violence. Also, dependence on male pimps appears to be the norm.

67. In short, the new legislation's goals of reducing the violence against women and the exploitation of women have not been met. An evaluation of violence against prostitutes in the Netherlands can be found in the United Nations' "Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences", by Yakin Ertürk, Addendum Mission to the Netherlands, February 2007. Attached as Exhibit "E" to this my Affidavit are extracts from this report – its Summary, Contents and Section C, "Violence in the context of prostitution", pages 18-23.

68. Although the police regularly spot 'loverboys', the police also find it difficult to arrest them. Their victims are reluctant, often afraid, to come forward and file a complaint for assault, coerced prostitution, or other such criminal offences. When it comes to a trial, the victims often refuse to testify against their abusers, who cannot be arrested without such a report. 'Loverboys' steer clear of the law, for example, they will not force their 'girlfriends' into prostitution before their 18th birthday. They also prefer their 'girlfriends' to work in a window, where they can see them and control them continually. Because this kind of pimping is no longer an offence, and the victims usually do not dare to testify against them, judges find it difficult to convict the perpetrators of such exploitation.

69. After a few years of optimism, it became clear that the new legislation had not reduced the abuses within prostitution as anticipated. This became increasingly the focus of the media. On 1 October 2005, Ruth Hopkins, a Dutch, though Irish born, lawyer, journalist and documentary film-maker, published an article in the monthly magazine of the Netherland's main quality newspaper, NRC-Handelsblad.⁸ This article, translated into English as, "Slave trade in the Red Light District" sketches a bleak picture of the district in the grip of criminal gangs, that trade, exploit and abuse women, and of a police force that does not have enough manpower to do much about it. Attached as Exhibits "F" and "G" to this my Affidavit are copies of this article as published in the Dutch language, and an English language translation, in which I have added a few footnotes to explain some of the Dutch references.

70. This article stirred up much commentary, and caused investigations into crimes to be reopened. This led to the arrest and a large trial (that began 28 May 2008) against the main criminal gang mentioned in her article, led by German-born Turks. As usual, the problem is that few of their victims (estimated at 120 women) dare to file a complaint, or testify against them. These criminals have terrorized the Red Light District to such an extent that the police officers that Hopkins interviewed did not want their real names to appear in the article, as they were afraid – they were receiving murder threats.

71. These facts and background show that the new prostitution legislation of 2000 has not meant that prostitutes are now more safe. The ability to work indoors, the decriminalization of organizing prostitution and the legalization of sex work have not removed the risk of being beaten, abused or coerced.

⁸ Ruth Hopkins' article is more elaborately developed in her book that appeared at the end of 2005, under the title: *'Ik laat je nooit meer gaan. Het meisje, de vrouw, de handelaar en de agent'. (I will never let you go. The girl, the woman, the trader and the copper)*.

VIII. THE IMAGE VERSUS THE REALITY OF PROSTITUTION IN THE NETHERLANDS, HISTORICALLY AND TODAY

72. From about 1750 to 1800, Amsterdam had an international reputation as a city of prostitution that was comparable to the one it enjoys today. The precursor of the Red Light District and its windows were the *speelhuizen*, or so-called music houses, where music was played and guests could eat, drink, and dance, but where the women present were prostitutes looking for clients. Foreign visitors always went to at least one of these music houses, and got and spread their impression that, in Amsterdam, prostitution was simply allowed. Many contemporaries believed that prostitution in Amsterdam, although forbidden, was in effect tolerated as a necessary evil.

73. However, at no time in early modern Amsterdam was prostitution simply tolerated. With the help of a relatively small police force, many formal and informal methods of fighting and controlling prostitution were used, from 'harassing' brothel-keepers and confiscating capital, to round-ups or raids of prostitutes, the imposition of prison sentences and, finally, to exposure on the scaffold. The police, moreover, at times forced the prostitution business into self-regulation, by especially punishing what was unacceptable, for example, having young girls as prostitutes or causing disturbances in the neighbourhood, while leaving other establishments alone.

74. For the last few decades, the Netherlands has had a reputation all over the world as a country that is very tolerant, and where prostitution is simply allowed. This is especially based on the reputation of Amsterdam and the fame of its Red Light District (in Dutch: *Wallen*, *Walletjes* or *rosse buurt*). Situated in one of the oldest and most beautiful parts of the city, sparsely dressed women beckon passing men from lighted shop-windows. This open and visible prostitution has

become one of the main tourist attractions of the city. In combination with the open availability and use of soft drugs, this has earned the city the reputation of a very relaxed and tolerant city, or, in the opinion of others, of a criminal one: Amsterdam has been a setting of choice for foreign authors and film directors with plots that call for a latter-day Sodom (for example, Martin Bedford, *The Houdini Girl*, 2000).

75. However, there has always been more control of prostitution (and drugs) than meets the eye, by means of the 'regulated tolerance'. Within the Dutch legal system, regulated tolerance (*gedogen*), is a distinct legal concept, referring to policies of the non-prosecution of acts officially forbidden by law. The conditions of this form of tolerance are strictly defined: prosecution and punishment are postponed as long as the perpetrator respects certain boundaries and follows precise instructions. A general principle behind this is that prosecution should serve the public interest. The police, the mayor and the public prosecutor between them decide what the rules are.⁹

76. The introduction of the prostitution law of 2000 only served to confirm the world's impression that prostitution is legal in the Netherlands. In reality, the new legislation, by treating prostitution as work, gave municipal authorities the power to control and regulate prostitution to a great degree. To quote what a lawyer said to convicted brothel owner: "Formerly everything was forbidden but in practice allowed, now everything is allowed but in practice forbidden." (NRC-Handelsblad 31 May 2007)

77. Prostitution in Amsterdam has been concentrated in the same part of town since the fifteenth century, the old city centre near the harbour, an area that is

⁹ Ybo Buruma, 'Dutch tolerance: on drugs, prostitution, and euthanasia', in Michael Tonry and Catrien Bijleveld (eds), *Crime and Justice in the Netherlands*. Chicago, University of Chicago Press 2007 (*Crime and Justice* vol 35), pp. 73-113; Chrisje Brants, 'The fine art of regulated tolerance: prostitution in Amsterdam', *Journal of Law and Society* 25 (1998) 4, pp. 621-635

still central and relatively unchanged. It has always been the point of entry for those arriving in the city, for centuries by ship, and later by train. For new arrivals in Amsterdam, therefore, the prostitution district was, and is, easy to find, and highly visible. The outside world has often gained the impression that 'in Amsterdam you can get away with anything'. This was, in reality, not the case. Laws governing Amsterdam prostitution and attitudes to it have changed repeatedly, and all kinds of government policies have been tried – regulation, prohibition, toleration, prosecution, state control, and, since 2000, legalization. The Netherlands, and Amsterdam in particular, have a long tradition of preferring behind-the-scenes regulation and toleration within certain limits to direct and heavy-handed intervention.

IX THE RESPONSE OF MUNICIPALITIES, ESPECIALLY AMSTERDAM, TO THE CHALLENGES OF REGULATING THE SEX INDUSTRY WITHIN THEIR BOUNDARIES

78. The legalization of prostitution gave the municipalities powerful tools to licence, regulate and control prostitution. A few cities, for example, Utrecht, did not change their policies, but others, for example, Arnhem, took the opportunity to close down and gentrify an area traditionally used for prostitution. Some used the new tools to try to restrict prostitution. Amsterdam is the best example, but another example is the port city of Rotterdam that banished brothels from the old prostitution district of Katendrecht, and closed down the street-walkers' zone, trying to take the mostly addicted women working there into hostels.

79. With the introduction of the new legislation in 2000, Amsterdam took further steps to control and restrict prostitution. In 2003, it closed the streetwalkers' zone at the Theemsweg; now streetwalking is not allowed anywhere in Amsterdam. As of 2006, the city also made use of other new legislation, the

Bevordering Integriteit Beoordeling door het Openbaar Bestuur (Promotion of Integrity Review by the Public Administration, usually referred to as "BIBOB", a law that Amsterdam had also anticipated but can now use in full force). This legislation makes it possible to deny or withdraw a licence when the owner has a criminal record. Many owners of brothels, 'windows', or sex clubs appeared to have had criminal records. It follows that many of them have had or have to sell their premises, and several have done so to the city itself. Some of the city's most famous addresses relating to prostitution, therefore, such as the *Yab Yum*, Amsterdam's most expensive and high profile brothel, have for this reason been closed down.

80. In December 2007, the Amsterdam municipal government announced a major reconstruction of the Red Light District.¹⁰ This plan will take 10 years to conclude and will cost millions of Euros. There has been much discussion of it in the media, and the burgomaster Job Cohen and his vice-burgomaster, Lodewijk Asscher, have defended the plan against accusations that it will make the old city centre into a museum. If the plan succeeds, it will greatly diminish the tourist attraction of the Red Light District, and the bad reputation that Amsterdam has gained in this respect.

X. PROSTITUTION AS A STIGMA AND AS A CAREER CHOICE, AND THE ECONOMIC EXPLOITATION OF PROSTITUTES

81. There are undoubtedly women who voluntarily choose to become prostitutes, usually for some years of their lives, as a life cycle option. At the upper

¹⁰Karina Schaapman en Amma Asante, *Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007-2010 van de gemeente Amsterdam*. (Old profession, new policies. Memorandum on prostitution of the city of Amsterdam), 2007

level of the escort business, where much money can be earned in a discreet way, it can be expected that some women choose this as a career. There are also many prostitutes who work in a non-exploitative economic arrangement, working in a licensed and controlled brothel or, for example, paying a fixed rate for their 'window'. There is no way of knowing how many or what percentage of prostitutes in the Netherlands have voluntarily chosen sex work as a career. However, from the widespread existence of exploitation and the known life stories of (former) prostitutes, it can be guessed that they are only a minority. Also, an investigation commissioned by the Ministry of Justice showed that of 354 interviewed prostitutes who voluntarily worked in licensed brothels, 8% stated that they had become a prostitute involuntarily. (See Exhibit "D", the Daalder Report, at p. 13.)

82. There remains a stigma attached to sex work, and few parents would like to see their daughter choose to be a prostitute. The stigma attached to prostitution and prostitutes has varied over time. The Christian church had great influence: the church was always very much against sex outside marriage. Prostitutes were therefore stigmatized as sinners. But sinners can be saved: quite a number of female saints are reformed prostitutes. The stigma attached to prostitution has definitely decreased during the last decennia, and the decline of the influence of religion has been a factor in this, but more important was the sexual revolution of the 60's. There is certainly been a great diminishment of the stigma attached to ex-prostitutes (even though '*oude hoer*' (old whore) remains one of the commonest terms of abuse to call a woman in the Netherlands). This is demonstrated by the careers of several former prostitutes who have been elected to public office. In the 80's, there was a tendency to glamourize successful and confident prostitutes in the media. This phenomenon has largely disappeared. Newspapers now tend to stress the fact that many prostitutes are from very vulnerable backgrounds and there is not much 'status' left in being a prostitute.

83. As a historian of prostitution, I am of the view that the stigma attached to prostitution has relatively little to do with the law. The attitudes of people are telling – for example, historically in the Netherlands there were poor but close-knit working class neighbourhoods where prostitution was unthinkable, even if there were other lower class neighbourhoods where for certain sub-cultural groups or families this was thought to be nearly a normal occupation. I am also convinced that, for many women, the stigma is due to the nature of prostitution itself.

XI. CURRENT DISCUSSIONS AND CONSIDERATIONS ON FURTHER CHANGES TO THE LEGAL REGIME FOR PROSTITUTION IN THE NETHERLANDS

84. The legislation lifting the ban on brothels, decriminalizing pimping and acknowledging prostitution as work was enacted in 2000 without much discussion, and little media attention. Within two years, several reports were commissioned, by the government and by municipalities, especially by the City of Amsterdam. There have been many more surveys and reports on how the new legislation is affecting the business of prostitution, and whether its objectives have been achieved. The first evaluations were optimistic. However, later memoranda tended to be much more pessimistic. The latest reports, summarizing other memoranda, are even more critical. To be mentioned here especially are the Daalder Report (Exhibit "D"), and most of all, the report by Karina Schaapman referred to above, on the perceived problems and proposed solutions on behalf of the Amsterdam government.

85. During the last few years, there has been much media attention on prostitution and the new legislation. Commentaries and newspaper reports have further increased since Amsterdam announced its comprehensive plan to 'clean up

the Red Light District'. Generally, the public agrees with the tightening up of the sex business. During the last five years, public opinion on prostitution has really changed. There is a decrease in tolerance of prostitution: for example, the protests of citizens against street-walking and sex clubs in their neighbourhoods have become louder. There is discussion about, but generally agreement as to the new strict policies on prostitution (see for example, the articles and discussions in the quality newspaper NRC Handelsblad www.nrc.nl/wallen.) The old 'romantic' view of the *Wallen*, has largely disappeared, as illustrated by a historical report on the Red Light District broadcast on TV on 3 April, 2008 (<http://geschiedenis.vpro.nl/programmas/2899536/afleveringen/39415619/>).

86. The change of opinion about prostitution is exemplified by what happened and is happening in Amsterdam. A telling example: in January 2004 Rob Oudkerk, leader of the Socialist Party, the biggest political party in the city, alderman and deputy mayor lost his position – and ruined his career – when it became known that he frequented prostitutes, including street-walkers, whom he would have known to be illegal or to be drug addicts. His successor, (in all functions) is Lodewijk Asscher, who published a book (*Nieuw Amsterdam*, (New Amsterdam), 2005), in which he advocated the suppression of prostitution in Amsterdam and the restructuring and downsizing of the Red Light District. Since in power, Asscher is the main architect of the new prostitution policies.

87. There is also a change of thinking about prostitution among feminists. One of the two authors of the Memorandum accompanying the restructuring plans of Amsterdam is Karina Schaapman, town councillor for the Socialist Party, and a former prostitute. She has written about her own past (*Zonder moeder*, (Without a mother), 2004), and in another book argues that prostitutes generally did not choose to be prostitutes, but do it against their will because of coercion, debts, drugs or childhood abuse (*Hoerenlopen is niet normal* (Whoremongering is not normal), 2007). In 2007 she was awarded the *Harriet Freezer ring*, the annual

prize awarded by the monthly *Opzij*, the feminist periodical with the largest number of readers in the Netherlands. In the laudatory speech, it was stressed by the chief-editor that prostitution was by them not considered to be 'normal work'.¹¹

XI. CONCLUSION

88. Prostitution is entangled with problems of public order, public decency and public health, with drugs and alcohol abuse, complaints of the neighbourhood, robbery and blackmail, and (organized) crime. Moreover, it can involve the coercion, abuse and exploitation of women, notably vulnerable women like teenagers, runaways, women with psychological problems, drugs addicts and illegal immigrants. Not all of these problems are present all of the time and some of the abuses are connected to and partly caused by criminalization of the business but others are not, or less so, and the authorities cannot ignore them. There is, however, no policy that will solve all problems all the same time, and so the authorities, explicitly or implicitly, have to address some basic questions and make some basic choices first. What is the role of the state with regard to morality issues? Which problems concerning prostitution are the most urgent? Whom to protect and whom to punish, that is, whom to define as a victim and whom as a culprit?

89. The problem on how to deal with prostitution has never been satisfactorily solved. As with related problems such as drugs and alcohol abuse, there is basically the choice between two policies: prohibition and regulation.

¹¹ For an earlier exploration of the somewhat problematic support for prostitutes by feminists, see Sari van der Poel, 'Solidarity as a boomerang. The fiasco of the prostitutes' rights movement in the Netherlands', *Crime, law and social change* 23 (1995), pp. 41-65

Neither is wholly successful. Prohibition usually reduces the business, but does not put an end to it, and drives it underground, where it can become part of the criminal scene. Control of excesses becomes more difficult and, being illegal, easily gets out of hand. With regulation, the government can control the business better and keep it concentrated, visible and, with luck, away from the criminal scene; but prostitution may also increase in scope and size.

90. It is my opinion, based upon my historical research on prostitution in the Netherlands up to the present day, that the Dutch experience in lifting the ban on brothels and decriminalizing profiting from and organizing prostitution in 2000 has, on balance, had negative consequences on the working conditions for prostitutes and for their safety.

91. I make this affidavit in response to this application, and for no other or improper purpose.

SWORN before me in the City of Utrecht,
in the country of the Netherlands, on the
3rd day of September, 2008.

Commissioner for Taking Affidavits

Dr. Lotte Constance Van de Pol

Seen for legalization the signature of Lotte Constance van de Pol,
by me mr. Ingeborg Marguerithe Duyverman, civil law notary,
practising in Utrecht, the Netherlands.

Furthermore I declare that I have confirmed the identity of the
abovementioned person by means of her passport with number:

NXR6DC5L8

The contents of the signed document have not been assessed by
me, civil law notary.

Utrecht, 3 september 2008.



Lotte Constance Van de Pol

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LEBOVITCH,
VALERIE SCOTT

AND

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Applicants

Respondent

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

Proceeding Commenced at Toronto

**AFFIDAVIT OF DR.
LOTTE CONSTANCE VAN DE POL**

Department of Justice
Ontario Regional Office
The Exchange Tower
130 King Street West
Suite 3400, Box 36
Toronto, Ontario
M5X 1K6

Per: Michael H. Morris
Tel: (416) 973-9704
Fax: (416) 952-4518
Our File: 2-587923
Law Society No.: 34397W

Solicitor for the Respondent,
Attorney General of Canada

13536

LIST OF EXHIBITS

	Tab
<i>Curriculum Vitae</i> of Dr. Lotte Constance van de Pol	A
A copy of extracts from the initial proofs of Dr. van de Pol's book, to be published by Oxford University Press, provisionally entitled " <i>The Burgher and the Whore</i> ", (a revised, shorter of version of her original work entitled " <i>The Amsterdam Whoredom, Prostitution in the 17th and 18th centuries</i> ", 1996), the extracts specifically being "Contents", "Introduction", "Prostitution and whoredom" and "Sources"	B
A copy of an English language document published by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs entitled "Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2005"	C
A copy of the English language translation of a report by A.L. Daalder, <i>Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod</i> . (Prostitution in the Netherlands after the lifting of the ban on brothels), Amsterdam 2007, of the Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (the Scientific Research and Documentation Institute of the Dutch Ministry of Justice), as published by the institute	D
A copy of extracts from the United Nations "Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences", by Yakin Ertürk, Addendum Mission to the Netherlands, February 2007, the extracts specifically being "Summary", "Contents", and Section C, "Violence in the context of prostitution"	E
A copy of an article published in the monthly magazine of the Netherland's newspaper, NRC-Handelsblad, (Oct. 1, 2005), written by Ruth Hopkins, a Dutch, lawyer, journalist and documentary film-maker	F
An English translation of the article described in Exhibit "F", entitled, "Slave trade in the Red Light District", including footnotes by Dr. Lotte van de Pol to explain some of the Dutch references	G

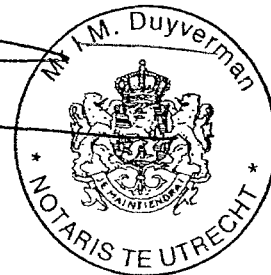
This is Exhibit "A" mentioned and referred to in the affidavit of Dr. van de Pol
 Sworn before me this third day of September A.D. 2008
 A Commissioner for taking affidavits

CURRICULUM VITAE

dd. 8 November 2007

Lotte Constance van de Pol
 Born 11 May 1949 in Enschede, the Netherlands

Nationality: Dutch (Passport no. 303 K 928)
 Married, with two daughters (born 1980 en 1981)



Education

- 1967 Gymnasium diploma (*grammar school*) at the Enschedees Lyceum in Enschede
- 1971 Kandidaatsexamen (*B.A.*) English language and literature at the University of Amsterdam
- 1977 Doctoraalexamen (*M.A.*) History and English at the University of Amsterdam
- 1996 Dissertatie (*Ph.D.*) in History, at the Erasmus University of Rotterdam. Cum laude (= the highest Dutch distinction)

Positions

- 1974-1975:
 Librarian at the History Department of the University of Amsterdam.
- 1976-1981:
 Teacher at the Hervormd Lyceum Zuid at Amsterdam (*grammar school*) and at the Rijks Pedagogische Academie at Amersfoort (Teachers Training College).
- 1982-1988
 Research fellow at the Department of Social History of the Erasmus University of Rotterdam.
- 1983-1984:
 Coursewriter at the Open University at Heerlen, stationed at the Department of Cultural Anthropology of the University of Utrecht.
- 1993:
 Lecturer at the Department of Social Sciences of the University of Utrecht.
- 2004-2007:
 Fellow at the Friedrich Meineke Institute of the Faculty of History of the Free University in Berlin, as a member of the research group *Egodocuments in Transcultural Perspectives*.

Visiting and affiliated fellowships

- From 2000
 Affiliated fellow at the Research Institute for History and Culture of the University of Utrecht
- 2002-2004:
 Fellow at the International Institute of Social History in Amsterdam

- 2002:
Fellow at the Max Planck Institute for History in Göttingen, Germany
- 2003:
Fellow at the Friedrich Meinecke Institute, Faculty of History and Arts, Free University Berlin, Germany

Awards, grants, honours and prizes

- 1984-1985:
Grant awarded by the Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (Dutch Organisation for Pure Scientific Research)
- 1987-1988:
Grant awarded by the Stimuleringsfonds Emancipatie Onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (Foundation for the Promotion of Emancipation Research of the Ministry for Social Affairs and Employment.)
- 1994 and 1998:
Research grants awarded by the Hanneke van Holk Foundation.
- 1996:
Highest distinction for the dissertation on prostitution in Amsterdam in the 17th and 18th centuries.
- 1996:
Voted membership of the *Maatschappij der Nederlandse Letterkunde* (Dutch Academy of Literature)
- 1998:
Awarded the *Eisma prijs* for the best book on regional and urban history of 1996-1997 for *Het Amsterdams Hoerdom. Prostitutie in de zeventiende en achttiende eeuw.*
- 2002-2004:
Grant awarded by the International Institute of Social History, Amsterdam, to write a book on *Poor women of early modern Amsterdam.*

Visiting scholar/lecturer/referent:

- 1989 (March):
Harvard University, Cambridge (Mass.), USA
- 1991 (October), 1995 (November), 1996 (December):
European University Institute, Florence, Italy
- 1997, 1998, 1999, 2000:
Summer Institute on Sexuality, Culture and Society, University of Amsterdam
- 1997 (18-22 November):
European University Institute, Florence, Italy, expert commentator at the intensive course of the European graduate School for Training in Economic and social historical Research' (ESTER), on 'Institutions and Social Norms in Europe, 16th-19th Centuries',
- 1999, 2000:
Summer University of the University of Utrecht, Cultural and Art History Course
- 2001:
Lecturer on art and cultural history at the HOVO-department of Utrecht University

(HOVO- = Higher Education for the Elderly)

-2006, (3 February):

Referent masterclass PhD Students 'Gender in the mainstream', University of Antwerpen, Centrum voor Stadsgeschiedenis.

-2008:

Visiting fellow at Hughes Hall, Cambridge. (visit is postponed till 2009)

Some other professional activities

Writer and organiser of a course on *Historical antropology* for the Dutch Open University, 1991-1992 (resulting also in the book Cultuur en maatschappij in Nederland 1500-1850 (1992)

Lecturer on Amsterdam prostitution and prostitutes in 17th century Amsterdam, for television, in *Kwintessens*, a series of scientific lectures, broadcast 10 February and 26 May 1998.

Guest-curator of the exhibition 'Prostitution in Amsterdam through the ages', Amsterdams Historisch Museum, 2000-2002 (exhibition March-September 2002)

Regular contributor to newspapers and other media on history, history books and historical figures.

LIST OF PUBLICATIONS

Books

Daar was laatst een meisje loos. Nederlandse vrouwen als matrozen en soldaten. Een historisch onderzoek, AMBO, Baarn, (1981). With Rudolf Dekker.

F.L. Kersteman, De Bredasche Heldinne. Textedition with introduction. Verloren, Hilversum (1988). With Rudolf Dekker and Gert Jan Johannes.

The Tradition of Female Transvestism in Early Modern Europe. With an introduction by Peter Burke. Macmillan, London and St. Martin's Press, New York (1989), reprinted 1997). With Rudolf Dekker.

This book was translated into:

Dutch: Vrouwen in mannenkieren. De geschiedenis van een tegendraadse traditie. Europa, 1500-1800. Wereldbibliotheek, Amsterdam (1989, reprinted 1991 and 1992)

German: Frauen in Männerkleidern. Weibliche Transvestiten und ihre Geschichte, Wagenbach, Berlin (1990).

Swedish: Kvinnor i manskläder. En avvikande tradition, Europa 1500-1800, Ostling Bokförlag, Stockholm (1995).

Spanish : La doncella quiso marinero. Travismo femenino en Europa (siglos XVII-XVIII),

SIGLO XXI, 2006 Madrid.
Japanese: Hokei University Press 2007

Het Amsterdams Hoerdom. Prostitutie in de zeventiende en achttiende eeuw,
Wereldbibliotheek, Amsterdam (1996).

De burger en de hoer. Prostitutie in Amsterdam, Wereldbibliotheek, Amsterdam (2003)

This book was translated into:

Spanish : La puta y el ciudadano. La prostitución en Amsterdam en los siglos XVII y XVIII".
Siglo XXI, Madrid (2005).

German: Der Bürger und die Hure. Das sündige Gewerbe im Amsterdam der Frühen Neuzeit.
Campus Verlag, Frankfurt am Main. Sonderband in der Reihe Geschichte und Geschlechter,
2006

Chinese, People's Press Peking, forthcoming 2008

English: The Burgher and the Whore. (Provisional title). Oxford University Press,
forthcoming 2008

Van de Prins geen kwaad. De dagboeken van S.P.A. van Heiden Reinestein, edited by Jan
K.H. van der Meer and Lotte C. van de Pol, Van Gorcum, Assen (2007).

Articles

'Op zoek naar vrouwen in de 17e eeuw', in: Een tipje van de sluier. Vrouwengeschiedenis in
Nederland, Uitgave van het Landelijk Overleg Vrouwengeschiedenis, Amsterdam (1978), pp.
61-63.

'Wat hoort men al niet vreemde dingen... Over straatliederen en straatzangers.' in: Spiegel
Historiael XVII,10 (1982), pp. 486-494. With Rudolf Dekker.

'Vrouwencriminaliteit in de Gouden Eeuw in Amsterdam', in: Ons Amsterdam XXIV,11
(1982), pp. 266-268.

'Fictie en factie', in: Documentatieblad Werkgroep Achttiende Eeuw XV,2 (1983), pp. 266-
268. With Rudolf Dekker.

'Van speelhuis naar bordeel? Veranderingen in de organisatie van de prostitutie in Amsterdam
in de 18e eeuw', in: Documentatieblad Werkgroep Achttiende Eeuw XVII,1 (1985) pp. 153-
166.

'Maria van Antwerpen, een transsexuele vrouw in de 18e eeuw', in: Documentatieblad
Werkgroep Achttiende Eeuw XVII,1 (1985) pp. 101-115. With Rudolf Dekker.

Six chapters of the Open Universiteit Cursusboek J.A. Brandenburg a.o. (ed.), Het westerse
gezin in historisch en vergelijkend perspectief Heerlen (1986):

'Historische gedragswetenschappen', deel 3, pp. 93-116

'Gezin en industrialisatie', deel 3, pp. 187-213

- 'Het westerse huwelijkspatroon', deel 4, pp. 9-25
- 'Veranderende functies van het gezin', deel 4, pp. 103-117
- 'Sexualiteit: ideeëngeschiedenis', deel 4, pp. 231-259
- 'Voor- en buitenechtelijke seksualiteit in de vroegmoderne tijd', deel 4, pp. 260-289.
- 'Vrouwencriminaliteit in Amsterdam in de tweede helft van de 17e eeuw', in: Tijdschrift voor Criminologie, 87,5 (1987), pp. 148-156.
- 'Beeld en werkelijkheid van de prostitutie in de zeventiende eeuw', in: G. Hekma and H. Roodenburg (eds), Soete minne en helsche boosheit. Seksuele voorstellingen in Nederland, 1300-1850 SUN, Nijmegen (1988), pp.109-144.
- 'Seksualiteit tussen middeleeuwen en moderne tijd', in: Ton Brandenburg a.o. (eds), Vijf eeuwen gezinsleven in Nederland, SUN, Nijmegen (1988), pp. 163-193.
- 'Republican heroines: cross-dressing women in the French Revolutionary armies' in: History of European Ideas X,3 (1989), pp. 353-363. With Rudolf Dekker.
- 'Women and political culture in the Dutch Revolutions, 1780-1800', in: Darline G. Levy and Harriet B. Applewhite (eds), Women and Politics in the Age of the Democratic Revolution. Michigan University Press, (1990, reprinted 1993), pp. 109-146. With Rudolf Dekker and Wayne te Brake.
- 'Maria van Antwerpen, 1719-1781', in: Jan van Oudheusden a.o. (eds), Brabantse biografieën. Levensbeschrijvingen van bekende en onbekende Brabanders Deel I. Meppel/Amsterdam (1992), pp. 21-23. With Rudolf Dekker.
- 'Prostitutie en de Amsterdamse burgerij: eerbegrippen in een vroegmoderne stedelijke samenleving' in: P. te Boekhorst a.o. (eds) Cultuur en maatschappij in Nederland 1500-1850. Een historisch-antropologisch perspectief, Meppel (1992), pp. 179-218.
- 'The lure of the big city. Female migration to Amsterdam', in: E. Kloek a.o. (eds), Women of the Golden Age. An International Debate on Women in Seventeenth-century Holland, England and Italy, Hilversum (1994), pp. 72-81.
- 'Met leeg gaan aan de kost te geraken. Economie van de zeventiende-eeuwse prostitutie', in: Ons Amsterdam 46 (1994), pp. 230-235.
- 'In en om het spinhuis', in: Tamara Sterman a.o. (eds), Tucht en discipline in het Amsterdamse Rasphuis, Amsterdam (1997), pp. 34-42.
- 'Het Amsterdamse Hoerdom', in: Historia 20,2 (1997), pp. 9-11.
- 'Jacob Campo Weyerman en de prostitutie van zijn tijd', in: Mededelingen van de Stichting Jacob Campo Weyerman, 22,1 (1999), pp. 1-18.
- 'Hoeveel soorten volk? Een reactie op Maarten Prak', in Jaarboek Amstelodamum 91 (1999), pp. 55-61.

'Amsterdam Jews and Amsterdam prostitution 1650-1750', in: Chaya Brasz and Josef Kaplan (eds.), Dutch Jews as perceived by themselves and by others, Brill, Leiden, (2000), pp. 173-185.

'The history of policing prostitution in Amsterdam', in Hans Krabbendam and Hans-Martien ten Napel (eds.), Regulating morality. A comparison of the role of the state in mastering the mores in the Netherlands and the United States Antwerpen/Apeldoorn (2000), pp. 97-112

'Prostitution in early modern Amsterdam', in: W.J. Boot (ed.) Two faces of the early modern world. The Netherlands and Japan in the 17th and 18th centuries, Kyoto (2001), p. 85-99

'The development of the gendered eye. Lotte van de Pol interviews Olwen Hufton', in: L'Homme. Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaft 13,3 (2002), pp. 239-248.

'Het autobiografisch geheugen onder constructie. De herinneringen van Wilhelmina van Pruisen aan haar Berlijnse kinderjaren', Tijdschrift voor Sociale en Economische geschiedenis 1 (2004) 4, pp. 106-125

Twice reprinted:

Arianne Baggerman and Rudolf Dekker (ed.), Egodocumenten, nieuwe wegen en benaderingen, (Amsterdam, Aksant, 2005), pp. 106-125

Pieter Stokvis (ed.), Geschiedenis van het privéleven. Bronnen en benaderingen. SUN, Amsterdam 2007, pp. 69-84

'Research of egodocuments in the Netherlands: Some thoughts on individuality, gender and texts', in Gabriele Jancke and Claudia Ulbrich (ed.), Vom Individuum zur Person. Neue Konzepte im Spannungsfeld von Autobiographietheorie und Selbsteignisforschung, Vol. 10 of Querelles, Jahrbuch für Frauen- und Geschlechterforschung 2005, pp. 233-240.

'Poor women's migration to the city. The attraction of Amsterdam health care and social assistance in early modern times', Journal Of Urban History, special issue: Power, Knowledge and Society in the City 32,1 2005, pp. 22-43, with Erika Kuijpers.

'Amsterdam', Melissa Hope Ditmore (ed.), Encyclopedia of prostitution and sex work I, (Westport, Connecticut, and London), 2006. Greenwood Press, pp. 26-29.

'Dutch masters', Melissa Hope Ditmore (ed.), Encyclopedia of prostitution and sex work I, (Westport, Connecticut, and London), 2006. Greenwood Press, pp. 141-42.

'Frauenarbeit' in Enzyklopedie der Neuzeit 3 (Stuttgart 2006), Col. 1101-1106

'A public reprimand: Isabelle de Charrière's pamphlet addressed to Wilhelmina of Prussia', in : Cahiers Isabelle de Charrière / Belle de Zuylen Papers. 2006,1 ('Ouvrages de dames à l'époque d'Isabelle de Charrière'.) pp. 44-57

„Zum Ablauf autobiographischer Gedächtnisarbeits. Die Erinnerungen der Prinzessin Wilhelmine von Oranien an ihre Berliner Kinderjahre', in Bea Lundt (Hg.): Beispiele der Genderforschung in Europa. Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft (HMRG) 19,

(2006), pp. 29-44

'Maria van Antwerpen', biographical entry for the Digitale Vrouwenlexicon (2006)

<http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/DVN>

'Inleiding', in Jan K.H. van der Meer en Lotte C. van de Pol (eds), Van de Prins geen kwaad. De dagboeken van S.P.A. van Heiden Reinestein. Van Gorcum, Assen 2007. (Drents Archief, Gratama Reeks 3), pp. XXXIX-XLVIII

'From doorstep to table. Negotiating space in ceremonies at the Dutch court of the second half of the 18th century,' in Andreas Bähr, Peter Burschel, and Gabriele Jancke (eds), Räume des Selbst. Selbstzeugnisforschung transkulturell. Böehlau, Cologne etc, 2007, pp. 77-94

Reviews

Many bookreviews, e.g. in Tijdschrift voor Geschiedenis and Tijdschrift voor Vrouwenstudies, for a larger public in NRC-Handelsblad and Vrij Nederland.

International presentations

1983-

'The Position of Women in the Dutch Republic', and 'Reflections on Etta Palm d'Aelders', at the conference 'Insurrectionary Women in the Age of the Democratic Revolutions', New York University, New York, 20-21 May 1983

1984-

'Van speelhuis naar bordeel? Veranderingen in de organisatie van de prostitutie in Amsterdam in de 18e eeuw', at the conference 'Sexualiteit in de 18e eeuw', Gent, Belgium, 13-15 September 1984

'Maria van Antwerpen, een transsexuele vrouw in de 18e eeuw.' at the same conference in Gent, with Rudolf Dekker

'The Image and Reality of Prostitution in the Dutch Republic', at the symposium 'Images of the World: Dutch Genrepainting in its Historical Context', at the Royal Academy of Arts, London, 10 November 1984.

1986-

'The Participation of Women in the Dutch Revolutions 1780-1800', at the conference 'Gender and Political Culture in the Age of the Democratic Revolution', Conference Center of the Rockefeller Foundation at Bellagio, Italy, 29 July-3 August 1985

'La tradition du travestissement des femmes au Pays Bas du seizième au dix-neuvième siècle', at the séminaire van Prof. Jean Louis Flandrin, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 21 March 1986. With Rudolf Dekker.

1987-

'Cross-dressing as an expression of female homosexuality in early modern Europe. From tribades to lesbians: a theory', at the conference 'Homosexuality, which homosexuality?', Amsterdam, Vrije Universiteit, 17 December 1987. With Rudolf Dekker.

1989-

Lecturing tour United States, as visiting professor of Harvard University, Cambridge (Mass.),

on the occasion of Women's History Week, 1-10 March 1989:

'The Image and Reality of Prostitution in 17th century Holland':

- 1 March, Wellesley College, Boston
- 6 March, Clark University, Worcester
- 7 March, Harvard University
- 9 March, City University of New York

'The Tradition of Female Cross-dressing in Early Modern Europe':

- 3 March, Smith College, Northampton

'Whores and Burghers: the Relationship of Prostitution with Society in 17th century Amsterdam':

- 2 March, State University of New Hampshire, Durham
- 8 March, Rutgers (State university of New Jersey), New Brunswick

'Prostitution in 17th and 18th century Amsterdam: Archives, Data, Problems':

- 7 March, Center of European Studies, Harvard University
- 8 March, Princeton University, Princeton.

1990-

'Wegen der Migration und Wegen der Tradition: die Verbindungen zwischen Holland und Deutschland.' Universität von Bielefeld, 13 December 1990.

1991-

'"Fiction in the Judicial Archives": the stories people tell before the courts. A historian's dilemma.' European University Institute, Florence, 15 October 1991

1993-

'The lure of the cities of Holland: patterns of female migration in the seventeenth century', at the conference *Women of the Golden Age*, at the Frans Hals museum at Haarlem, 1 July 1993

1995-

'The anthropology of early modern prostitution: words and meanings.' European University Institute, Florence, 1 December 1995.

1996-

'Police, social control and corruption in early modern Amsterdam', European University Institute, Florence, 10 December 1996.

1997-

Lecturing tour Scandinavia, 8-18 September 1997:

'Female migration and prostitution in Amsterdam', post-doctoral seminar, University of Oslo, 8 September

Idem, seminar of the Sociology Department, University of Stockholm, 17 September.

'Women's work in pre-industrial Holland', Historical Institute of the University of Oslo, 9 September.

'Honor and prostitution in early modern Amsterdam', Historical Institute of the University of Stockholm, 11 September.

'Police and prostitution in early modern Amsterdam: a tale of interaction', at the conference *Makt, sexualitet och gränsoverskridanden*, Swedish Council for Planning and Coordination of Research, Stockholm, 12-14 September, 13 September.

1998-

'Amsterdam Jews and Amsterdam prostitution, 1650-1800', *Eighth International Symposium*

on the History of the Jews in the Netherlands, 22-25 November 1998 in Jerusalem, 25 November 1998.

1999-

'The History of policing prostitution in Amsterdam', on the conference *Regulating morality. A comparison of the role of the state in mastering the mores in the Netherlands and the United States*, Roosevelt Study Center, Middelburg, 23-24 September 1999.

'Prostitution in early modern Amsterdam', on the conference *Two faces of the early modern world. Japan and the Netherlands in the 17th and 18th centuries*, University of Leiden, 27-29 Oktober 1999.

2000-

'A little girl at the court of Frederic the Great. The memoires of Princess Wilhelmine of Prussia', on the workshop *Royal textures on the body*, European University Institute Florence, Italy, 11 November 2000

2001-

'Wilhelmine von Oranien, Prinzessin von Preussen. Eine Jugend am Hofe Friedrichs des Grossen', Colloquium zur Geschichte des Spätmittelalters und des Frühen Neuzeits, Freie Universität Berlin, 24 April 2001

'Het Amsterdams Hoerdom. Prostitutie in de literatuur en de kunst van de zeventiende eeuw', Institut für Niederländische Philologie, Freie Universität Berlin, 25 April 2001.

2002-

'Prostitution als vorindustrielles Gewerbe am Beispiel von Amsterdam in 17. Jahrhundert.' 24 juni 2002, Colloquium zur Geschichte des Spätmittelalters und der Frühen Neuzeit, Freie Universität Berlin.

'Poor women's migration to the city. The attraction of the Amsterdam health care and social assistance in early modern times', 5 september 2002, Edingburgh, Sixth International Conference on Urban History, 4-7 september 2002. (with Erika Kuijpers)

'Bild und Wirklichkeit der Prostitution in Amsterdam im 17. Jahrhundert', 29 October 2002, Colloquium Arbeitsstelle Historische Anthropologie des Max Planck Instituts an der Universität von Erfurt.

2003-

'Bild und Wirklichkeit der Prostitution in Amsterdam im 17. Jahrhundert', 18 juni 2003, Friedrich-Meinecke-Institut, Freie Universität Berlin.

'Female migration to Amsterdam. Figures, trends and stories', 3 June 2003, Balliol College, Oxford

'The childhood memories of three eighteenth century princesses', International Workshop 'Bilanz und Perspektiven der Selbstzeugnisseforschung', 15 November 2003, Friedrich-Meinecke-Institut, Freie Universität Berlin

2004-

'How poor were poor women in early modern Amsterdam?' Conference in honour of Olwen Hufton, 9 July 2004, New College, Oxford

2005-

'A royal childhood. The memoirs of Wilhelmina of Prussia in family perspective', on the international symposium *Child of the future. Enlightened pedagogy, children's diaries and memoirs of childhood*. Amsterdam 11 March 2005

A critical view of published manuscripts – the example of the edition of the diaries of Gijsbert Jan van Hardenbroek (published 1903-1918)', workshop *Early modern*

autobiographical testimony: Categories, limits, research in progress. University of Basel, 29-30 August 2005

2006-

'From doorstep to table. The language of space at the Dutch court of the 18th century', Conference Räume des Selbst / Spacing the self. Transcultural perspectives in research on self-narratives. Freie Universität Berlin, 30 March 2006

'Diary-writing at courts at the end of the eighteenth century: the Dutch case', International conference Controlling time and shaping the self: the rise of autobiographical writing since 1750. Erasmus University, Rotterdam, 17 June 2006.

2007-

'The circulation of rumours on the Prussian court in the diaries of Gijsbert van Hardenbroek and Ahasverus von Lehndorff.' Conference The Dutch-German Century? Cultural relations between the Netherlands and the German lands in the 18th century. Enschede, 26-27 January 2007, 26 January.

'Court diaries written in a Republic: the Netherlands 17th-18th centuries', Conference: Exploring cultural history. An international conference in honour of Peter Burke. Gronville and Caius College, Cambridge, 10-12 May 2007, 11 May. With Rudolf Dekker

'Gender and court-diaries in the second half of the 18th century' / 'The role of Princesses and their attendant ladies in international politics', Conference: Gender in Trans-it: transkulturelle und transnationale Perspektiven. 12. Schweizerische Tagung für Geschlechtergeschichte 2007. Historisches Seminar der Universität Basel, 6-8 September, 7 September.

Other lectures, presentations and writings:


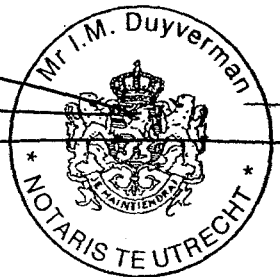
Many papers and lectures at conferences and university seminars in the Netherlands, in Dutch.

Papers for the colloquia of the Research group on Egodocuments, Free University Berlin, 2004-2007

Chapters in history textbooks for secondary schools.

Also many talks and lectures for a more general public.

This is Exhibit "B" mentioned and referred to in the affidavit of Dr. vandet
Sworn before me this third day of September A.D. 2008
A Commissioner for taking affidavits

THE BURGHER AND THE WHORE

Prostitution in Seventeenth- and Eighteenth-Century Amsterdam

by

Lotte van de Pol

Translated by Liz Waters

Contents

List of Illustrations

List of Abbreviations

Introduction

Prostitution and whoredom

The sources

Chapter One: 'Amsterdam is the Academy of Whoredom.' Prostitutes, brothels, and music houses

Prostitutes by type

Courtesans and kept women

Women and men as organizers

Whorehouses

Music houses

Urban expansion and the introduction of street-lighting

Music houses and official policy

Violence in music houses

The elite turns its back on the music houses

Chapter Two: 'Whores and scoundrels always talk of their honour.' Honour, prostitution, and the respectable citizenry

Criteria of honour

Female honour and male honour

Honour and disgrace in linguistic usage

The 'theft of honour'

The margins of society

Neighbourhood conflicts over prostitution

Acceptance of prostitution?

The Jonkerstraat and the Ridderstraat

Chapter Three: 'The caterpillar in a cabbage, the canker in the leg.' Attitudes to prostitution, prostitutes, and women

Abhorrence of silent whores

From caring mother to punishing father

Syphilis

Women as born whores

'Amsterdam Whoredom' and the 'Outspoken Damsel'

Changes in the eighteenth century

The female perspective

Men as clients

Chapter Four: 'The world cannot be governed with a Bible in the hand.' Prosecution policies and their background

Legislation

The judicial apparatus and legal proceedings

Remand in custody

Punishments

The Spin House as symbol and reality

Prosecution policy in figures

The authorities and the Reformed Church

Government and parental authority

Some prosecution trends

The reasoning behind the policy

Chapter Five: 'The devil! I must have money for this.' The dark side of prosecution policy

Pecuniary interest

The characters of the bailiff and his men

The police and the people

Buying off charges of adultery

The extortion case of 1739

Deputy Bailiff Schravenwaard and the West-Friesian hay-farmer

Profits and punishments

The case of Deputy Bailiff François Spermond

Chapter Six: 'Birds of a Feather Flock Together.' Prostitutes, their clients, and seafaring

Profile of prostitutes

Work, origins, and migration in context

Amsterdam's surplus of women

Clients

Prostitutes and VOC sailors

Seafaring

Sailors' wives

Chapter Seven: 'Miraculous tricks, to earn a living by idling.' Sex for money and money for sex

Terms of employment in prostitution

Debt

Finding customers

Negotiations

Money for sex

Sex for money

Earnings

In conclusion

Appendices

Appendix 1: Contemporary writers on Amsterdam music houses and prostitution.

Extracts from: William Mountague, *The Delights of Holland*; Bernard Mandeville, *The Fable of the Bees*; Elkanah Watson, *A Tour in Holland*

Appendix 2: Trials for Prostitution by decade, 1650-1749

Appendix 3: Dutch currency of the early-modern period

Archival Sources and Unpublished Texts

Bibliography of Printed Sources and Published Works

Index

List of Illustrations

Cover: 'The Prodigal Son' (1622). Painting by Gerard van Honthorst (1592-1656)

Page xx: Frontispiece to *D'Openhertige Juffrouw, of d'ontdekte geveinsdheid II* (Leiden, 1699)

1. Prince Eugene of Savoy in Madame Thérèse's brothel on the Prinsengracht, c. 1720. Pen and ink drawing by Cornelis Troost (1696-1750)
2. The Spin House on the corner of the Oudezijds Achterburgwal and the Spinhuissteeg. From *Historische beschryving der stad Amsterdam* (1663)
3. Interior of a music house. From *Het Amsterdamsch Hoerdom* (1681)
4. The interior of music house De Pijl in the Pijlsteeg, late eighteenth century
5. Frontispiece to *Spiegel der alderschoonste cortisanen* (1630)
6. Frontispiece to *Le putanisme d'Amsterdam* (1681)
7. 'The Proposal', 1631. Painting by Judith Leyster (1609-60)
8. The workroom in the Spin House. From *Beschryvinge van Amsterdam* (1665)
9. The workroom in the Spin House, second half of the seventeenth century. Drawing by Francoys Dancx (? - c. 1703)
10. 'The Regents and Regentesses of the Spin House', c. 1650 (detail). Painting by Bartholomeus van der Helst (1613-70)

11. VOC sailor dancing with his sweetheart. Mezzotint by Jacob Gole after Cornelis
Dusart (1660-1704)

Introduction

In the early morning of 29 January 1701, in a public privy in Hamburg, the body of a woman was found: murdered, stark naked, and without a head. The culprits, a man and two women, were quickly caught. They had committed the murder because they needed a human head to brew a magic potion. One of them, Anna Isabe Buncke, was further accused of living as a man for several years and even of having been officially married to a woman. This too was a serious crime, but Buncke had an excuse. At the time, she explained, she really had been a man. Dressed in men's clothing she had travelled to Holland as a seasonal worker and there had been given a man's body, through sorcery, by the whores of Amsterdam:

From the men who lived in her neighbourhood and with whom she had gone to a whorehouse, she had heard that the whores could remove the 'membrum virile' of any fellow who annoyed them or refused to pay. If a man was dissatisfied with his penis, he need only go to the whores and they could supply him with a bigger one.

She had done exactly that, acquired a penis and stuck it to her body. Then she went for a bite to eat with the whores and was able to have sex with one of them only a few hours later without any problem at all. It cost her a ducat.¹

This story transports us back to a time when poor Germans came to the rich Dutch Republic as migrant workers, women disguised themselves as men and even married other women, and people believed in magic and sorcery.²

Anna's tale of the Amsterdam whores is a fabrication, but no doubt another story lies behind it. Perhaps some of her compatriots in the harbourside district cajoled Heinrich, as she called herself, into going with them to a whorehouse. They may have told the timid 'boy' that if he failed to perform the women would deprive him of his sexual organ, and that if he was worried his prick was not big enough they could sell him another. Anna Isabe Buncke was not quite right in the head, and a feeble-minded 'boy' could easily be made the butt of such jokes, but even madness and delusion are subject to

the myths of their day, and to contemporaries there was undoubtedly a mythical dimension to Amsterdam prostitution.

In fact Amsterdam's reputation as a city of prostitution was based at least as much on myth as on reality. Tourists would almost invariably visit a music house (*speelhuis*), ostensibly an establishment where music was played and guests could eat, drink, and dance, but in reality a place where prostitutes picked up clients and clients prostitutes. Or they might visit the Spin House (*Spinhuis*), the women's house of correction, where they could see whores who had been given custodial sentences (see illustrations). The music houses and the Spin House were as much a feature of Amsterdam as the harbour, the charitable institutions, and the prestigious new Town Hall on Dam Square. Its seventeenth- and eighteenth-century notoriety is perhaps comparable only to the city's image at the turn of the twenty-first century, with the red-light district a major tourist attraction and Amsterdam a setting of choice for foreign authors and film directors whose plots call for a latter-day Sodom and Gomorrah.

The music houses were the eighteenth-century equivalent of the heart of today's prostitution district, the Wallen. A popular excuse for visiting a music house was that everyone else did. 'All travellers visit these loathsome places,' wrote the Frenchman Louis Desjobert in 1778, adding that 'gentlemen of rank, bishops, and lords, even the Duchess of Chartres and the Princess of Lamballe' had done so.³ The anonymous author of the pornographic *Julie philosophe. ou le bon patriote* (Paris, 1791) (*Julie the Philosopher. or the Good Patriot*) describes his heroine finding herself in an Amsterdam music house as part of her 'educational journey' as a prostitute.⁴ Casanova found the love of his youth working as a brothel-keeper; the Prince of Ligne was almost killed in a fight; Prince Eugene of Savoy went to watch the whores with the English consul as his guide (illustration 1) – all in the music houses of Amsterdam.⁵ In *Brieven van Abraham Blankaart* (1787-89) (*Letters of Abraham Blankaart*), an epistolary novel by Betje Wolff and Aagje Deken, the protagonist contemplates the many times he has taken international business acquaintances to the music houses, 'about which people in foreign countries form all too rosy and gay an impression; and which everyone wishes to visit, whatever his character and upbringing, and whether he comes from France or from Norway.' To the people of Amsterdam, not least the municipal authorities, this reputation was a source

of shame. As early as 1478 a statute warned that 'if all this were to become known outside Amsterdam, the city would be greatly dishonoured and made the subject of scandal'.⁶ That is exactly what was to happen in the seventeenth and eighteenth centuries.

Amsterdam was the third largest European city after London and Paris, which were far ahead of the rest. Immigration in the seventeenth century increased the population from around 54,000 to more than 200,000, and in the eighteenth century it continued to grow, reaching 240,000 before falling back after 1770. In 1800 the figure still stood at 210,000. By then Amsterdam had ceded third place to Naples, but in terms of wealth it remained at the top.⁷

In a metropolis of this size prostitution was only to be expected, but there were other factors that stimulated both the demand for prostitutes and the supply. Amsterdam was a magnet for immigrants and tourists. It was a trading and transport hub and a major port city, where many thousands of sailors signed up or were discharged; in either case they had money to spend. On the supply side there was a surplus of women among the common people, mostly poor immigrants with little prospect of marriage.

Prostitution in Amsterdam has been concentrated in the same part of town since the fifteenth century, the old city centre near the harbour, an area that is still central and relatively unchanged. This has always been the point of entry for those arriving in the city, for centuries by ship and later by train (Amsterdam's central station was built on an artificial island in the harbour). For new arrivals in Amsterdam the prostitution district was easy to find, as it still is. Throughout its long history, laws governing Amsterdam prostitution and attitudes to it have changed repeatedly, and all kinds of government policies have been tried – regulation, prohibition, toleration, prosecution, state control, even, since 2000, legalisation – but in practice intervention by the authorities has generally been measured. Amsterdam has a long tradition of preferring behind-the-scenes regulation and toleration within certain limits to direct and heavy-handed intervention. The outside world has often gained the impression, if in many cases erroneously, that 'in Amsterdam you can get away with anything'. This too is part of the myth of Amsterdam prostitution.⁸

*Prostitution and whoredom*⁹

Simply put, prostitution is sex for money. The oldest legal definition, from the late-Roman *Codex Justinianus*, states that a prostitute (*meretrix*) is a woman who provides sexual services for money (*pecunia accepta*) both publicly (*palam omnibus*) and indiscriminately (*sine dilectu*). Precise definitions of prostitution have always been time-bound and culture-specific, and the words used to describe it change over time.¹⁰ In eighteenth-century Dutch we occasionally find 'prostitute' used as a verb (*prostituieren*), generally meaning to corrupt, but as a noun (*prostituee, prostitutie*) it dates back only to the second half of the nineteenth century. Anyone looking for references to prostitution in older sources will encounter mainly the terms *hoererij* (whoring or whoredom) and *hoer* (whore). The latter occurs in all kinds of compound words and expressions, including whorehouse, street whore, whoremonger, whoremaster, to play the whore, and to allow oneself to be used as a whore.

In the early modern period, concern lay not with prostitution in its current sense but with 'whoring', a word used for all sexual acts and behaviour outside the marriage bed, or indeed in it, if the sex was immoderate in character or if conception was deliberately prevented. Whoring meant fornication and adultery, irrespective of whether money changed hands, and there was a firm distinction between engaging in illicit sex and accepting payment for doing so. This is illustrated, for example, in a 1667 statement by one Annetje Jans, who confessed in court to being 'a whore and earning some money by it'.¹¹ (Clearly 'whore' was not synonymous with 'prostitute'). When Hendrickje Stoffels admitted before the Amsterdam church council that 'she was guilty of whoredom with Rembrandt the painter' she was confessing to sharing his bed without being married to him; there is no suggestion here of prostitution.¹²

Whores were women who led 'dishonourable', 'disreputable', 'godless', 'disorderly', or 'iniquitous' lives, whether or not any form of payment was involved. A brothel-keeper was in charge of a 'disreputable house', a 'disorderly house', or a 'house of ill repute'. The terms *ravot* and *rabat* were also used, meaning commotion and hullabaloo; a brothel might be referred to as a *ravot-huis*, the scene of brawls, noise, drunkenness, and debauchery, which disturbed local residents and gave the neighbourhood a bad name.

The male counterpart to the whore was the *pol*, a rake, lecher, or libertine. He might simply live with a woman out of wedlock or be the lover of another man's wife, but he might well be a brothel-keeper, or perhaps a whoremaster or pander (procurer). There are several comparable words like *plug* – scoundrel, libertine, or blackguard – and *kochel*, which could simply mean a disreputable man but often referred to a whoremaster. Such characters abound in the vicinity of whores. In the roughest kinds of whorehouses and music houses, people were said to speak 'the language of blackguards and thieves' (*plugge of gauwdiefstaal*) and to indulge in 'wild dancing' (*pluggedansen*).¹³ All these terms refer to moral qualities rather than financial arrangements.

The inexactitude of the terminology used in judicial records to refer to illicit sexual acts, public scandal, disorderliness, and contempt for God's laws is typical of the seventeenth-century. After about 1675 there was an increasingly clear-cut distinction between immoral women and prostitutes.¹⁴ In the eighteenth century, definitions became more precise and unambiguous, and at the same time more neutral. After 1750, although 'whore', 'disreputable life' and so forth were still used in court, terms like *licht meisje* and *licht vrouwspersoon* took root (the rough equivalents of the English 'girl of easy virtue' and 'loose woman'), alongside *meisje van plezier*, meaning 'lady of pleasure'.

These changes in vocabulary emerge in the ways prostitutes themselves describe their activities. In 1658 a woman called Anna Jans confessed in court to 'playing the whore and spending time in various taverns; she also admits to having earned money on several occasions by carnal intercourse'.¹⁵ In 1727 Anna Wingels answered the question 'whether she would not have to admit that she had conceived a child out of wedlock and is therefore an infamous whore' by saying 'yes', endorsing a by then rather old-fashioned conception of a whore.¹⁶ In 1782 Magdalena Beelthouwer from Germany gave her livelihood as 'loose woman' and when asked in court exactly what she meant by this, she answered: 'Someone who must live by any old man-Jack and therefore stands in the alley of an evening, to have the opportunity to play the whore.'¹⁷ These three statements demonstrate a semantic shift in emphasis away from illicit sexual acts as improper moral behaviour and towards prostitution as a livelihood.

Of course prostitution is more than a matter of words and definitions. 'Public whoring' was a reality throughout this period, as a business within the city, a possible

livelihood for women, and a problem for the authorities. The Amsterdam judiciary would continue to use broad terms like 'whoring' and 'dishonourable life' in interrogations for many years, but in passing sentence a clear distinction was made between prostitution, adultery, and fornication. A legal reference work called *Het Rooms-Hollands-Regt* (Roman-Dutch Law) states that of all whores only the 'public whores, who share their bodies with everyone indiscriminately to make foul profit, and those who, by keeping such women, aim to lead the children of honest people astray, are to be punished accordingly and chased out of the country or the city'.¹⁸

The question therefore arises as to which words I, as a modern historian, ought to use. 'Prostitution' and 'prostitutes' are anachronisms, 'whoring' and 'whores' have insulting connotations, and 'public whoredom' is rather long-winded. In my view, the words prostitution and prostitute may be used analytically; after all my theme is prostitution in the modern sense, although in an historical context. These are therefore the words I have opted for in the main. From time to time 'whore' will be used for the sake of variety and because it occurs frequently in the sources.

Of course translation renders up problems of its own, even though the words 'whore' and 'prostitute' have a comparable history in English. Choices had to be made. The terminology surrounding law enforcement is problematic since the word 'police' is strongly associated in the British mind with London's Metropolitan Police, the investigative force founded in 1829, and its sister organizations. The Amsterdam force was relatively modern and professional, but to avoid any distracting connotations its officers are mainly referred to here as 'constables'. The word 'modam' in the sense of a brothel-keeper or procuress was introduced into English only in the nineteenth century and evokes a quite different image from the earlier and more earthy 'bawd'; it therefore does not appear in the English edition of this book. Words that are less obviously anachronistic, such as 'client' for a man who would until relatively recently have been referred to as a 'customer', have been less stringently avoided.

The coins of the period and their values are another possible source of confusion. The *dubbeltje* was more or less equal in value to the English tuppence and has been translated accordingly. The *schelling* (six stivers) had only about half the value of the English shilling, but for ease of reading it too has been translated. The *zesthalf*, at 5.5

stivers worth just less than a *schelling*, has not been translated, and since the *stuiver* is referred to in contemporary English books and documents as a stiver, the temptation to translate this as a penny has been resisted. A list of coins and their values can be found in Appendix 3.

The sources

Prostitution has always caught the public imagination, but the trade itself inevitably remains in the shadows. It has usually been impossible, or at least undesirable and unnecessary, for women who live by prostitution to keep any kind of written account. They were involved in an illegal enterprise. Their clients had every reason for discretion. As a result we generally see prostitution through the eyes of others, whether sensationalist writers, moralizers, or officials. Prostitutes are described in pornography, legal texts, and the records of asylums for fallen women, and written histories of prostitution therefore deal mainly with legislation, ideas, and attitudes. The image of prostitution is generally well documented, the reality a good deal less so.

The sources available on the subject of prostitution in seventeenth- and eighteenth-century Amsterdam are remarkably numerous and diverse, and, unusually, they touch upon both image and reality. After the Alteration of 1578, when Amsterdam transferred its loyalty from the Catholic to the Protestant camp to join the Revolt against Spanish rule, prostitution was strictly forbidden and the judicial archives reflect this. Criminalization and efforts at law enforcement are documented in the prisoners' Confession Books (*Confessieboeken der gevangenen*), where interrogations in court were recorded. All the Confession Books for the period up until 1811, when the system changed, have survived. Those who appeared before the bench, including whores, bawds, and brothel-keepers, were asked to state their names, ages, and places of birth. The charges against them and any previous convictions were noted down, and their sentences were later added in the margins. This information forms an excellent basis on which to construct a general and quantitative picture of prostitutes and brothel-keepers as a group. It is the many digressions, details, and stories, however, that make the Confession Books a veritable treasure trove of material on the realities of prostitution.

The Confession Books have been my main source in writing this account, specifically the more than eight thousand cases brought against prostitutes in the years 1650 to 1750, a fifth of all criminal proceedings in that hundred-year span. I have also drawn on other archival material and, for comparison, the judicial archives of The Hague. The appendices at the end of the book include an overview of sources.

Many dozens of descriptions by foreign travellers of their visits to music houses and the Spin House can be found in travel writing, diaries, memoirs, and letters in various languages. These accounts reflect Amsterdam's reputation as a city of prostitution, indeed it was a reputation they helped to create. They give concrete information on prices, furnishings, opening hours and the like, but even more importantly they tell us about the myths surrounding Amsterdam prostitution and attitudes to it. Reading between the lines it is sometimes possible to follow discussions of official policy about which Dutch writers remained silent.

Amsterdam was regarded as the ultimate city of whores by Dutch people as well, which brings us to the third type of source: fictional works, both literature and the visual arts. Brothel scenes were extremely popular subjects among seventeenth-century Dutch painters. Artists including Jan Steen, Johannes Vermeer, and Gerard van Honthorst between them painted many hundreds of 'brothel scenes', 'procuresses', 'indecent proposals', and 'robberies in brothels' (see cover illustration).¹⁹ Popular literature of the period is full of Amsterdam whores, whorehouses, brothel-keepers, and music houses. There are hundreds of farces, prose works, songbooks, pamphlets, and other writings in which sexual misconduct, whoring, and prostitution are mentioned, most of them set in Amsterdam. Picaresque novels – in which the narrator describes how he has survived against the odds by his own ingenuity and by trusting in Lady Fortune – often tell of sexual adventures, and Amsterdam whores generally play a significant part. Examples include *De Amsterdamsche lichtmis, of zoldaat van fortuin* (The Amsterdam Libertine, or Soldier of Fortune) of about 1731 and *De ongelukkige levensbeschrijving van een Amsterdammer, zynde een beknopt verhaal zyner ongelukken* (The Unhappy Biography of an Amsterdammer, Being a Concise Account of His Misadventures), published in 1775.

There are several books that take Amsterdam prostitution as their main subject. The most important of these is undoubtedly *Het Amsterdamsch Hoerdom. Behelzende de listen en streeken, daar zich de Hoeren en Hoere-Waardinnen van dienen; benevens der zelve maniere van leeven, dwaaze bygelovigheden, en in't algemeen alles 't geen by dese Juffers in gebruik is* (Amsterdam Whoredom. Containing the Schemes and Tricks of which the Whores and Bawds Avail Themselves; as well as their Way of Life, Foolish Superstitions, and in General Everything that is Customary among these Damsels). It was published in Amsterdam in 1681, immediately followed by a French edition entitled *Le putanisme d'Amsterdam*. The Dutch edition was reprinted at least nine times, in 1684, 1687, after 1687, 1700, 1756, c. 1760, 1765, 1775, and 1782. A pirated version, far more pornographic than the original, appeared in 1694, ostensibly written by one Jan Pottenbol of The Hague. A German translation called *Das Amsterdamer Huren-Leben* was published in Leiden in 1754. There must have been innumerable copies of the book in circulation, given the number of reprints, translations, and references.

In *Het Amsterdamsch Hoerdom* a man from Rotterdam tells how, on his way to Amsterdam by public canal barge, he hears people talking about the Amsterdam music houses. Intrigued, he decides to take a look for himself as soon as he has concluded his day's business. As it turns out, he does not have to go anywhere. The devil appears to him in a dream and leads him on a guided tour of the music houses and brothels, from the most fashionable music halls at the head of the Zeedijk to the most miserable dives near the Regulierstoren. Both characters are invisible so they can listen at will and enter wherever they choose (illustration 3). The guide is able to answer all questions put to him, and they witness scandalous deeds and deceptions so appalling that even the devil is horrified. When the protagonist wakes up, he declares himself completely cured of his desire to see the whores of Amsterdam. The descriptions in the book are wonderfully animated and detailed, suggesting first-hand observation; the anonymous author appears well informed about law-enforcement policy, even its historical background, and the organizational structures and financial transactions he depicts are entirely consistent with accounts given by women in court in the same period. *Het Amsterdamsch Hoerdom* is unquestionably an invaluable supplementary source on the history of prostitution in Amsterdam.

D'Openhertige Juffrouw, of d'ontdekte geveinsdheid (Vol. I, 1680; Vol. II, 1699) (The Outspoken Damsel, or Hypocrisy Unmasked) is the fictional autobiography of a fashionable and successful Amsterdam prostitute. It was a popular work, frequently reprinted and even translated (an English-language adaptation, entitled *The London Jilt: or, the Politick Whore*, appeared in 1683). Eighteenth-century works in the same genre include *Den opkomst en val van een koffihuys nichtje* (1727) (The Rise and Fall of a Coffee-House Cousin) by Jacob Campo Weyerman, the 'autobiography' of a frivolous girl who ends up as a prostitute and ultimately in the gutter. In the *Boereverhaal van geplukte Gys, aan shuuwe Jaap, wegens zyne Amsterdamsche zwierparty, of samenspraak tusschen hun beiden; over de heedendaagsche speelhuizen, meisjes van plaizier en derzelver aanhang, door eenen liefhebber der dichtkunst in rym gebragt* (c. 1750) (Farmers' Story of Fleeced Gys, as Told to Sly Jaap, on Account of his Night Out in Amsterdam, or the Conversation Between the Two of Them; Describing the Current Music Houses, Women of Pleasure and their Entourage, Transposed into Rhyme by a Lover of Poetry), farmer Gys tells farmer Jaap, in the dialect of the countryside north of Amsterdam, how he was relieved of both money and health by whores and bawds. Finally, *De Amsteldamsche speelhuizen* (1793) (The Amsterdam Music Houses) uses an established format to describe prostitution: a dialogue between an inquisitive innocent and his more experienced guide.

Literature tells us a great deal about ideas and attitudes, reflecting stories and clichés current at the time, but books like *Het Amsterdamsch Hoerdom* must have owed part of their success to the fact that what they described seemed so true to life. Used with caution, literary texts can illustrate, clarify, confirm, and supplement archival sources. The same applies to the visual arts. Book illustrations in particular reflect the realities of prostitution, even if they often tell us more about attitudes to women and to sexuality in general than about the actual business of prostitution.

Caution is required in drawing conclusions from the archival sources. The Confession Books essentially describe what the judicial system defined, prosecuted, and then documented as 'whoredom'. Even in studying the most detailed interrogations we are dependent on the specific questions asked in court, and these cases are not necessarily

representative, since many perpetrators were never arrested and the Confession Books focus disproportionately on poor and public whores.

Unless they were innocent and could prove it, suspects had a vested interest in presenting their case in as favourable a light as they could, distorting the facts if need be, even lying outright. They undoubtedly perjured themselves. Many things they said in their own defence were lies or threadbare excuses and many of their stories are pure invention. This does not make their testimony worthless. In court the accused did not simply lie or tell the truth, they told stories. Even without consciously fibbing, they turned the events in question into narratives intended to make a good impression on the judges; at the same time convincing themselves they were telling the truth. Their stories had to be plausible, so they were tailored to the culture and outlook of their era. They arise from reality, but also from the shared myths and fantasies of the time. The statement by Anna Isabe Buncke at the start of this introduction is one rather extreme example.²⁰

Travel stories often tell us at least as much about the travellers themselves as about the Dutch. The French find the food unpalatable and the women badly dressed, the Germans comment that the Dutch care little about their honour, and the English complain of being fleeced. The English and Dutch had a great deal in common and there was much contact between them, but they wholeheartedly detested one another; English visitors tended to examine everything through the eyes of a competitor and enemy. To reasonably erudite French travellers, eighteenth-century Holland was the exemplary state the Enlightenment philosophers looked to as they contemplated designs for a better society. The Germans, who in the seventeenth century were still enamoured of everything Dutch, managed to throw off their sense of inferiority in the eighteenth century, passing stern judgment on the moral shortcomings they discerned in a country where they were still reviled on the streets as *moffen* ('krauts').

Foreign visitors rarely understood the language, spoke to few Dutch people, and relied on compatriots to show them around. Many had read travel accounts beforehand and almost all carried guidebooks. Their own accounts are influenced by these guidebooks, which were in turn largely copied from each other. Travellers therefore not only tended to visit the same places, they had the same reactions and often used the same

imagery. The harbour of 'populous' Amsterdam, a city 'rich in ships', is invariably described as a 'forest of masts'.

There is no sharp distinction between 'factual' travel writing and 'fictional' art and literature. Neither is without its prejudices and stereotypes. Judicial archives, popular literature, travel writing, paintings, drawings, all deserve to be taken seriously as sources. It is crucial to see each in the context of the rest; more than just different genres, they differ in approach. Each has a perspective of its own and they sometimes contradict one another.

Finally, the sources themselves are part of the story. Travel accounts did not merely reflect the city's reputation, they made prostitution a major feature of Amsterdam's image. Literary texts and works of art are aspects of material reality and they too play a part in the history of prostitution. The trade rendered up rich subject matter which, distorted and exaggerated or not, was the stuff of books that stood a good chance of profitable sales.

Het Amsterdamsch Hoerdom had an especially powerful influence on the real world. It tempted many members of the elite to visit the music houses, and with publication of the French edition the same year the attraction became international. Foreign visitors wrote letters and travel accounts that in turn set a fashion: no trip to Amsterdam was complete without a visit to a music house. Books drew people to the music houses, helping to keep them in business; books created expectations the keepers of music houses proceeded to fulfil. To some extent, reality was created by fiction.

¹ Lindemann, 'Der Jungfer Heinrich', p. 265.

² See also Dekker and Van de Pol, *The Tradition of Female Transvestism in Early Modern Europe*.

³ Desjobert, 'Voyage aux Pays Bas en 1778', pp. 18-19. The Duchess of Chartres and the Princess of Lamballe had visited the Netherlands in the summer of 1777 along with a number of other ladies of the nobility.

⁴ Jacob, 'The materialist world', p. 200, and a verbal remark by Margaret Jacob.

⁵ Casanova, *Histoire de ma vie* V chapter 7 and VI chapter 1; De Ligne, *Fragments de l'histoire de ma vie* I, pp. 67-70.

⁶ Breen, *Rechtsbronnen der stad Amsterdam*, pp. 9-10.

⁷ In the years 1650, 1700, and 1750 the population of London was respectively 400,000, 575,000, and 675,000, that of Paris respectively 430,000, 510,000, and 576,000: De Vries, *European Urbanization 1500-1800*, pp. 270-8. For Amsterdam see: Nusteling, *Welvaart en werkgelegenheid in Amsterdam 1540-1860*, chapter 2 and p. 51; Van Leeuwen and Oepen, 'Reconstructing the Demographic Regime of Amsterdam 1681-1920', p. 87.

⁸ Van de Pol, 'The History of Policing Prostitution in Amsterdam'.

⁹ For the meanings of words in this section, extensive use has been made of *Woordenboek der Nederlandsche Taal* (www.wut.nl.nl).

¹⁰ Bullough, *History of Prostitution*, pp. 1-5; Bloch, *Die Prostitution* I, pp. 7-38.

¹¹ RA 318 f. 27vo, 20 December 1667.

¹² This is a mistake sometimes made by art historians. See for example Alpers, *Rembrandt's Enterprise*, p. 65.

¹³ *Het Amsterdamsch Hoerdom*, pp. 30-1 and 270-1.

¹⁴ The word 'whore' undergoes a similar development in several different languages. For English see Trumbach, 'Modern prostitution and Gender in *Fanny Hill*', p. 73.

¹⁵ RA 312 f. 119vo, 29 August 1658.

¹⁶ RA 385 f. 190vo, 2 July 1727.

¹⁷ RA 449 p. 426, 29 March 1782.

¹⁸ Van Leeuwen, *Rooms-Hollands-Regt*, p. 475.

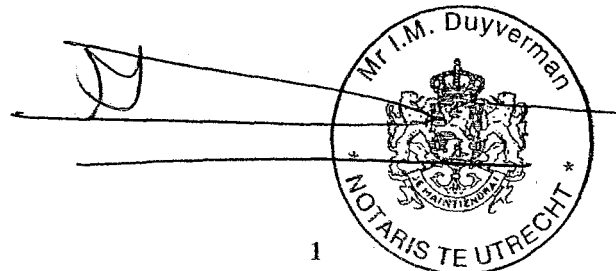
¹⁹ Van de Pol, 'Beeld en werkelijkheid van de prostitutie in de zeventiende eeuw'.

²⁰ Lindemann, 'The Multiple Identities' takes a close look at the contradictory stories told by Buncke and their function.

This is Exhibit "C" mentioned and referred to in the affidavit of Dr. van de Pol
 Sworn before me this third day of September, A.D. 2008
 A Commissioner for taking affidavits

Dutch Policy on Prostitution

Questions and Answers 2005



1	Is prostitution legal in the Netherlands?	1
2	What are the implications of article 273a of the Criminal Code?	1
3	What penalties are imposed?	1
4	What does the policy involve?	1
5	Why was the ban on brothels lifted?	2
6	How do prostitutes benefit?	2
7	How do inspections work?	3
8	Can local authorities refuse to allow brothels?	3
9	Are the police allowed to keep a register of prostitutes?	4
10	What is the policy on health care?	4
11	What forms does prostitution take?	4
12	How many prostitutes are there in the Netherlands and what countries do they come from?	5
13	How does the new legislation affect labour relations?	5
14	How does the new legislation affect prostitutes' rights to social security?	6
15	What arrangements are made for the collection of tax and social insurance contributions?	6
16	How does the policy help to combat human trafficking?	6
17	Which foreign nationals are allowed to engage in prostitution?	7
18	Is help available for victims of human trafficking?	7
19	What interest groups exist to assist prostitutes?	8

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

This on-line publication answers some of the most frequently asked questions about the Dutch government's policy on prostitution.

What is the official policy on prostitution? Why are brothels allowed? And what are the regulations governing them?

Dutch Policy on Prostitution is available in PDF format at:
www.minbuza.nl/english > (English) > Welcome to the Netherlands >
About the Netherlands > Policy on drugs, euthanasia and other ethical
issues

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

1 Is prostitution legal in the Netherlands?

Prostitution as such has never been illegal in the Netherlands, provided it was voluntary. Brothels, however, were illegal until 1 October 2000, when articles 250bis and 432 were removed from the Criminal Code and the ban on brothels and pimping lifted. It is now legal to run a business where men or women over the age of consent are voluntarily employed as prostitutes. The person running the business must satisfy certain conditions and obtain a licence from the local authorities. Sex clubs, brothels and escort services may therefore operate as legal businesses. The Netherlands is one of the first countries in the world to recognise voluntary adult prostitution as a normal occupation.

2 What are the implications of article 273a of the Criminal Code?

Article 273a makes it an offence to exploit another person for the purpose of prostitution and outlaws other forms of sexual exploitation. It also prohibits:

- forced or compulsory labour or services
- slavery
- practices comparable with slavery or servitude
- trafficking in organs.

3 What penalties are imposed?

Anyone who

- forces another person to engage in prostitution
- induces a minor to engage in prostitution
- recruits, takes away or abducts a person to engage in prostitution in another country (pursuant to the 1933 International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age)
- profits from prostitution involving a minor or forced prostitution
- forces another person to surrender the proceeds of prostitution

is liable to a custodial sentence of up to six years and/or a fine.

In the event of aggravating circumstances (the victim is under the age of sixteen or if two persons committed the offence acting in concert) the sentence may be raised to a maximum of eight or ten years. If the offence involves serious physical injury or danger to life, the penalty may be raised to a maximum of 12 years and to a maximum of 15 years for loss of life.

4 What does the policy involve?

Although the ban on brothels was lifted in 2000, no legislation governing prostitution was introduced. It has been left to local authorities to formulate and implement policies tailored to

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

the circumstances prevailing in their area. Hence, the local authorities lay down the rules for brothels operating within their jurisdiction. They are also responsible for issuing licences. Brothels must be licensed and must therefore satisfy the conditions. The Association of Netherlands Municipalities has published guidelines for the regulation of brothels, sex shops and streetwalkers.

Policy on the establishment of brothels enables local authorities to exert influence on their location, ensuring that they do not disturb or intrude on the life of a neighbourhood. Their location must conform to zoning and urban renewal plans and to local by-laws on the living and working environment.

Regulations on premises specify the minimum size of working areas and govern safety, fire precautions and hygiene. For instance, every working area must be equipped with a panic button, and hot and cold running water. Condoms must be provided.

Regulations on the operation of brothels govern the position and status of prostitutes, protecting their physical and mental integrity and prohibiting forced prostitution, the employment of minors or people without a valid residence permit. They also include measures to prevent excessive nuisance in neighbourhoods where brothels are located.

5 Why was the ban on brothels lifted?

Brothels were banned in the Netherlands in 1911 to protect prostitutes from exploitation. However, the ban has not been enforced for the past 50 years. Action was only taken against brothels and sex clubs if they engaged in criminal activities or disturbed public order.

To end abuses in the sex industry, the Netherlands decided to change the law to reflect everyday reality. It is now legal to employ prostitutes who are over the age of consent, and do the work voluntarily, but stricter measures have been introduced under criminal law to prevent exploitation. The legalisation of brothels enables the government to exercise more control over the sex industry and counter abuses. The police conduct frequent controls of brothels and are thus in a position to pick up signs of human trafficking. This approach is in the interests of prostitutes themselves, and it facilitates action against sexual violence and abuse and human trafficking.

The new legislation aims to:

- control and regulate the employment of prostitutes through a municipal licensing system
- protect the position of prostitutes
- protect people from being coerced into prostitution
- protect minors against sexual abuse
- reduce prostitution by foreign nationals residing illegally in the Netherlands
- sever the links between prostitution and crime.

6 How do prostitutes benefit?

The legalisation of brothels has several advantages for prostitutes. It means that local authorities can publish by-laws governing safety, hygiene and working conditions in brothels. Brothels may be forbidden to force prostitutes to consume alcoholic drinks with clients, or

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

engage in unsafe sex or certain sexual acts. They may also be compelled to allow health services or interest groups unrestricted access to their premises.

Prostitution is now considered a legitimate occupation. So prostitutes now have the same rights and obligations as other professionals. The owners of brothels operated in a grey area for many years, in that the legislation against it was not enforced. As a result, the working relationship between prostitutes and their employers differs from that in other sectors. It is up to the parties themselves to define their positions, since this is an area where the government exercises little influence. Most brothel owners are unwilling to enter into employment contracts. The rationale is that they provide support services to self-employed prostitutes, and are therefore not obliged to pay income tax or social insurance contributions. The authorities can, however, verify the nature of the working relationship and take action against anyone operating under false pretences.

The rights of prostitutes are more explicit, as the industry now has to comply with labour laws. It has the same obligations as any other sector, relating to tax and social insurance contributions. The government publishes booklets for prostitutes and their employers, containing information on social insurance and related matters. They examine the comparative advantages of employment and self-employment, and their respective rights and obligations.

A study was conducted two years after the ban on brothels had been lifted, but it was too soon to draw any conclusions about its impact. Rehabilitating a sector that had been operating illegally for almost a century requires more than new laws or new policy. Prostitutes and their employers need to be sufficiently informed about their rights and obligations, and the social position and status of prostitutes must be improved. The outcome of the study will be useful in this process.

7 How do inspections work?

Monitoring brothels to ensure that they satisfy the conditions for a licence is an administrative matter. It is up to the local authorities to decide who is responsible for doing so. In practice, it is usually the police. Local enforcement policy is coordinated by the mayor, the public prosecutor and the chief of police. Agreements reached between them may be set down in enforcement instructions.

Brothels that fail to observe the regulations are liable to administrative sanctions such as a penalty payment, withdrawal of their licence and closure. They can also be prosecuted for the offences covered by article 273a of the Criminal Code in the event of prohibited forms of prostitution or sexual services (see 2).

8 Can local authorities refuse to allow brothels?

Local authorities formulate their own policies on the establishment and location of brothels and can therefore decide whether they may be established and, if so, where they may be located. They may also refuse to allow certain forms of prostitution, such as window soliciting. They may for example withdraw a licence or refuse to grant one if:

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

- the owner of a brothel is unable to produce a police clearance certificate issued by the local authorities
- the intended location conflicts with zoning plans
- the brothel employs a minor or an illegal resident or any person under coercion
- it is in the interest of public order
- it makes the area less desirable to live or work in.

Permission to run a brothel may not be refused on moral or ethical grounds.

9 Are the police allowed to keep a register of prostitutes?

No. This would contravene the various laws protecting personal privacy. However, the police may keep a temporary register for a specific law enforcement purpose, for example to investigate human trafficking. They are obliged to report this to the Data Protection Board.

10 What is the policy on health care?

The local authorities are responsible for ensuring that prostitutes have easy access to health care, with readily available services and no sanctions, but health and working conditions are primarily the responsibility of the prostitutes themselves and their employers. The local authorities' job is to ensure that employers fulfil their obligations. For instance, they can set conditions for granting licences and take steps to ensure that those conditions are met.

Employers' responsibilities include pursuing a safe sex policy, giving their workers the opportunity to benefit from information activities, and encouraging them to have regular medical checkups for sexually transmissible diseases. General practitioners and specialists have been given special guidelines on STD screening among prostitutes.

Medical checkups are not compulsory. Obligatory checkups reinforce the idea that prostitutes transmit infections. Moreover, clients use medical checkups as an excuse to ask for unsafe sex. As a rule, prostitutes are asked to have medical checkups four times a year. The majority consider them useful precautions and are willing to comply. Clinics in the cities offer free and anonymous checkups. Safe sex and good information are of paramount importance in protecting prostitutes and their clients against transmissible diseases.

11 What forms does prostitution take?

There are different kinds of prostitution. The majority of prostitutes work in sex clubs or red-light windows; others find clients in hotels or bars or through escort services. Many local authorities prohibit streetwalking to prevent nuisance and safeguard public order. Some have designated official zones where streetwalkers may solicit at specified times. Each zone has a car park where prostitutes and clients can make contact. There is also a lounge where prostitutes can shower and rest. They can obtain coffee and condoms and speak to a counsellor if they wish. The introduction of these zones has significantly increased the safety of streetwalkers and reduced or even eradicated nuisance in residential areas. Window soliciting occurs in most large towns and cities.

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

According to a survey conducted in 2000, prostitutes were engaged as follows:

Form	Percentage
Window soliciting	20
Streetwalkers	5
Brothels and sex clubs	45
Escort services	15
Service at home	5
Other*	10
Total	100

* Hotels, bars, massage parlours etc.

These figures have changed since the introduction of the new legislation. A fresh survey will be conducted in 2005.

12 **How many prostitutes are there in the Netherlands and what countries do they come from?**

There are estimated to be 25,000 prostitutes in the country, with 12,500 working at any one time at a total of 6,000 locations. Many were migrants. In the 1970s the majority of foreign prostitutes were from Thailand and the Philippines, in the 1980s from Latin America and the Caribbean. After the fall of the Berlin Wall in the late 1980s, many came from Central and Eastern Europe. In 1999 no more than one third were Dutch nationals, the remainder representing 44 nationalities. The majority were from the Dominican Republic, Colombia, the Czech Republic, Romania and Poland. No figures were available on illegal residents.

At the time, an estimated five percent of prostitutes were male and five percent transsexual, the majority being migrants. Ten percent of all prostitutes were drug addicts, the majority Dutch nationals or former Dutch nationals.

No recent estimates are available of the number of prostitutes in the Netherlands. Their numbers are assumed to have declined over the past few years, as a result of frequent inspections of licensed brothels by the police and tax authorities.

13 **How does the new legislation affect labour relations?**

The lifting of the ban on brothels means that private law, which includes labour law, applies to relations between prostitutes and their employers. The most important points are that individuals can decide whether they wish to engage in prostitution and, if so, how, and that they themselves can also choose to terminate the business relationship.

The Working Conditions Act and most other legislation that applies to the business sector in general applies to prostitution as well. The Labour Inspectorate has published a booklet containing information on legislation governing safety, health and welfare. The booklet is intended for prostitutes and their employers, and for safety, health and welfare services.

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

14 How does the new legislation affect prostitutes' rights to social security?

Prostitutes who work for an employer and are obliged to stop working for reasons beyond their control are eligible for unemployment benefit. Like any other unemployed person, they must be available for work and take any jobs that are generally considered acceptable. Obviously no-one can be obliged to take a job in the sex industry, nor do employment offices offer such jobs.

Prostitutes who choose to stop working, whether for an employer or as a self-employed professional, are not eligible for unemployment benefit, because they have become unemployed voluntarily. Instead, they are entitled to social assistance. They may register as jobseekers.

Prostitutes who are not self-employed but work for an employer are eligible for invalidity benefit. They are entitled to benefits only if they are no longer able to do their own or any other generally acceptable work.

These rules apply to employees in all sectors.

15 What arrangements are made for the collection of tax and social insurance contributions?

Prostitutes and their employers are required to pay tax. The tax department applies a target group approach which is uniform throughout the country. Both parties are responsible for paying tax, depending on the nature of their working relationship. Employers are obliged to contribute towards employee insurance schemes.

16 How does the policy help to combat human trafficking?

An important spin-off of the policy is that it prevents human trafficking, which is characterised by exploitation, coercion and violence. The lifting of the ban on brothels makes prostitution a legitimate occupation and gives prostitutes the same rights and protection as other professionals. The labour laws offer the most effective protection against exploitation, violence and coercion. The policy is based on the conviction that strengthening the position of women is the best way to combat sexual violence. Moreover, abuses are easier to detect when prostitutes operate publicly and legally rather than in a clandestine subculture.

The introduction of a municipal licensing system enables the police and other law enforcement agencies to conduct inspections of brothels, subject to the mayor's consent. Through regular inspections to ensure that brothels conform to the licensing conditions, the police are in a position to pick up signs of human trafficking. They obtain invaluable information that can be used immediately to trace and prosecute offenders in both the regulated and unregulated sectors.

A special phone line has been opened so that members of the public can anonymously report suspicious activities.

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

Article 273a of the Criminal Code, which prohibits exploitation of prostitutes as a form of human trafficking is strictly enforced. The law enforcement authorities in the Netherlands give priority to combating the traffic in persons, the exploitation of prostitutes, and the employment of minors in prostitution.

The Netherlands supports projects both at home and abroad aimed at preventing human trafficking. It is also tackling the problem in partnership with other members of the European Union. The European Union conducts information campaigns in countries in which victims are recruited, and in 2003 it set up an experts group on the subject. Europol supports operational and research projects in the member states, and conducts studies to improve policing methods.

In 2000 the Netherlands commissioned an independent national rapporteur – one of the few positions of its kind in the European Union – to publish an annual report on human trafficking and make recommendations to the Dutch government.

17 Which foreign nationals are allowed to engage in prostitution?

Nationals of countries outside the European Union and the European Economic Area who do not have a valid residence permit are not allowed to work in the Netherlands. By the same token, they are not allowed to engage in prostitution. This group includes visitors who are in the Netherlands on a tourist visa or who do not require a visa for a stay not exceeding three months.

Nationals of countries that have signed an association agreement with the European Union, such as Bulgaria and Romania, may establish themselves as self-employed workers, providing they satisfy the conditions for doing so (private capital, business plan, commercial skills) and possess a residence permit that allows them to work for themselves. They may not work for an employer.

Nationals of Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Norway, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom may work as prostitutes in the Netherlands, either for themselves or for an employer. Transitional arrangements will apply to nationals of the countries that joined the European Union in May 2004. Under these arrangements, nationals of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia will not be permitted to work for an employer in the Netherlands until at least 1 May 2006.

Strict measures are taken against prostitutes operating in the Netherlands without a valid residence permit and to unmask anyone working under false pretences. Any person who is in the Netherlands illegally is asked to leave or may be deported under the provisions of the Aliens Act.

18 Is help available for victims of human trafficking?

Anyone who is in the Netherlands illegally and is a victim of human trafficking is entitled to assistance from the government. Anyone who files a complaint of trafficking is granted a temporary residence permit pending the outcome of legal proceedings. In some cases they may be eligible for a permanent residence permit on humanitarian grounds. At present, a

This is a publication of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs

residence permit of this kind does not entitle the holder to work, but this is expected to change in the near future.

They are given three months to decide whether they wish to file a complaint. They are allowed to stay in the Netherlands legally during this period and may use all public facilities and services, such as counselling, medical care, and financial and legal services.

19 What interest groups exist to assist prostitutes?

Many agencies and organisations are working to improve conditions for prostitutes. The following are some examples.


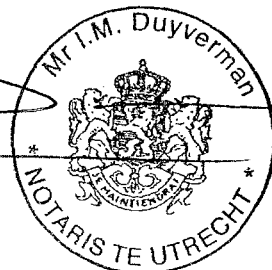
A. de Graaf Foundation, established in 1961, specialises in issues relating to prostitution. It advises on policy, encourages debate, conducts research and carries out projects on assignment. It also manages an information and documentation centre.

Stichting Aids Fonds–Soa Aids Nederland coordinates information campaigns on AIDS and sexually transmissible diseases. These campaigns target specific categories of prostitutes, such as foreign nationals, drug users and transsexuals.

De Rode Draad campaigns for prostitutes' rights and recognition of prostitution as a profession. It collaborates with the Trade Union Confederation FNV.

The *Dutch Foundation against Trafficking in Women* (STV) assists the victims of trafficking.

This is Exhibit "D" mentioned and referred to in the affidavit of Dr. van de Pol
Sworn before me this third day of September A.D. 2018
A Commissioner for taking affidavits

**Prostitution in the Netherlands
since the lifting of the brothel ban**

249a

Onderzoek en beleid

**Prostitution in the Netherlands
since the lifting of the brothel ban**

A.L. Daalder

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2007 WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 932 1

NUR 820

Foreword

Prostitution is an age-old and world-wide phenomenon. Yet, the reality of its long existence and its occurrence almost anywhere in the world has not made prostitution a generally accepted phenomenon internationally. Quite the reverse, in most countries involvement in prostitution has been penalised in some form or other. The prostitute herself is punishable, for instance, or the sex establishment's owner, or the client. A combination of the penalisations of these parties frequently occurs as well.

In the Netherlands, since the general ban on brothels was lifted, we have the unique situation that on certain conditions the exploitation of prostitution by prostitutes of age is legal, provided that they do their work on a voluntary basis and possess the legal residence permit required for employment. In the eyes of the law, prostitution is interpreted as a (special) form of labour. This does not mean, however, that prostitution has become generally accepted by Dutch society and has moved out of the spotlight of public interest. Almost daily, the media give some kind of attention to prostitution, bringing up several of its aspects. Examples of issues recently brought up by the media, sometimes greatly enlarged, are: the arrest of a gang of human traffickers who have forced at least ninety women to work as prostitutes; the possible consequences of the impending shutdown of a large number of windows in Amsterdam as a result of the municipality's intention to revoke the license of a number of proprietors on the basis of the BIBOB Act; and the plan to put up a statue for prostitutes. Prostitution is a rewarding subject in various talk shows. In these shows, opinions frequently play a more important role than facts.

Internationally, there is much interest in the legalisation in the Netherlands and in the developments within prostitution which have been following it. Quite often, the observers lose sight of the fact that, although prostitution is legalised on certain conditions, at the same time the penalisation of particular forms of prostitution has been made more severe. This applies to various forms of trafficking in human beings, such as the exploitation of underage prostitutes and of prostitutes who are working under some form of coercion. In this evaluation of the lifting of the brothel ban, we have focused our attention on both the legalised and the punishable forms of the exploitation of prostitution. With the aid of the evaluation's results, we will be able to debate about prostitution on the basis of facts, instead of only on the basis of opinions. Because of the complexity and the extensiveness of the terrain, three sub-studies have been conducted by, respectively, the DSP Group, Regioplan Beleidsonderzoek, and Intraval. You have before you the overall report of the WODC, in which the most important results of the sub-studies are summarised and combined with relevant data from other research.

Our gratitude goes to the researchers who have carried out the sub-studies, and to all the respondents who were willing to talk to them. In addition, I would like to express our thanks to the members of the reading committee for their reactions, as well as to the researchers Zuidema, Aerts, and Boonstra of the Hugo Sinzheimer Institute of the University of Amsterdam, for allowing us an early look at their publication on labour law and prostitution.

Prof. Dr. Frans Leeuw
Director, WODC

Table of contents

Summary	9
1 Introduction	17
1.1 The reason for this research	17
1.2 Objectives	19
1.3 A definition of concepts	20
1.4 Research methods	22
1.4.1 The research among municipalities	24
1.4.2 The research among prostitutes and business owners in the licensed sector	25
1.4.3 The research on non-legal prostitution	26
1.5 Reading guidelines	27
2 The prostitution sector	29
2.1 Supply	29
2.2 Demand	33
2.3 Developments	35
3 Legislation and policy	39
3.1 Legislation	39
3.2 Suppositions behind the amendment of the law	41
3.3 Policy	42
3.4 The international context	44
4 Controlling and regulating the exploitation of prostitution	47
4.1 Municipal policy	47
4.2 The issuing of licences	48
4.3 Surveillance, enforcement and compliance	50
4.3.1 Factors benefiting spontaneous compliance	51
4.3.2 Factors benefiting enforcement	54
4.4 Developments	57
5 Protecting the prostitutes' position	61
5.1 Labour relations	61
5.1.1 Jurisprudence	62
5.1.2 The actual practice	64
5.2 Working conditions	68
5.3 Mobility	68
5.4 The possibilities of getting out	69
5.5 Developments	71

8 *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*

6	Punishable forms of exploiting prostitution	73
6.1	Non-licensed exploitation	73
6.2	Illegal labour	74
6.3	Minority	76
6.4	Exploitation of people	78
6.5	Developments	80
7	Conclusions	83
	Literature	91
	Appendix 1 The reading committee	95
	Appendix 2 Article 273f of the Dutch criminal code	97

Summary

Introduction and research questions

In the Netherlands, the general ban on brothels was lifted on 1 October 2000.

The essence of the amendment of the law is that, under certain conditions, those forms of prostitution in which prostitutes of age are voluntarily engaged are no longer prohibited. At the same time, the legislator intends to crack down forcefully on unacceptable forms of prostitution (in particular various forms of trafficking in human beings). A first evaluation of the amendment of the law was carried out in 2001 and 2002. The Minister of Justice promised Dutch Parliament that a second evaluation study would be carried out a few years after the amendment of the law had become effective. The Research and Documentation Centre (WODC) was asked to direct this evaluation. Three sub-studies were commissioned by and carried out under the supervision of the Research and Documentation Centre. In this report, the results of the sub-studies will be summarised and combined with relevant information from other studies and reports.

The aim of this study is to provide information on the state of affairs regarding prostitution in the Netherlands in 2006 in the context of the evaluation of the lifting of the brothel ban, in order to be able, if necessary, to develop flanking policy.

The research questions are:

- What is the current situation regarding prostitution in the Netherlands with regard to municipal policy, enforcement and compliance?
- What is the current social position of prostitutes in the Netherlands?
- What is the nature and scale of involuntary prostitution, prostitution by minors, and prostitution by women who do not have a valid work permit?
- Which developments have taken place in the prostitution sector during the past years, and to what extent is it plausible that shifts have (in part) been caused by the lifting of the ban on brothels?

Research methods

The three sub-studies were carried out by several institutes under the direction of the Research and Documentation Centre.

The DSP Group carried out a study on municipal prostitution policy and its regulation and enforcement. A survey was conducted among all Dutch municipalities. The questionnaire was completed by a total of 385 municipalities (84%). Municipalities that had not completed the questionnaire were asked a number of questions over the telephone. The response was

so high that the results are assumed to be representative for all Dutch municipalities. A qualitative study was carried out in six municipalities, in order to gain more in-depth knowledge. For this study, Amsterdam, The Hague, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein, and Tilburg were chosen on the basis of a number of criteria. A total of 67 in-depth interviews were held with municipal officials, municipal services, prostitutes, sex business owners, members of the police force, and other people involved.

Regioplan Beleidsonderzoek carried out a study on the social position of prostitutes in the licensed sector. This study focused in particular on window prostitution, clubs, private houses, escort businesses, and massage parlours. The study was carried out in 20 municipalities spread throughout the country. Face-to-face interviews were conducted with 354 prostitutes and 49 owners, using structured questionnaires. Because the majority of the prostitutes was not born in the Netherlands, a substantial part of the interviews was conducted in a language other than Dutch (mainly English or Spanish).

Intraval carried out a study on the nature and scale of various forms of non-legal prostitution. The emphasis in this sub-study lay on more covert forms of prostitution. Owing to its subject matter, this sub-study presented the most problems with respect to drawing quantifiable conclusions and applying these conclusions more generally to prostitution in the whole of the Netherlands. In a general section, the researchers assembled outlined information about the various aforementioned forms of prostitution by means of desk research, interviews with 29 key informants, and an analysis of available registration data on trafficking in human beings. The core of the study consisted of an in-depth study in four regions into illegality and exploitation in the prostitution sector. In Amsterdam, Eindhoven, Groningen, and North and Central Limburg registration data were gathered, key informants, sex business owners, prostitutes, and clients were interviewed, and observations were carried out. For this sub-study, a total of approximately 190 persons were interviewed. Besides, for each region, the offering of prostitution services was mapped out by means of municipal data, and via (local) newspapers and the Internet.

The Research and Documentation Centre wrote an overall report, taking the objectives of the amendment of the law as a guideline. In this report, the most important results of the sub-studies are combined with one another, as well as with relevant information from other studies and reports.

Legislation and policy

With the amendment of the law, which came into effect in 2000, the general ban on brothels and the ban on pimping were lifted; the relevant sections were removed from the Dutch Penal Code. At the same time, a more severe penalisation of undesirable forms of prostitution and the sexual abuse of minors was introduced. The new section 250a of the Dutch Penal Code penalised all forms of exploitation in the prostitution sector. In October 2002, during a partial review of the decency legislation, a number of relevant sections of the law were amended, particularly with a view to a more effective protection of minors. After section 250a was sharpened, extended, and renumbered, it was turned into the current section 273f of the Dutch Penal Code.

The administrative responsibility has been devolved primarily to the local government. The municipalities, therefore, play the most important role in determining the form of their policy regarding prostitution.

Conclusions

Almost all the municipalities have completed the issuing of licences, and everywhere inspections are being carried out to a greater or lesser extent. As a result, the lack of uniformity found during the first evaluation study has been reduced (but has not been completely resolved). In the study on non-legal prostitution, the researchers concluded that the strict enforcement implemented in the regions studied in-depth does not seem to have led to a shift to non-licensed prostitution within the area. Relocations *between* regions or municipalities were found to occur less frequently than at the time of the first evaluation, but the researchers did find businesses that had been relocated to municipalities with less strict regulations or enforcement. The escort branch, in particular, still has the option of relocating to municipalities where no licence is required for escort services.

The police (still) play the most important role in monitoring the licensed sector and in carrying out inspections that might also be conducted by, for example, the Labour Inspectorate. A large part of the available police capacity is deployed for inspections in the licensed sector, thus limiting the capacity for monitoring and investigative tasks with regard to punishable forms of exploitation in the non-licensed sector. The feeling in the prostitution sector is that licensed businesses are inspected more often than non-licensed businesses. This situation undermines the willingness of owners of licensed businesses to adhere to the rules and complicates the combat against trafficking in human beings.

As a result of this amendment of the law, a legalisation has taken place (of the exploitation of prostitution services by voluntary prostitutes of age, who possess the required documents), on the one hand, but on the other hand, it has led to a more severe penalisation of unwanted forms of prostitution. The legalisation has drawn the most attention. Yet, it is not so much the legalisation, but the stricter enforcement of the regulations regarding punishable forms of prostitution that seems to have caused the most disquiet. In fact, a paradoxical situation can be said to have ensued: while the former prohibition of the exploitation of prostitution changed to a legalisation, prostitutes and sex business owners now feel that the regulations have become stricter, whereas in practice it is a matter of a stricter enforcement, which has replaced the former policy of tolerance. Internationally, the Netherlands is viewed by some countries as a country where anything goes with regard to prostitution, and where trafficking in human beings is facilitated. Trafficking in human beings, however, is likely to have become more difficult, because the enforcement of the regulations has increased in comparison to the former situation, when all exploitation of prostitution was prohibited.

The control and regulation of prostitution

At this moment, the issuing of licences has been well regulated. The municipalities prefer a local maximum policy, but in the year 2006, there actually were possibilities to set up new sex businesses within such quota. The municipalities have a reasonable control of the location-bound prostitution businesses. Location-bound prostitution businesses without a licence are by far outnumbered. With regard to the non-location-bound businesses, however, the situation is more complicated. A purely local approach does not suffice when non-location-bound forms of the exploitation of prostitution are involved. It is very easy for businesses to evade this local policy by relocating to a different municipality or region, where no licence is required, or where the approach is less strict.

In addition, there are sectors that are difficult to monitor, such as couples clubs, sauna clubs, and massage parlours. The couples clubs and sauna clubs have in common that these businesses often do not officially provide prostitution services. Both prostitutes and their clients enter as paying visitors of the club, and the owner has no (official) involvement whatsoever with what the visitors then agree and do with one another. There are no grounds for enforcement authorities to check, for example, the documents of prostitutes who have entered the club as a sauna visitor.

During the past years, both the demand and supply of prostitution services appear to have declined. However, the question is to what degree this

is a result of the lifting of the brothel ban and the stricter enforcement that has accompanied it. It is more plausible that the drop in demand has been caused by other factors, such as the economic downswing and the growth of the Internet. Other possible causes mentioned in the study are a lack of innovation in the prostitution sector, as a result of which supply and demand are less well attuned; the eroticisation of nightlife, as a result of which voluntary unpaid sexual activities have increased; and the deterrent effect on clients of camera surveillance in prostitution areas. Finally, the drop in demand can have been partially caused by a decreased diversity of the supply. This decreased diversity is positively related to the increased enforcement in the prostitution sector, which has made it more difficult for foreign women who do not possess the legal residence permit required for employment to work in the sex business.

Combating the exploitation of involuntary prostitution

It is often very difficult for third parties to establish that involuntary prostitution is taking place. For that reason, it is virtually impossible to comment on developments in the number of prostitutes who are working in the sex business under some degree of coercion.

Indications of involuntary prostitution were found during the fieldwork of the study on non-legal prostitution, albeit to a minor extent. A number of the signs of exploitation that have been identified by the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings were observed by the researchers in the field as well, but on a limited scale. Of the prostitutes interviewed in the licensed sector, 8 % stated that they had once begun working as prostitutes due to some form of coercion.

A complicating factor in combating the exploitation of involuntary prostitution is that policy, the issuing of licences, and enforcement are all mainly targeting the owners of sex businesses. Although owners might use coercion, such force is chiefly exercised by pimps who operate more in the background, and of whose existence the owners are not always aware. Pimps are still a very common phenomenon. Prostitutes with pimps mainly work behind the windows, in the escort business, and at home. These are the easiest sectors for the pimps to be able to (charge others to) keep an eye on the prostitutes. In the context of the combat against the exploitation of involuntary prostitution, the fact that the number of prostitutes with pimps does not seem to have decreased is a cause for concern. There does seem to be an increased awareness among owners and prostitutes about the need to prevent involuntary prostitution and exploitation.

In view of the problems connected with identifying and taking action against involuntary prostitution, there is a great need for instruments that might be of assistance in these activities. In this context, the campaign "Appearances are deceptive" of the tip line Report Crime Anonymously, was found to be a useful addition.

The protection of minors from sexual abuse

The researchers of the sub-study on non-legal prostitution conclude that scarcely any underage prostitutes seem to be working in the licensed sector, and that there are no signs of a large presence of underage prostitutes in the non-licensed part of the sector either. During inspections in licensed prostitution businesses, the authorities find underage prostitutes only incidentally. However, it is difficult to get clear answers about the occurrence of underage prostitution, as the age of young sex workers is often difficult to estimate. For this reason, even social workers are in the dark about the scale of underage prostitution. The researchers of the sub-study themselves did not encounter any underage prostitutes during their observations.

However, there are indications that girls are forced to start working as prostitutes on the moment they turn eighteen. For this reason, a chain approach for youth prostitution was set up in both Eindhoven and Groningen. A chain approach for victims of so-called lover boys, focusing particularly on minors, is being used in Amsterdam.

The sub-study on the position of prostitutes shows that five percent of the interviewed prostitutes from the licensed sector began working in the sex business when they were younger than eighteen. At present, young starters are mainly working in the escort branch. More than half of the prostitutes working in the escort business were younger than twenty when they started, and more than ten percent was even younger than eighteen.

The available data do not enable any informed judgement upon possible developments over the years in the number of minors working as prostitutes.

Protecting the position of prostitutes

During the past years, labour relations in the licensed businesses have scarcely changed; there has been no significant improvement. There still is confusion in the sector about the form which labour relations should take. Towards the Tax Administration, prostitutes and owners stubbornly maintain that prostitutes are self-employed, but at the same time the

involvement of owners in the prostitutes' activities takes on such forms, that these are, in fact, employer-employee relationships. The legal position of prostitutes is not good. Under the current circumstances, despite the factual existence of employer-employee relationships, the risk of being unable to work is completely shifted on to the prostitutes. It is not to be expected that improvements will automatically come about in the sector itself. Perhaps setting minimum requirements regarding labour relations and linking these to the licensing policy constitutes a way of bringing improvements about.

With regard to working conditions, few real instances of abuse were found, but there are large differences in the conditions under which the prostitutes do their work. Prostitutes partly respond to this situation by exchanging a business for another if the conditions are bad. However, the prostitutes' emotional well-being is now lower than in 2001 on all measured aspects, and the use of sedatives has increased.

Where the protection of prostitutes is concerned, it is important that they have sufficient options for leaving the sex business or to stop working whenever they wish or need to do so. When asked, only 6% of the municipalities reported that their policy pays attention to the subject of the possibilities to leave the prostitution business.

Disentangling the ties between prostitution and related, peripheral crime

In this evaluation, criminal peripheral phenomena were only treated indirectly. In order to disentangle the ties between prostitution and criminal peripheral phenomena, it is important to support the licensing process by means of a solid examination. In that context, the Public Administration Probity Screening Act, hereinafter "BIBOB", can play an important role. Under this act, administrative bodies may refuse to issue a licence (or withdraw it), if there is a serious risk that it will also be used to commit criminal offences, or to make use of financial benefit from criminal activities. The majority of the municipalities have not yet used the act, but it is being increasingly used in the sexual services sector. In 2006, the authorities in Amsterdam began to use the procedure provided under the BIBOB Act to assess licence applications for the prostitution sector. At the time of this study, this resulted in the decision of the Amsterdam authorities to withdraw a large number of licences for window brothels, owned by a very limited number of operators, pursuant to the BIBOB Act. The outcome of any appeal proceedings will first have to be awaited, before any conclusions can be drawn about the effectiveness of the application of the BIBOB procedure.

Reducing prostitution by illegal foreign nationals

The number of prostitutes from Russia, Romania, Bulgaria and Latin-American countries (who, as a rule, do not have the documents required for their work) has decreased. In all the sectors in the regions that were investigated in-depth, an increase was found of prostitutes from East European countries that fall under the EEA.

In part, they seem to replace the women from the countries mentioned previously. The number of women who apply for a job at clubs without having the required documents has decreased. The offering of foreign prostitutes to clubs by intermediaries has also decreased.

Moreover, the number of violations found during inspections has decreased, in particular with regard to foreign prostitutes working without the required documents. Both owners and prostitutes indicate that the implications of the amendment of the law have been the greatest for women who do not have the valid residence permit required for employment. All in all, a justified conclusion seems to be that the number of foreign prostitutes working without such a valid residence permit has decreased in general. Stricter inspections and enforcement have contributed to this development.

1 Introduction

On 1 October 2000, after decades of public debate, the amendment of the law that effected the lifting of the general brothel ban came into effect. This amendment not only excited interest in the Netherlands, but also in other countries. In many countries, the question how society should deal with prostitution, prostitutes, owners of sex businesses, and the clients of prostitutes, has been the subject of prolonged discussion. These discussions encompass a great variety of subjects, such as public order and safety, public health, ethics and morality, violence against women, trafficking in human beings, and organised crime. Recently, several countries have made changes in their policy on prostitution, yet the course chosen in the Netherlands is quite unique. Examples of (partial) legalisations comparable to that of the Dutch are few. Queensland in Australia is one of a handful of regions where, since 2002, the exploitation of prostitution is legally permitted in small brothels, under strict conditions.

At the heart of the Dutch amendment of the law is the determination that those forms of the exploitation of prostitution are no longer prohibited, which involve prostitutes of age who are doing the work voluntarily. Simultaneously, however, it is the legislator's intention to forcefully crack down on unacceptable forms of the exploitation of prostitution (in particular on several forms of trafficking in human beings).

1.1 The reason for this research

In 2001-2002, a first evaluation of the amendment of the law was carried out by means of six sub-studies, conducted by several institutes under the direction of the Research and Documentation Centre (WODC). The Centre presented an outline of the results in its overall report (Daalder, 2002). In reality, it seemed that this first evaluation had come about prematurely, since in a great many municipalities the issuing of licences had not yet been completed. For the most part, the organisations involved had not yet done anything at all regarding surveillance and enforcement. Thus, the changes that were intended by the amendment of the law had, in part, not yet been implemented (Daalder, 2002).

Even so, some conclusions could be drawn. It was clear that there was great support for the amendment of the law and the objectives behind it, among prostitutes and sex business owners as well as among government agencies, commercial service providers, and citizens.

With regard to policy, the conclusion was that there wasn't a lot of policy specifically targeting prostitution, and that not many specific activities were being set up. The activities that specifically targeted prostitution set up by several government agencies, such as the Labour Inspectorate, the Tax Administration, but also local governments, were extremely limited.

The status quo policy implemented in many municipalities hindered a possible innovation of the prostitution sector. Because the possibilities for the establishment of new businesses were so few, innovation (and with it, a possible improvement of the prostitutes' position) was also limited. The report indicated that, in this respect, municipalities might play a stimulating role by changing their policy. In this way, they might even achieve the objectives of the amendment of the law sooner than by maintaining the status quo. According to a number of agencies and people involved, the local government could play a more active role on several points, like, for instance, on the point of education.

There turned out to be much confusion about the labour relations between sex business owners and prostitutes, in particular about the requirements needed for these relations to be able to speak of self-employment. In the view of the owners and prostitutes themselves, prostitutes were self-employed, even while some elements of an employer-employee relationship seemed to be there. The confusion seemed to be exemplary for the lack of clarity that generally existed about the normative interpretation of labour law when applied to prostitution.

During the first evaluation, it was established that, on a national level, neither the implementation of the law, nor its enforcement had proceeded in a simultaneous or uniform manner. This had led to great differences between regions and municipalities. The lack of uniformity had caused punishable forms of the exploitation of prostitution (coerced prostitution, prostitution by underage prostitutes and by prostitutes who do not possess the legal residence permit required for employment) to move on to other locations. The importance of a national minimum level of enforcement was formulated as a necessary condition to counteract such relocation effects, and to attain the goals of the amendment of the law. For this purpose, special attention for the role of the police was called for. A large part of police capacity was used for inspections in the regulated sector, leaving them with no capacity to play a major monitoring and investigative role with regard to punishable forms of prostitution outside the licensed businesses. In addition, a discrepancy was observed between the level of the organisation of prostitution and the level of enforcement. Where observation and enforcement took place on a local level, some forms of prostitution, like the escort business, had a national or even an international radius.

With regard to a second evaluation, the advice was to wait a few years, because the processes that were meant to result in the developments intended by the amendment of the law, such as the improvement of the prostitutes' position, are complex and need time. Partly for this reason, the Minister of Justice promised Parliament that he would once again commission an evaluation study a few years after the amendment of the law had

come into force. The Research and Documentation Centre (WODC) was asked to direct this evaluation. Commissioned and supervised by the WODC, the DSP Group, Regioplan Beleidsonderzoek, and Intraval carried out three sub-studies. In this report, the results of the sub-studies are summarised and combined with relevant data from other research and reports.

1.2 Objectives

The aim of this study is to provide information about the state of affairs in the Dutch prostitution sector in 2006 in the context of the evaluation of the lifting of the brothel ban, in order to enable the development of flanking policy, if necessary.

The problems in and surrounding the prostitution sector are complex and wide in range. The responsibility for the prime objectives of the amendment of the law fell under six departments. In view of the complexity of the field of prostitution, it was necessary to limit the study's scope. On the basis of the results of the first evaluation, among other factors, three main subjects were selected for examination in three sub-studies (see also section 1.4). These main subjects are the non-legal exploitation of prostitution; municipal policy; and the position of prostitutes, in particular of those working in the licensed businesses. Since it was necessary to limit the study's scope, several aspects viewed to be of relatively lesser importance compared to the main subjects (such as the sector's image), were excluded from the study.

As far as possible and relevant, we will compare results of the sub-studies with the results of research from 2002, the fieldwork of which was carried out in 2001. In this way, developments since 2001 will be mapped out, if possible, and we will describe whether and in what sense it is plausible that these developments have been influenced by the amendment of the law.

This study does not contain a classic effect measurement. There are several reasons for this.

First, there is no correct zero measurement: a study in which all relevant factors have been measured prior to the amendment of the law. Second, the amendment has not been implemented in a controlled and well-defined context. The prostitution sector has always been typified by its changeability, dynamic, and fleetingness. Third, before its introduction, the amendment of the law was anticipated at some locations and by some actors. As a consequence, when the actual amendment took effect, in part it meant the legalisation of an existing (tolerated) situation. Fourth, the prostitution sector is influenced to a major extent by external factors.

These are, for instance, technological developments and the advent of cybersex; changes within our sexual morals brought on by television and the Internet; developments with respect to migration, within immigration policy and immigration control; and the extension of the EU. Fifth, there is no control group. And finally, it is a mistake to assume that an amendment of the law will lead to an immediate attainment of the goals intended by it. After all, the prostitution sector represents an age-old activity, with its wear of customs and conventions that will not change from one day to the next. Such changes do not only require an amendment of the law, but also a cultural turn.

And so this study's problem definition is: what is the state of affairs in the Dutch prostitution sector in light of the objectives behind the evaluation of the lifting of the brothel ban, and what important developments have evolved since 2001? To what extent is it plausible to understand these developments as the result of the lifting of the general ban on brothels?

The most important questions dealt with in the sub-studies, and to be answered in this report are:

- What is the current situation of the prostitution sector in the Netherlands with regard to municipal policy, enforcement, and compliance?
- What is the current social position of prostitutes in the Netherlands?
- What is the nature and scale of involuntary prostitution, prostitution by minors, and prostitution by women who do not have a valid work permit?
- Which developments have taken place in the prostitution sector during the past years and to what extent is it plausible that changes have (in part) been caused by the lifting of the ban on brothels?

1.3 A definition of concepts

Although the terms 'prostitution' and 'prostitute'¹ are used in society very frequently and there seems to be little confusion about the meaning of these concepts, giving an exact definition of prostitution is far from simple. Most scientific literature ignores this issue of definition,² notwithstanding the fact that several scientists have pointed out the influence exerted by the definition in use on the results of research on prostitution

1 In the Dutch version of this report, we used the female term 'prostitutue' to refer to a prostitute. This does not mean that male prostitutes were excluded from the study. However, women constitute the great majority of prostitutes by far. In order to add to the readability of the Dutch report, we referred to both groups with the same term, 'prostitutues'. The study paid no special attention to gay prostitution or prostitution by boys.

2 A search in Web of Science yielded only one article that discusses the issue of definition. Sakuraba, T., Matsui, Y., Fukutomi, M. et al (2001). Background factors of amateur prostitution ("ejnokousai") in Japanese high-school girls. *Japanese Journal of Educational Psychology*, 49: 167-174.

(Petterssoneva Tiby, 2003; Silbert, 1982). When the definition of the concept of prostitution does receive attention, it is most often defined as 'the exchange of money for sex' (O'Neill, 1997), or as 'buying and selling sexual services for cash payment' (Hoigard & Finstad, as quoted in Jordan, 2005).

When confronted with the necessity to define the concept of prostitution, legislators or policy makers sometimes add elements. To the Swedish legal description, for instance, the non-structural nature of the relation has been added; the prostitute's client is described as 'the person who, for payment, obtains a casual sexual relationship (Ministry of Justice and the police, 2004). However, in general, the definitions do not describe what exactly is to be understood as 'sex' or 'sexual services'. Furthermore, the question is whether one can only speak of prostitution when the payment for sexual services is in cash. Thus, in some cases, the exchange of sexual services for drugs, for example, is understood as prostitution. Yet this makes it difficult to draw a clear line.

In this evaluation, our definitions will be in keeping as much as possible with the definitions used in legislation and policy. In the model bye-law formulated by the Association of Dutch Municipalities (VNG), which has been adopted by most municipalities unaltered or with only slight alterations, prostitution is defined as making oneself available for the performance of sexual acts with another person for remuneration. This definition will also be used in this evaluation. In this context, it is important to differentiate between a prostitute and a sex worker. A sex worker performs sexual acts for remuneration as well, but might also do this *for* another person, instead of *with* another person. In this report, we will use the term sex worker as an overall term, indicating both prostitutes and sex workers who generally have no physical contact with their clients. In practice, these concepts are regularly used indiscriminately. The risk of confusion is added to even more because the customers of both prostitutes and those sex workers who have no physical contact with their clients are all called *prostitute's* clients.

In this evaluation, a sex establishment is understood to be a publicly accessible private space where, on a commercial basis, sexual acts are performed, sexual services are on offer, or productions of an erotic or pornographic nature are shown (Flight et al, 2006). Sex establishments are distinguished into sex businesses and prostitution businesses. Usually, in a prostitution business, sexual acts are performed with clients.

A term relevant for this evaluation, which is often misinterpreted in daily practice, is the term 'trafficking in human beings'. Since the most recent amendment of the law, in 2004,³ the section of the law pertaining to

3 See chapter 2 for more information on this section of the law.

trafficking in human beings is no longer limited to exploitation within the sex industry, but includes other forms of exploitation as well. In this report, the term 'trafficking in human beings' will refer to exploitation within the sex industry and, in most cases, only to exploitation within prostitution. For the exact paraphrasing of what is understood to be trafficking in human beings, we refer to the text of the section of the law in appendix 2. Contrary to what is often assumed, it is important to note that relocation is not a necessary precondition for trafficking in human beings. One can speak of trafficking in human beings when, among other things, someone induces another person by force, violence, or other act, or by the threat of violence or other act, to make her- or himself available to perform sexual services with or for a third person for remuneration. If a person younger than eighteen is involved, the law is even stricter. Already, one can speak of trafficking in human beings when someone recruits, transports, moves, accommodates or shelters a minor for the purpose of exploiting that person. A person who induces another to make her- or himself available for the performance of sexual acts with or for a third person, or who undertakes any activity regarding someone younger than eighteen, when he knows or should reasonable suspect that activity to cause this person to make her- or himself available for the performance of sexual acts for remuneration, is guilty of trafficking in human beings as well.

The exploitation of prostitution might be non-legal in a number of ways. A sex establishment is non-legal when the municipality concerned has a licence system that applies to that particular form of sex establishment and the establishment involved has not been issued with such a licence. Thus, it is possible that an escort service, operating without a licence and based in a municipality that has a licence system for escort services, constitutes a non-legal operation, while the same escort service is legal when it is operating without a licence and is based in a municipality where no such licence system exists. When a business does have a licence, but does not meet one or more of the licence requirements, its operation might also be qualified as being non-legal. These requirements for a licence differ from one municipality to another. It is punishable for all sex establishments, however, regardless of the municipality where they are established to: induce persons to prostitution involuntarily and to keep them there against their will; to induce minors to prostitution or to keep them there; to recruit persons abroad for prostitution, and to set prostitutes to work who do not possess the legal residence permit required for employment.

1.4 Research methods

The prostitution sector is a pre-eminent circuit for rumours to go around. This makes a factual assessment of the situation difficult. Rumours

circulate and are, after countless repetitions, proclaimed the truth. No or hardly any registrations are available, and for this reason researchers turn to informants and observations. In order to arrive at an account of the actual situation that is as reliable as possible, for this evaluation different sources were used, and the data coming from these sources were compared whenever possible. Within prostitution businesses, for example, both the owners and the prostitutes were interviewed, and the answers of the respondents were compared to one another, as well as to observations made by the researchers. We will further elaborate on these different sources in the sections 1.4.1 until 1.4.3, in which we will briefly describe the methods used in the sub-studies.

In the context of this evaluation, three sub-studies have been carried out. These sub-studies were conducted in commission and under the direction of the Research and Documentation Centre (WODC), by the institutions introduced in section 1.1. In this report, we will mainly make use of the results of these three sub-studies. In a single case, we will use literal text taken from the three research reports. Yet, this report presents an overall analysis, and it will thus be limited to a number of outlines. In addition, we will make use of relevant information from other research and reports. In the following, we will briefly go into the different sub-studies, the research methods used in them, and the scope of their research. For more detailed information about the sub-studies and their results we refer to the separate research reports. These reports in Dutch as well as summaries in English can be read and downloaded on the website of the Research and Documentation Centre.⁴

In order to give as complete a national picture as possible, as many regions as possible were represented in the different sub-studies. Among the in-depth studies, however, the study on Rotterdam is an important exception. The reason for this is that at the time of the nationwide study, another study into illegal prostitution, commissioned by the municipality of Rotterdam, had already started. Because of the importance of Rotterdam for the prostitution sector, we would have liked to include this city in our research as an in-depth region. But doing field research in that local sector with two research teams simultaneously would have caused too great an impact on the field. Unfortunately, it turned out that we could not use the data produced by the Rotterdam study, because that research had not yet been published at the time of our evaluation, and the municipality was unwilling to put data at our disposal prematurely. We did include Rotterdam in our evaluation, however, by means of the survey among municipalities, as well as by means of the study on the licensed sector,

4 www.wodc.nl.

in the context of which Rotterdam prostitutes and business owners were interviewed, primarily in clubs, private houses, and the escort branch.

In 2005, the Red Thread Foundation was granted a project subsidy by the Ministry of Social Affairs and Employment for disseminating information among prostitutes about their labour rights. The Foundation's goal is to look after the prostitutes' interests. For this specific project, Red Thread staff members visited a large number of prostitution businesses, in the course of which they also acquired knowledge about the position of the prostitutes working there. This information has been laid down in a report by Altink and Bokelman (2006). Since this is information which has not been acquired with a view to research, and since it has not been gathered in a scientific and verifiable manner, we will use this information in the present report with some reticence. Yet, whenever this information can provide added value, for instance by offering possible explanations for facts established during the evaluation, we will refer to the report in question.

1.4.1 The research among municipalities

The DSP Group carried out a study on municipal prostitution policy, and the regulation and enforcement of that policy. The research consists of a quantitative part and a qualitative part. For the quantitative part, in the spring of 2006, a survey was conducted among all the Dutch municipalities. In total, 385 municipalities (84%) filled in the questionnaire. Municipalities that had not completed the questionnaire were asked a number of questions over the telephone. The response was so high that the researchers view the results as being to a great extent representative for all Dutch municipalities. A qualitative study was carried out in six municipalities in order to gain more in-depth knowledge. For this study, Amsterdam, The Hague, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein and Tilburg were chosen on the basis of a number of criteria (such as regional spreading, degree of urbanisation, the nature and scale of local prostitution, and prostitution policy). In these municipalities, a total of 67 in-depth interviews were held with municipal officials, municipal services, prostitutes, sex business owners, members of the police force, and other people involved. The interviews focused on policy, enforcement, and compliance.

More can be read about this sub-study and its results in *Evaluatie opheffing bordeelverbod: gemeentelijk beleid*, by Sander Flight, Paul Hulshof, Paul van Soomeren, & Peter Soorsma, DSP Group, 2006. This sub-study provides the foundation for chapter 4 of the present report. Whenever we refer to the study among municipalities, this is the sub-study concerned.

1.4.2 The research among prostitutes and business owners in the licensed sector

Regioplan Beleidsonderzoek carried out a study on the social position of prostitutes in the licensed sector. This study was limited to the commercially organised prostitution and focused in particular on window prostitution, clubs, private houses, escort agencies, and massage parlours. The study was carried out in 20 municipalities spread throughout the country. Businesses were selected on the basis of data from the municipal licence systems, supplemented by information from the Internet. Most of the prostitutes were found through the businesses. In addition, some of them were recruited for the study by means of reply cards disseminated by social workers and the police. In areas with window prostitution, the interviewers walked past the windows to ask the prostitutes for their cooperation. Face-to-face interviews were conducted with 354 prostitutes and 49 sex business owners in total. The majority of the prostitutes (60%) were not born in the Netherlands. Latin-American women comprise the largest group of foreign women. Most of them are working in the window prostitution.

As the researchers themselves indicated, it is difficult to draw conclusions about the representativeness of the sample for all prostitutes and sex business owners within the regulated sector, because there is no knowledge about the population as a whole. In the end, most of the respondents were recruited in establishments where the owner himself had given the researchers permission to enter. Possible sources of a bias in the results are:

- owners who refuse permission to enter the business, which might cause an overrepresentation of prostitutes working in businesses where all goes relatively well;
- the selection of prostitutes is done by the owner, an undesirable situation of which the researchers did not observe any signs. In general, the prostitutes interviewed were those present in keeping with the usual rota;
- influence exerted on the prostitutes by the owner. With an eye to this possibility, the interviews were conducted as much as possible out of eye- and earshot of the owners. Furthermore, the answers given by prostitutes and owners turned out to diverge with regard to several aspects in the cases where both prostitutes and the owner of the same business were interviewed. All things considered, the researches concluded that the risk of such influencing was very small, and that even if influence could be exerted in some cases, it had little effect;
- the non-response of individual prostitutes. The response of prostitutes working in businesses was high. Refusals seemed to be primarily motivated by fear of recognition or a confrontation with the authorities.

The interviews were conducted orally and face-to-face, with the aid of structured questionnaires. A substantial part of the interviews with prostitutes was conducted in another language (mostly English and Spanish). More can be read about this sub-study in *Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees*, by Helga Dekker, Ruud Tap, & Ger Homburg, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006. This sub-study provides the foundation for chapter 5 of this present report. Whenever we refer to the study on the licensed sector or to the study on the social position of prostitutes, this is the sub-study concerned.

1.4.3 The research on non-legal prostitution

Interval carried out a study on the nature and scale of various forms of non-legal prostitution. One of the forms of non-legal prostitution is the exploitation of prostitution without a municipal licence, where local policy does require it. Another form occurs when a prostitute is working without possessing the legal residence permit required for employment. Furthermore, the study focused on the commercial exploitation of prostitution by minors, as well as on exploitation of people in the sense of 'taking advantage of'.

The emphasis in this sub-study lies on more covert forms of prostitution. Owing to its subject matter, this sub-study presented the most problems when it came to drawing quantifiable conclusions and applying these conclusions more generally to prostitution in the Netherlands as a whole. In a general section, the researchers assembled global information about the various aforementioned forms of prostitution by means of desk research, interviews with 29 key informants, and an analysis of available registration data on trafficking in human beings. The core of the study consisted of an in-depth study in four regions into illegality and exploitation in the prostitution sector. In Amsterdam, Eindhoven, Groningen, and North and Central Limburg, registration data were gathered, key informants, owners, prostitutes, and clients were interviewed, and observations were carried out. For this sub-study, a total of approximately 190 persons were interviewed. Besides, for each region, the supply of prostitution services was mapped out with the aid of municipal data and via (local) newspapers and the Internet.

More can be read about this sub-study and its results in *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*, by S. Biesma, R. van der Stoep, H. Naayer, & B. Bieleman, Intraval, 2006. This sub-study provides the basis for chapter 6 of the present report. Whenever we refer to the study on non-legal prostitution, this is the sub-study concerned.

1.5 Reading guidelines

In this report, the objectives of the amendment of the law serve as our guideline. We will first sketch the prostitution sector in chapter 2. In chapter 3, we will consider the matter of legislation and national policy. Chapter 4 focuses on the control and regulation of the commercial exploitation of prostitution, an important objective of the amendment of the law. This chapter encompasses municipal policy, the issuing of licences and, most importantly, the subjects of enforcement and compliance. In chapter 5, we will deal with the objective of the protection of the prostitutes' position. We will dwell extensively on the labour relations within the prostitution sector, but also on working conditions and mobility. The subject of chapter 6 is the punishable forms of the exploitation of prostitution. Running a non-licensed operation, illegal labour, minority, and exploitation are the main issues. Where relevant, the chapters are concluded with a section about known new developments since the amendment of the law. Finally, in chapter 7, we will line up the main conclusions.

2 The prostitution sector

Although this chapter has its bearings on all sex establishments, in the context of this evaluation its focus is on the prostitution sector. In chapter 1, we specified when a sex establishment meets the definition of a prostitution business.

2.1 Supply

There is great variety in the kinds of sex establishments and in the manifestations of prostitution. Widespread sub-sectors within prostitution are window prostitution; prostitution in clubs/brothels and private houses (and to a lesser extent in massage parlours and couples clubs); home prostitution; escort prostitution and streetwalking. In the context of the evaluation, the most important distinctions are those between licensed and non-licensed sub-sectors, and between location-bound and non-location-bound sub-sectors.

Examples of licensed and location-bound prostitution are prostitution in clubs/brothels and window prostitution. With window prostitution, clients are recruited from behind a window; for the benefit of recruitment, the prostitute is visible from the public road. The sexual services are provided in the same room where recruitment takes place. Clubs or brothels are publicly accessible, enclosed spaces, where sexual services are provided in a private sphere. Clubs have a bar (and a liquor licence, if all is well) and a number of rooms. Usually, in a club, several prostitutes are present simultaneously. Clients can pick a prostitute in the room with the bar. In a private house, more prostitutes are present at the same time as well. Clients are received in a separate reception room, where the prostitutes present themselves one after the other, enabling the client to make a choice.

Although the so-called home prostitution is location-bound, a substantial part of the Dutch municipalities does neither have a policy regarding home prostitution, nor a licence obligation for these prostitutes. Thus, home prostitution is one of the less-regulated and most invisible forms of prostitution.

The most important form of non-location-bound prostitution can be summarised under the denominator 'escort'. Specific to escort is that the client makes contact over the telephone or through the Internet with an intermediary or the prostitute herself, with the client choosing the meetingplace. In a study from 2002, an increase in escort activities was found (Goderie et al, 2002), which had started in anticipation of the amendment of the law (Klerks et al, 2000). The character of the escort business has changed. Although the escort market used to have a somewhat chic aura,

by now it has been extended with a broad bottom layer. A study on escort services in Amsterdam, published in 2000, distinguished four types of businesses within the heterosexual escort market. Type 1 agencies are the top businesses, where the earnings per hour are high, where almost no illegal foreign nationals are employed, and hardly any tax is paid. Type 4 is at the other end of the scale. This type represents the bottom side of the escort market, where a large part of the prostitutes is working for low prices, without the necessary work permit, and where no one ever pays tax (Klerks et al, 2000). The researches estimated that, in Amsterdam, 20% of the escort prostitutes were working in type 4 businesses. Furthermore, 35% was working in the lower middleclass (type 3), where the earnings are a little better than at the bottom side, where many of the prostitutes are illegal foreign nationals as well, and tax is rarely paid. In this study, the researchers counted an estimated 100 providers of escort services in Amsterdam (both heterosexual and homosexual agencies taken together). These providers could be traced back, however, to a considerably lower number of owners and operators, who controlled the mediation of escort services (Klerks et al, 2000).

Over the years, the manifestations of escort prostitution have become more varied and the boundary of what is to be understood as escort has become vague. Where escort in its classic form was understood as prostitution that came about by means of telephonic contact between a client and an intermediary, by now it has become more of a container concept. That concept now also includes prostitution based on (direct) appointments made through sex lines, sms, or the Internet. Clients and prostitutes can then meet each other on different kinds of locations.

Streetwalking is tolerated or formally permitted only in a very limited number of municipalities, in the form of the allocation of a zone for streetwalking and the set-up of so-called 'afwerkplekken' (open-air locations where it is legal for prostitutes to have sex with their clients). The recruitment of clients takes place on the public road; the prostitutes wait in the street for clients driving by in their cars. They might provide their sexual services at different locations, such as the car (possibly parked at an 'afwerkplek'), or in a hotel room. Streetwalkers form a separate group within the prostitution sector, because a large part of the prostitutes is addicted to hard drugs. In 2001, there still were seven municipalities with an officially allocated streetwalking zone, where streetwalking was permitted (Smallegenbroek & Smits, 2001). Meanwhile, the streetwalking zones of Amsterdam, Rotterdam, and The Hague have been closed down in 2003, 2005, and 2006, respectively, while one new streetwalking zone has been opened. At the moment, there are streetwalking zones in Groningen, Utrecht, Arnhem, Eindhoven, and Heerlen. Since the streetwalking zone in Amsterdam was closed down, streetwalking has concentrated

almost completely in the inner city and parts of the Bijlmermeer (South-east Amsterdam). Nowhere in the city can locations be found with distinct concentrations of streetwalkers (Korf et al, 2005). In September 2005, after the shutdown of the streetwalking zone at the Keileweg in Rotterdam, a policy of fines for prostitute's clients was introduced. Clients who try to pick up a prostitute anywhere in Rotterdam run the risk of getting fined to a maximum of 2250 euros.

According to the municipalities themselves, sex establishments have been established in 41% of those municipalities that responded to the survey conducted during the sub-study among municipalities. On the basis of this information and information about the municipalities that did not participate in the study, the researchers estimated that 35% of the Dutch municipalities have sex establishments within their municipal boundaries (to the best of the municipalities' knowledge). The larger the municipality is, the greater the chance that it has a sex establishment within its boundaries. By their own account, the municipalities have a good idea of the number of sex establishments that are active locally; 95% indicated that the precise number is known to them. Yet, their insight into the non-licensed businesses is not so good. Half the municipalities claimed to know the number of non-licensed businesses within their boundaries. A quarter indicated that even giving an estimate would be difficult to do. It is much harder for municipalities to have a good idea of the number of prostitutes within their boundaries than it is to have an idea of the number of businesses. Only a quarter of the municipalities supposed they know the number of prostitutes working in their municipality; the overwhelming majority of these are small municipalities that have indicated that no prostitution takes place within their boundaries, thus bringing the number of prostitutes to exactly zero.

Table 1 shows the number of licensed sex establishments for the municipalities that responded to the survey, as well as an estimate of the number of sex establishments in the Netherlands, divided by sub-sector. The researchers arrive at an estimate of approximately 1270 licensed sex establishments throughout the Netherlands.

Table 1 The number of licensed sex establishments* and an estimate for the whole of the Netherlands (n= 260)

	Number in response	Estimated Dutch total**
Window brothel	507	ca 580
Sex club***	235	ca 260
Private house	117	ca 130
Escort agency	81	ca 90
Erotic massage parlour	54	ca 60
Sex cinema	51	ca 60
Couples club	19	ca 20
Other sex establishments	63	ca 70
Total	1,127	ca 1,270

* No estimate is given for home prostitution, because the municipalities have no insight at all into its occurrence.

** In order to make an estimate for the whole of the Netherlands, the number of establishments in the medium-sized municipalities were multiplied by a factor 71/57 (population/sample), and the large municipalities with a factor 21/19. Since the small municipalities that did not fill in the questionnaire turned out to have practically no prostitution at all, there answers have not been raised.

*** The sex club category also includes the sex theatres. In the questionnaire for the municipalities, the clubs and theatres were inadvertently added up. However, the number of Dutch sex theatres is expected to be much smaller than the number of sex clubs. For this reason, the researchers labelled the combined category as 'sex clubs'.

Source: Flight and co, 2006.

Less concrete information is available on the non-licensed businesses. As indicated earlier, the municipalities' insight into non-licensed businesses is not so good, making it impossible to give an estimate of their number. However, both the study among municipalities and the study on non-legal prostitution have made it clear that the non-licensed sex trade most often involves escort services and home prostitution. Many municipalities require no licence for these forms of prostitution. The number of non-licensed businesses in the other sub-sectors seems to be small.

It is unknown what the total population of prostitutes exactly looks like, since a part of it is quite invisible. Moreover, prostitution is always characterised by a certain amount of fleetingness. On the basis of the municipalities' data, it is impossible to make an estimate of the number of prostitutes.

In a study carried out in 2000, researchers tried to estimate how many prostitutes were working on Dutch soil. They arrived at an estimate for several prostitution sub-sectors, but too many data were lacking for an

estimate encompassing the total sector (Visser et al, 2000). Earlier, Van Mens and Van der Helm (1999) estimated the number of prostitutes in the Netherlands at an approximate 25.000, of whom they estimated 50 to 60% to be of Dutch origin. Apart from this percentage, most women seemed to originate from Eastern Europe and Latin America (Vanwesenbeeck et al, 2002).

In the sub-study on the social position of prostitutes, 354 prostitutes were interviewed. The prostitutes were spread both throughout the country and throughout sub-sectors. Just like in other research among prostitutes, it is impossible to make an assessment of the sample's representativeness, because no data are available on the population. Nevertheless, due to the wide spreading among municipalities and sub-sectors, the background data on the prostitutes do provide an indication about the backgrounds of the prostitutes in the Dutch licensed sector. Of the prostitutes interviewed, 60% was born outside the Netherlands. Among the foreign-born prostitutes, the largest group originated from Latin America. East European prostitutes account for 9% of the respondents. In the sub-study on non-legal prostitution, the composition of the population of prostitutes turned out to differ slightly per in-depth region. Foreign prostitutes form the majority, and everywhere, many of the working women originate from Eastern and Central Europe. In addition, in Amsterdam, comparatively many of the active women come from Latin-American countries. In Groningen, too, many of the women speak Spanish, but do not originate from Spain, even though a part of this group possesses a Spanish passport.

Most of the women (44%) interviewed during the sub-study on the social position of prostitutes are aged between 20 and 29; in the escort, however, a large group among the prostitutes (29%) is aged 18 or 19. Taking into account that the first mentioned age category consists of ten years and the second age category of only two, the group aged 18 and 19 is comparatively large. The women working for the escort agencies are clearly the youngest; more than four out of five women is younger than 29. Comparatively the most women who are older work in the clubs; a quarter of the women working there are aged 40 or older.

2.2 Demand

Research on the demand side of prostitution is very rare. Brooks-Gordon and Gelsthorpe (2003) wrote an article on the social and legal status of the customers for sexual services through the ages. Their article makes clear that research into the role and needs of the clients practically does not exist. There are, however, articles on the ways in which clients of prostitutes are seen. Brooks-Gordon and Gelsthorpe show that, in earlier ages,

prostitute's clients were accepted and even encouraged. But as from the 1960s, several developments tainted the image of clients. As a result, they were criminalised in England, under an ever more severe legislation. A similar pattern can be seen in other countries.

At the same time, just about nothing is known about the motives of clients. In the Netherlands, SOAIDS⁵ recently conducted a survey among prostitutes' customers⁶ on the website www.prostitutie.nl (Asante & Schaapman, 2005). More than half of the men who took part were in a relationship. A part of the men indicated that their visits to prostitutes were motivated by the fact that their partner did not meet their needs. Having a partner did not seem to be of influence on the visits to prostitutes. The respondents to the survey had often begun having contact with prostitutes at a young age, continuing with it after the start of a relationship. SOAIDS distinguishes three types of prostitute's clients. The 'businesslike client' is the type of customer who just wants sex, and who does not fuss about issues like payment and the use of condoms. The 'adventurer' has a more troublesome attitude towards prostitutes, his (many) sexual contacts, and the use of condoms. Finally, the 'romantic client' is looking for intimacy. He would like to forget that he is paying for sex and he is rather demanding, while he himself is convinced that he is a nice customer (Asante & Schaapman, 2005). Asante and Schaapman are critical of this division; they consider the profiles to be too simple. They think, among other things, that the type of the 'adventurer' provides a cover for men suffering from a sex addiction. In their view, by typifying someone with a sex addiction as an adventurer and someone in search of intimacy as a romantic, the problems caused or kept up by certain types of clients are being ignored. Sex addiction, in particular, has grave consequences for the prostitute's client and the prostitute as well as for society as a whole.

On the demand side the clientele does not solely consist of Dutch nationals either, just like it is on the supply side of prostitution. In tourist areas, such as the Red Light District in Amsterdam, part of the clientele are tourists. In the border regions, various migrations by prostitute's clients can be observed. The province of Groningen has a large concentration of clubs near the German border, the clients of which are for the most part German. In North and Central Limburg, by contrast, Dutch clients seem to have started moving over to Germany. This migration is connected to the large and varied offering of prostitutes and sexual services, provided especially in German sauna clubs.

⁵ SOAIDS is an expert centre for HIV/AIDS and other so-called STDs (sexually transmitted diseases).

⁶ At the time this report was written, the results of that survey were no longer available on this particular site. Due to this, the information about the survey's outcome has been derived from Asante and Schaapman, 2005.

In recent years, there has been an enormous increase of the exchange of information between prostitute's clients about sex establishments and prostitutes by means of the Internet. *Hookers.nl* and *ijsberenforum.nl* are relatively new sites, which clients use in large numbers to exchange experiences and information. In all sub-studies, information sources of different kinds indicated that, during the past years, the demand for prostitution contacts has decreased. We will examine this development more closely in the next section.

2.3 Developments

During the past years, there has been an increase in prostitution contacts in establishments where in general, at least officially, no prostitution takes place, such as couples clubs and saunas. Both kinds of establishments might be either licensed or non-licensed businesses. The occurrence of these sorts of prostitution contacts are difficult to establish officially. Traditionally, couples clubs only admitted couples. Now, in particular in Groningen province and in North and Central Limburg, there are couples clubs where overt prostitution takes place: men come to the clubs alone and make contact with prostitutes inside. According to the researchers, the operators of the clubs are usually not involved in the prostitution that takes place in their establishment. Inspection for prostitution is difficult, since both prostitutes and clients are inside the couples club passing themselves off as visitors.

A second form of establishments where prostitution seems to have expanded substantially, are *sex saunas* and *erotic sauna clubs*. This development was started in Germany, where big relax centres were established in which prostitution was made possible. Similar to the couples clubs, in the sauna clubs both the prostitutes and the prostitute's clients enter as paying visitors,⁷ and reach a mutual agreement about sexual services and payment. Usually, the establishment's operator is not involved or responsible and, thus, cannot be held responsible for the (possibly illegal) prostitutes (unless he has knowledge of an indictable offence like trafficking in human beings). In the sauna clubs, paid sex is the main reason for their existence, in contrast to most of the couples clubs, where it often is no more than an occasional side effect. In Germany, near the Dutch border, there is a number of large clubs where Dutch prostitute's clients are part of the clientele. In recent years, two sauna clubs were established on the Dutch side of the border, in Limburg. According to customers, however, these are smaller than the German sauna clubs are. Dutch clients are attracted to the German clubs because of the relaxed atmosphere, the

7 At both the couples clubs and the sauna clubs, women mostly pay a reduced price of admission.

large offering of prostitutes, and the conditions under which the prostitutes are willing to work. An example of these conditions is that both clients and club employees report that prostitutes in de German sauna clubs engage in several sexual acts without using a condom. Apart from that, clients suspect that a part of the prostitutes in these clubs might be working there illegally or against their will.

The advent of the couples clubs and erotic sauna clubs cannot be directly related to the lifting of the brothel ban. It is likely that, in part, this advent is caused by a shift on the demand side of prostitution, where some of the clients have developed a need for the luxury and relaxation offered by such clubs. Yet apart from this, clients report that the large and varied offering of (mostly foreign) prostitutes and the conditions under which they are willing to do their job, are also contributing to the attraction. A category of prostitutes is working in these clubs, who, because of the stricter inspections and enforcement, cannot or do not want to work in licensed clubs or brothels in the Netherlands. In this sense, it is obvious that the stricter enforcement of these last years has worked as a stimulus for the increase in popularity of these clubs.

Webcam sex is a relatively new phenomenon, which seems to increasingly develop into serious competition for prostitution. Webcam sex consists of sexual acts carried out by individuals, which can be watched on the Internet by a paying third person. In general, webcam sex falls outside prostitution, but it does rank as sex work. The connections between people who occupy themselves with webcam sex and those who occupy themselves with prostitution seem to grow. The development of webcam sex is not a typically Dutch phenomenon. It is more likely to be caused by the increased possibilities of the Internet than by the lifting of the brothel ban.

A comparison between the results of the sub-study among municipalities and the results of a study by SGB0, published in 2001, shows that the absolute number of municipalities that indicate they have no sex establishments within their borders has remained stable. There is, however, a relative decrease in the number of municipalities where sex establishments are established, because meanwhile the number of existing Dutch municipalities itself has been reduced by municipal redivisions. A rough comparison of the numbers of sex establishments between 2000 and 2006 leads to the conclusion that the number of licensed sex establishments as reported by the municipalities has decreased with approximately a sixth. This conclusion corresponds to the experiences of both sex business owners and prostitutes; the report published by the Red Thread indicates a decline as well (Altink & Bokelman, 2006). The sub-study into illegality shows, too, that the number of businesses has declined in the in-depth regions. Businesses have gone bankrupt, while hardly any new ones have been set up.

Within the prostitution sector itself, several explanations are mentioned, such as the economic downswing, the introduction of the Euro, the growth of mobile telephony and the Internet, and the increase in the number of escort services, sex lines, and home prostitution. Prostitute's clients report that they themselves, as well as other customers they are acquainted with, have been forced by the economic situation to make less frequent use of the services of prostitutes than before.⁸ In addition to this, it turns out that the prostitution sector contends with a lack of innovation. This deficiency also surfaces in the report of *The Red Thread* (Altink & Bokelman, 2006). While the clients' wishes and desires have changed over time (part of the clients have developed a need for more of the possibilities for relaxation available in saunas, for instance), the sex establishments have largely stayed the same, causing supply and demand to be no longer attuned. Another reason for the decline of the number of prostitution contacts (chiefly mentioned by prostitutes), is that it has become easier to get sex for free. In their news coverage, the media have called this the eroticisation of nightlife; the growth of voluntary, unpaid sexual activity now constitutes 'competition' for paid sexual services. Finally, the prostitutes also mentioned the deterrent effect of camera surveillance in prostitution areas as a possible explanation. It is safe to say that a combination of all of these factors has caused the decline of both demand and supply. Even if the lifting of the brothel ban actually has contributed to this development, this contribution has only been marginal.

In the study on prostitutes in the licensed sector, the prostitutes were asked whether they had gotten more or less colleagues in the business where they worked during the year prior to the study. More than a third of the respondents gave no reply; in the escort business, even three-third of the respondents did not know the answer to this question. One of the reasons for this is the high level of circulation among prostitutes. In the cases where prostitutes did get more or less colleagues, the prostitutes mainly attributed this to the economic situation and the new legislation. As a result of the economic regression, both (potential) prostitutes and (potential) clients had to contend with financial problems. On the one hand, this has led to the arrival of new colleagues, because these problems motivated a new group of women to offer their services on the prostitution market. Yet, as we mentioned earlier, the decline in purchasing power has caused a decrease in the number of clients and a smaller amount of money spent per customer, on the other hand. Most of the prostitutes thought that the number of clients had gone down in the year previous to the interview. Furthermore, some women undersell their services because they are pressed for money, causing others to lose clients

8 At the time of the study, some business operators saw a gradually growing number of clients due to the improving economy.

to this competition. The earnings of prostitutes have been reduced, and some of them have left the sex trade as a result.

According to prostitutes in the licensed sector, beside the economic situation, the new legislation is another reason behind both the increase and the decline of the number of their colleagues. On the one hand, it is assumed that legalisation entices foreign women to come to the Netherlands, causing an increase. On the other hand, the prostitutes say that the regular inspections by the police deter the women who are working illegally, causing a decline in that category of colleagues. Regulation and the inspections by the Tax Administration, which are accompanied by a lack of anonymity and high rents, have led to a decreasing number of (Dutch) women willing to work as prostitutes. The women who are working in the licensed sector and who refuse to pay tax either leave the prostitution, or start working from their home or in the escort branch. In addition, according to the prostitutes, stricter regulation has resulted in the shutdown of windows and houses, causing a higher concentration of women on a smaller number of locations. In this way, women working in Nijmegen and Eindhoven have witnessed an increase of colleagues after the shutdown of windows in Arnhem.

A development that has been of influence on the supply of prostitutes was the change in policy regarding streetwalking zones. Streetwalking has decreased as a result of the shutdown of streetwalking zones in Amsterdam, Rotterdam, and The Hague. In Amsterdam, research was carried out to find out whether prostitutes who had formerly worked in the streetwalking zones had moved on to other locations within the municipal borders, in order to continue their streetwalking illegally. Yet, no indications for such relocations were found (Korf et al, 2005). In fact, the changes in policy regarding the streetwalking zones are not connected to the lifting of the brothel ban.

An example of the remarkable migrations that have taken place within the prostitution market is the one towards the sauna clubs in Germany (see the above). In addition, since the successful, strict enforcement in the escort sector in Eindhoven, an ever-growing offering of escort services seems to come from the surrounding region and Belgium. It is known that one agency, now located in Belgium, was formerly established in Eindhoven. One of the causes of these migrations is the stepping up of enforcement in some regions.

As a matter of fact, in a European context, the development of a quality mark for sex establishments is being considered. At this moment, the University of Tilburg, among others, is carrying out an exploratory study on the possibilities of such a quality mark.

3 Legislation and policy

In this chapter, we will briefly turn our attention to the relevant legislation and the considerations on which it is founded. We will also examine national policy. Since the centre of gravity of Dutch prostitution policy is located in the municipalities, the examination will be limited. To conclude this chapter, we will pay some attention to the international context.

3.1 Legislation

On 1 October 2000, the lifting of the general ban on brothels came into effect. For this purpose, the Cabinet had laid a proposed amendment of the Penal Code before Parliament in July 1997. The enactment was passed by the Senate in October 1999. With this amendment of the law, legislation has in fact been adapted to an actually existing practice, in which the ban on brothels was not enforced, or hardly at all. With regard to the non-punishable forms of the exploitation of prostitution, the amendment effected the legalisation of a situation of toleration that had existed for years. At the same time, the amendment of the law was seen as a way to improve on the action taken against trafficking in human beings.

The legislation has associated the amendment of the law of 1 October 2000 with six main goals:

- 1 the control and regulation of the exploitation of voluntary prostitution, among other things by means of the introduction of a municipal licence policy;
- 2 the improvement of the combat against the exploitation of coerced prostitution;
- 3 the protection of minors from sexual abuse;
- 4 the protection of the position of prostitutes;
- 5 to disentangle the ties between prostitution and criminal peripheral phenomena;
- 6 to reduce the scale of prostitution by illegal foreign nationals (persons not in possession of the legal residence permit required for employment).

The new section 250a of the Penal Code made all forms of exploitation within prostitution punishable by law. In October 2002, a partial revision of the decency legislation came into force. A number of relevant sections of the law were amended, particularly with a view to a more effective protection of minors. By means of the formulation of section 248c of the Penal Code and the amendment of sections 248a and 250a of the Penal Code, to profit from forms of sexual service that, strictly speaking, do not fall under prostitution, has been made punishable by law. Thus, section 248c of the Penal Code now makes it punishable to be a spectator at live sex shows in which minors perform. In that case, no sexual contact

between sex worker and client is involved. In section 250a of the Penal Code, the words 'with a third party' were replaced by 'with or for a third party'. In this way, the law also includes as a punishable act (commercial) sexual exploitation without direct involvement in performed sexual acts. In January 2005, section 250a of the Penal Code was replaced by the new, extended section 273a⁹ (as of 1 September 2006 renumbered as section 273f), which includes all forms of trafficking in human beings. This means that now, in this section, beside exploitation in the sex industry, exploitation in other labour and service sectors has been made punishable too, as well as certain activities aimed at the removal of human organs (National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 2005). Furthermore, the section in the Dutch Penal Code dealing with coerced prostitution, among other things, was relocated from the decency title to the title concerning the offences against personal freedom.

With the amendment of the law that came into effect in 2000, the general ban on brothels and the ban on pimping were lifted; the relevant sections were removed from the Dutch Penal Code. At the same time, a more severe penalisation of undesirable forms of prostitution and the sexual abuse of minors was introduced. The greater severity of the new legislation came to the fore in a number of ways:

- For the exploitation of involuntary prostitution and the employment of minors in the sex industry, the penalties were raised to a maximum of six years imprisonment, or a maximum of eight or ten years imprisonment in case of (a combination of) aggravating circumstances (the current section 273f of the Penal Code, formerly section 250a). As described earlier, in 2002, the scope of this section was legally extended,¹⁰ from the exploitation of prostitution involving persons against their will or as minors, to this kind of exploitation in all forms of sexual service (like, for instance, striptease, pole dancing, and sexual activities aimed at the production of pornography). This stipulation made all forms of exploitation of coerced sexual service, as well as the exploitation of minors in sexual service, and profiting from these circumstances punishable under (the current) section 273f of the Penal Code.
- Clients who make use of the services of prostitutes aged sixteen and seventeen were made punishable (section 248b of the Penal Code). The clients of younger prostitutes (younger than sixteen) were punishable already.
- The requirement for complaint in case of sex with a prostitute aged between twelve and sixteen was abolished. This means that for prosecution to take place, it is no longer required that the minor or a legal

⁹ For the integral text of section 273f of the Penal Code, see Appendix 2.

¹⁰ Act on the Partial Amendment of the Decency Legislation (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Dutch Bulletin of Acts, Orders and Decrees) (2002), no 388). The amendment came into effect on 1 October 2002.

- representative first indicates that an intervention is wanted. For that matter, during the partial amendment of the decency legislation in 2002, the requirement for complaint was abolished entirely in case of intercourse with a minor younger than sixteen. Instead, the Public Prosecutor is now obliged to give the minor the opportunity to be heard (section 245 of the Penal Code).
- Nowadays, section 273f of the Penal Code mentions 'force', 'violence', or 'other act'. The term 'other act' has been added, next to the already existing 'misuse of authority arising from relations'¹¹ and 'deception' (see Kool, 2004). Bringing about voluntary prostitution has also been made punishable if this involved the crossing of a national border, since the section does not permit the 'recruitment' and 'transport' of a person in that context.

In order to enable municipalities to apply either the local bye-law or the municipal license policy on different kinds of sex businesses (like, for example, escort agencies), section 151 of the Local Government Legislation was extended with section 151a. Besides, the Decision Information Judicial Documentation was altered. This enables municipalities to look into the antecedents of sex business owners. In addition, the Foreigners Circular's old B-17 procedure was replaced by the B-9 regulation.¹² The goal of this regulation is to provide facilities for detecting and prosecuting people suspected of trafficking in human beings, and to provide shelter and protection to the victims of this criminal offence. On the basis of this regulation, permission can be given to victims (and to a limited extent to witnesses/informants) of trafficking in human beings to stay in the Netherlands for the duration of the detection, prosecution, and trial of the person suspected of this offence.

3.2 Suppositions behind the amendment of the law

One of the considerations behind the amendment of the law is that, by making a distinction between punishable and non-punishable forms of the exploitation of prostitution, it will be possible to reorganise the prostitution sector and purge it of criminal peripheral phenomena, and to combat the exploitation of people in the prostitution (in the form of involuntary prostitution or prostitution by minors) more forcefully.

Behind the amendment of the law are implicit suppositions. Since the amendment of the law, for the non-punishable forms of prostitution,

¹¹ With the introduction of section 273a, de term 'relations' was replaced by the term 'state of affairs'.

¹² In 2005, this regulation was adapted to the broader definition of trafficking in human beings as it was formulated in the new section 273a (now 273f) of the Penal Code.

commercial exploitation has become subject to a licence obligation in most municipalities.¹³ The licence obligation has enabled the local government to make demands on sex establishments on all sorts of terrains, such as safety, hygiene, transparent management, and so on. Next, various authorities can check whether these demands are being met. One of the legislator's suppositions is that (strict) monitoring and enforcement, among other things, will be conducive to the observance of the rules. The legislator expects that, eventually, this will result in a reorganised and more transparent sector. This will improve the position of the prostitutes in several respects, and will also lead to a wider acceptance of the prostitute in society. Another expectation is that a reorganisation of the sector will lead to a disentanglement of prostitution and criminal peripheral phenomena.

For the punishable forms of the exploitation of prostitution (coerced prostitution, prostitution by minors, and prostitution by prostitutes who do not possess the legal residence permit required for employment), penalisation has become more severe (see 3.1.1). Implicitly, the legislator presumes that more severe penalties will help the fight against these forms of prostitution. One of the suppositions behind the amendment of the law is that, through a partial regulation of the sector, the enforcement and detection capacity for combating trafficking in human beings can be deployed more effectively. This will make the combat against trafficking in human beings more successful; the assumption being that a larger capacity for enforcement and detection will generate an increased chance of arrest. Finally, the legislator presumes that the combination of a potentially increased chance of arrest and heavier punishment might result in a decrease of this form of crime. Most of these suppositions are implicit.

3.3 Policy

In the current situation, the municipalities are most important in determining the form of prostitution policy, because the administrative responsibility has been devolved primarily to the local government. Municipalities can pursue their own prostitution policy, aimed at controlling and regulating the prostitution sector. In chapter 4, we will go into municipal policy in more detail.

A judicial basis has been created for the design of the regulation, and the national government encourages municipalities to contribute to prostitution policy, even if there is no prostitution within their municipal

¹³ The licence obligation only applies to the commercial exploitation of prostitution; individual prostitutes are not obliged to have a licence.

boundaries. However, the municipalities are not obliged to pursue a specific prostitution policy. To support the municipalities, the Association of Dutch Municipalities (VNG) has drawn up a model bye-law, which can be adopted by municipalities to give form to their local policy. On the basis of sections 149 and 151(a) of the Local Government Act, the municipalities can impose regulations with regard to the legal forms of the commercial exploitation of prostitution by means of a bye-law. This involves an adaptation of the General Local Bye-Law (in Dutch: APV), which has been included in the model bye-law.

The Action Plan

In the first evaluation of the lifting of the brothel ban and during the subsequent debates between the Cabinet and Parliament, some concrete bottlenecks with regard to prostitution emerged. In the past years, departments, non-departmental public bodies, and non-governmental organisations collaborated in a number of working groups on potential ways to solve these bottlenecks. In July 2004, on behalf of the Cabinet, the Minister of Justice sent a 'Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector' to Parliament. For every bottleneck, the Plan outlines possible routes to its solution, as well as the measures that have been or are being taken. Attention has been paid to, among other things, the improvement of administrative enforcement (the hidden and non-location-bound sub-sectors within prostitution included); establishment policy; labour relations and options for getting out; health; self-regulation, the sector's image, detection and prosecution; lover boys, and education.

The National Action Plan Trafficking in Human Beings

In December 2004, in response to the recommendations from the third report of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, the Cabinet formulated a National Action Plan against Trafficking in Human Beings. With this plan, the Cabinet wanted to provide insight into the measures taken to further build up the combat against trafficking in human beings. The action plan discussed legislation and regulation, prevention, the victims of trafficking in human beings, the detection and prosecution of trafficking in human beings, and research and registration. The plan announced the amendment of the law which was to replace the old section 250a of the Penal Code with the new section 273a (now 273f) of the Penal Code. In addition, a number of measures were adopted from the aforementioned Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector.

For this law amendment, the explicit choice was made to devolve the design of policy to the local level, in order to be able to differentiate and get attuned to local wishes as well as possible. Some within the municipalities and within the prostitution sector as well, have expressed the

need for national enabling legislation, which should allow for local differences while at the same time limiting the amount of difference.

3.4 The international context

Although social and political discussions about the way in which society should deal with prostitution are taking place in many countries, from an international perspective the Dutch view on prostitution is quite unique. In the Netherlands, both prostitution itself and, – under certain conditions –, its commercial exploitation are legal. Especially on the commercial exploitation of prostitution, most countries have an entirely different view. A single exception can be found in Queensland, Australia. In December 1999, Australian Parliament passed the Prostitution Act, which came into effect in July 2000. Under this Act, the exploitation of prostitution in small brothels is permitted to a limited degree, under strict conditions (Crime and Misconduct Commission, 2004).

The discussion about prostitution is fed by several different views on prostitution and its normative context. In general, these views can be summarised as being prohibitionist, abolitionist, pro-regulation, or pro-labour (see, for example, Jordan, 2005; Hennum, 1999; Farley et al, 1998; Haveman, 1996).

The approach in favour of prohibition or abolition generally considers (the exploitation of) prostitution to be a form of violence and/or slavery, which must either be combated (abolitionist stance) or prohibited (the prohibitionist stance). Religious and moral considerations can play a role as well. In countries where the view in favour of prohibition is the starting point of prostitution policy, the prostitute, the prostitute's client, and the owner of the establishment where prostitution might take place are usually all criminalised. The view of abolitionists also leads to a certain degree of criminalization. An example of this can be found in Sweden. The idea behind Swedish policy is that prostitution is a form of violence, committed by men against women. According to the Swedish authorities, voluntary prostitution does not exist. The Swedes consider prostitution to be a serious social problem that inflicts damage both to individuals and to society. Proceeding from this view, as of 1 January 1999, the Swedish legislation was amended in such a way that the purchase of sexual services has become punishable by law. As a consequence, Sweden is the only country in the world where the clients of prostitutes are punishable, while the prostitutes themselves are not. The legislator hopes that the new law will deter clients, which in turn will cause a decrease in prostitution. In addition, the law is expected to generate new norms that will instil the ideas of the equivalence of men and women, and of the social unacceptability of

the purchase of sexual activities (Ministry of Justice and the police, 2004; Hennem, 1999). Yet, the enforcement of the new prostitution act turns out to be extremely difficult, while it also generates negative side effects for the prostitutes (Ministry of Justice and the police, 2004).

The pro-labour view considers prostitution to be labour. According to this stance, there are individuals who decide to work as a provider of sexual services for economic reasons. In this view, prostitutes are rationally acting individuals, not victims (as long as they have been able to make their choice in freedom). In the Netherlands, during the 20th century, a shift has occurred from a pro-regulation stance to a stance which is more or less pro-labour. In an international context, the Dutch already had a reasonably liberal prostitution policy, since prostitution was not punishable, and the commercial exploitation of prostitution was more or less tolerated. However, by means of the current legislation, the commercial exploitation of prostitution has been legalised as well (provided that this involves prostitutes who are of age, and who carry out their work voluntarily and legally). Thus, the shift that has occurred in the Netherlands flatly opposes the development of ideas in Sweden during the same period. Other countries are observing the effects of both shifts with great interest. At the request of the Norwegian government, a study has been carried out to compare the Dutch and Swedish models to one another (Ministry of Justice and the police, 2004). The purpose of the study was to sustain the debate in Norway about the direction to be taken by their prostitution policy. At the time of this study the provisional outcome of the Norwegian debate was that the current policy, mainly focused on regulation, will not be changed.

4 Controlling and regulating the exploitation of prostitution¹⁴

As we mentioned earlier, the administrative responsibility for the control and regulation of the legal exploitation of prostitution has been primarily devolved to the local government. Municipalities have the option to pursue a prostitution policy attuned to the local circumstances, aimed at controlling and regulating the prostitution sector. A judicial basis has been created for it, and both the amendment of the law and flanking policy aim for an active contribution to prostitution policy by the municipalities, even if there is no prostitution within their boundaries. However, municipalities are not obliged to pursue a specific prostitution policy.

To support the municipalities, the Association of Dutch Municipalities has drawn up a model bye-law; after the amendment of the law, a Helpdesk Prostitution has temporarily been active.

4.1 Municipal policy

The sub-study among municipalities shows that the majority of municipalities who participated in the study has formally developed policy with regard to the prostitution sector, and has laid down this policy in a memorandum. In most cases, this policy had already been developed before October 2000. Almost 40% of the municipalities stated that they have attuned their policy regionally. Most of the municipalities pursue a policy regarding the regulation of the number of sex establishments. Approximately half of the municipalities taking part in the sub-study pursue a maximum policy for sex establishments. The rest often opts for a regional maximum policy, or for maintaining the status quo. More than 10% of the municipalities pursue a zero policy. In principle, a formal zero policy is not allowed, because it would be contrary to the basic right to free choice of employment. Moreover, by court order municipalities are not allowed to make a moral assessment on this matter, because the legislator has already done so. Therefore, a factual zero policy is not a formal zero policy; it actually is a policy containing such conditions for licences to be issued to a sex establishment that, in practice, the establishment of this sex business turns out to be impossible. Besides the often pursued maximum policy, municipalities use other instruments to discourage prostitution. Examples of these instruments are an establishment policy coupled to a zoning plan, or high dues.

Approximately half the municipalities have no policy regarding escort agencies. Another half of the municipalities pursues no policy regarding home prostitution. A third of the municipalities has no policy with regard to streetwalking. Only 2% of the municipalities tolerates streetwalking, or

¹⁴ For this chapter the sub-study among municipalities (Flight et al, 2006) provides an important basis.

possesses a formal streetwalking zone; in two-thirds of the municipalities streetwalking is neither permitted nor tolerated.

A large majority of the municipalities where a prostitution policy is pursued, is using both a licence system and a policy on establishment. Only a minority of these municipalities pays special attention to prevention, repression, and assistance. According to their own statements, a large majority among the municipalities with a policy on prostitution pays attention to the health and working conditions of the prostitutes. However, hardly any attention is being paid to possibilities for sex workers of leaving the sex trade; this is the case in only 6% of the municipalities with a policy on prostitution.

4.2 The issuing of licences

On the basis of sections 149 and 151a of the Local Government Act, municipalities can impose regulations regarding legal forms of the exploitation of prostitution by means of a bye-law. This involves an adaptation of the General Bye-Law. Apart from a few exceptions, all municipalities have laid down regulations in the General Bye-Law regarding prostitution and prostitution businesses. This was already the case during the first evaluation in 2001. For this, almost all municipalities had made use of the model bye-law, adopting either an adapted or the original version. Altered General Bye-Laws in particular apply to sex clubs and the like. The owner and manager of the business are responsible for everything that goes on in their establishment. For this reason, among others, one of them is obliged to be present at all times. Either the owner or the manager must see to it that no punishable forms of prostitution or other criminal offences take place in the business. This means that the owner or manager is responsible for the occurrence of coerced prostitution, prostitution by minors, and prostitution by prostitutes who do not have the legal residence permit required for employment. Only in slightly less than half of the municipalities with an adapted General Bye-Law do these regulations apply to home prostitution. Besides the General Bye-Law, the municipalities also use zoning plans to regulate the establishment of sex businesses. The sector regularly finds these zoning plans to be galling. The expansion and innovation of existing businesses are impeded by strict zoning schemes.

During the first evaluation, it turned out that a large number of municipalities had not yet completed the process of issuing licences. (Smal-lenbroek & Smits, 2001). In 2006, the arrears had been cleared away. In section 2.1, the number of licensed businesses per sub-sector has already been presented. Most municipalities actually issue licences for no more than a year; these licences must be renewed time and again. Every year,

approximately 12% of the applications for a licence is turned down. According to the municipalities, the issuing of a licence takes three months on average, but this issuing time varies considerably, from seven weeks to more than half a year. There also is great variety in the dues to be paid. In addition, the number of licences needed for establishing a sex business is different for every municipality. Often, exploitation licences and use licences are needed, but most municipalities also require a liquor and catering licence. Sex business owners are often amazed and complain about the differences between municipalities with regard to the issuing of licences, the conditions required, and the costs.

One of the conclusions of the first evaluation (Daalder, 2002) was that there were hardly any possibilities for new businesses to establish themselves, because the general policy is one of maintaining the status quo. This hindered the potential renewal of the prostitution sector. According to the municipal data, in 2006, there actually were limited opportunities for new sex establishments in the Netherlands. At the moment, roughly 250 licences are available for different kinds of new businesses. Thus, 64 licences, divided among 39 municipalities, are available for sex clubs, and 51 licences, divided among 27 municipalities, are available for a private house. It is almost impossible, however, to establish a new business for window prostitution, with only one municipality with an open licence on offer. Most of the licences are available in the Gelderland, North Brabant, and North Holland provinces. The owners of sex businesses seem to have little insight in the licences that are available according to the municipalities. They indicate that the municipalities still hold on to maximum quota that make it very difficult to establish a business in a legal manner; in this way, municipalities increase the chance that owners will resort to the exploitation of non-licensed businesses. Informants see a solution in municipalities or regions making a periodical assessment of the supply and demand. Apart from this, innovation within existing businesses is not always easy, either. Sometimes owners who want to carry out alterations in their establishment do not succeed in arranging the necessary documents.

The most important reason for municipalities to refuse licence applications is that an establishment would contravene a planning regulation. Other reasons for refusal are that an applicant falls short of behavioural demands, the protection of the living and social climate, and the interest of public order.

When assessing a licence application, municipalities have the possibility to carry out an investigation on the basis of the Public Administration Probity Screening Act (hereafter to be called the BIBOB Act). The BIBOB Act stipulates that government bodies can refuse to issue a decision (or can revoke it), when there is serious danger that it might also be used to commit criminal offences, or to profit financially from such offences.

This Act also created a BIBOB Agency, which on request offers advice about the extent of an existing danger (TK 26 883, no 1-2, pp 3 and 5, (1999-2000)). Since it came into effect, in June 2003, the BIBOB Act applies, among other things, to the sex services sector. An evaluation of the Act shows that, of all the requests for advice submitted to the BIBOB Agency between 1 June 2003 and 1 August 2006, 40 related to the sex services sector (Doornbos et al, 2007).

Within the prostitution sector, owners appreciate the idea behind the BIBOB procedure, but at the same time they also see disadvantages: that it stimulates the use of straw men; that too little is known about the veracity of the data used in the procedure; and that the current method of application results in an increase of their administrative expenses.

Only a few concrete cases are known, in which licences for sex establishments were refused or suspended with reference to the BIBOB Act. Earlier, the municipality of The Hague has revoked the licences of one particular family while referring to this Act. In this case, the Council of State put the municipality in the right. Recently, however, licences finally were issued after talks between the municipality and the family concerned. In Eindhoven, the region of Groningen, and in North and Central Limburg, the BIBOB procedure, insofar as it was applied, has had no or hardly any consequences for the issuing of licences.

In 2006, Amsterdam started using the BIBOB procedure to check the licence applications for the prostitution sector. As a result, at the time of this study, the municipality of Amsterdam has decided on the basis of the BIBOB Act to revoke a large number of licences from a limited number of owners of window brothels. These entrepreneurs, however, do not throw in the towel without a struggle, and appeal procedures are looming ahead.

4.3 Surveillance, enforcement and compliance

During the first evaluation in 2002, it was established that the decentralisation of prostitution policy caused the introduction of both the law and its enforcement to work out unevenly and irregularly throughout the country. This generated great differences between regions, and even between municipalities within one and the same police region. At the time of the first evaluation, active administrative enforcement scarcely took place, because most of the municipalities were still in the phase of issuing licences; the step towards active inspection and enforcement was still to be taken. With regard to the enforcement concerning criminal offences, such as prostitution by foreign women who do not possess the legal residence permit required for employment, clear differences could be established between regions and municipalities. The consequences of this lack of an even implementation were, among other things, a state of suspense among those working in the sector, and the relocation of pun-

ishable forms of the exploitation of prostitution to municipalities where inspections were less frequent or less strict and the policy was more or less one of toleration. On these locations, the researchers came across prostitutes who did not have a valid work permit even in the highly visible forms of prostitution, such as the windows and clubs. They concluded that a national minimum level of enforcement is a necessary condition to counteract the effects of relocation and to achieve the goals of the amendment of the law. This concern about local differences in enforcement was expressed in the Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector as well. In the meantime, almost all municipalities seem to have attained a minimum level of enforcement, although local differences still certainly exist.

Enforcement is an important instrument to encourage people to abide by the rules. Yet, beside enforcement, compliance can also be encouraged by stimulating spontaneous observance, for instance by means of education or a simplification of the rules. For the analysis of the extent of enforcement and compliance, we make use of the Eleven-Times Table to serve as a steppingstone to structure the findings.¹⁵

4.3.1 Factors benefiting spontaneous compliance

Knowledge and clear rules

For them to comply with the rules, it is important that owners and prostitutes know and understand the rules. For that purpose, in a large majority of the municipalities where sex businesses are established, information has been given to the sex business owners about the effects of the amendment of the law, and the rights and obligations ensuing from it. By the municipalities' own account, the prostitutes received information in a third of the municipalities. A majority of the municipalities is of the opinion that the sector knows the rules well or reasonably well. The clarity of the rules leaves much to be desired in the view of a fifth of the municipalities.

In all the sub-studies, the interviewed establishment owners thought that the content of the rules (and the costs of licences) differed widely between municipalities, and that the rules could be formulated more clearly. Much obscurity also exists about the rules of the Tax Administration, among prostitutes as well as among owners (for this, see also 5.1). Owners indicated that they need a univocal policy and sound information. It would benefit observance when rules were to be formulated more clearly and explained in a lucid way.

¹⁵ The Eleven-Times Table is an analytic model developed by Dr D. Ruimschotel LL.M. in collaboration with and commissioned by the Ministry of Justice. The Eleven-Times Table contains eleven factors considered to be decisive for compliance with the regulations. These eleven factors are split up into spontaneous factors for compliance and enforcement factors.

The pros and cons of compliance or transgression

Compliance with the rules is stimulated when the costs of observance are relatively low, while the benefits are relatively high. It does not help observance to make it difficult for owners to fulfil the licence requirements. Many owners of licensed businesses indicate that they incur a lot of administrative expenses in order to meet with the rules. In many municipalities, moreover, dues are extremely high. In addition to this, there are demands with regard to hygiene regulations and building- and fire safety that owners consider to be unreasonable. However, the regulations and dues differ widely between municipalities; there are municipalities where owners are very positive about both the regulation and their treatment by the municipality. In general, the owners think that licensed businesses have a much harder time in administrative and financial respects than businesses operating in the illegal circuit. From the perspective of administrative expenses and financial opportunities, it seems to be much more appealing to own an illegal sex establishment than a legal business. That is not conducive to compliance. The same holds for prostitutes: from the angle of the administrative expenses and finances, it is more lucrative to work in the non-licensed sector. Beside the advantages of not paying tax and evading inspections, they can control their own work more effectively if they are working from home. For that matter, the advantages for the prostitutes of evading inspection are relative, since this might involve inspections for trafficking in human beings and working conditions, which might serve the prostitutes' interests. An additional important factor for the provision of sexual services is anonymity, much desired by both prostitutes and clients. For prostitutes, a significant disadvantage of compliance with the rules is that their anonymity is more at risk.

Yet, observance of the rules is also seen as beneficial for the image of the sex establishment concerned. Sex establishments that properly abide by the rules might attract more clients than other businesses, because part of the clientele likes to go to a 'respectable' establishment with a good image. A small number of municipalities try to stir owners into observance of the norms, for instance by organising a consultation between owners and local residents. Observance of the rules can result in an increased acceptance and less complaints by local residents. In this way, owners might experience the advantages of their compliance (as well as the disadvantages in case of a transgression of the rules) more directly. The sub-study among municipalities showed, however, that most of the municipalities do not, or barely, focus on stimulating spontaneous observance.

The acceptance of policy

It generally benefits compliance to the rules when the people to whom the rules apply can agree with the starting points of the policy, and judge the regulations as being fairly reasonable. The owners in the licensed sector

consider the amendment of the law to be something positive. Of the businesses owners in that sector, 84% supports the amendment of the law, against 37% of the prostitutes. However, this large number of supporters among the owners does not mean that the content of the policy and the rules are considered to be reasonable. Owners complain about whole books full of rules, which are by no means seen as being always reasonable or sensible. An example of this is the condition required by municipalities that a manager should always be present on the premises. The result of this condition is that the manager who used to be standing outside the front door, effectively keeping track of everything that went on, by now stays inside, on a spot where he cannot keep much of an eye on anything. In addition, owners and prostitutes are confronted with rules that get across as being contradictory. This applies in particular to the regulations of the municipality as opposed to those of the Tax Administration. The municipalities often impose rules, for instance on opening hours or measures in the interest of public health, which, when observed, lead the Tax Administration to conclude that an employer-employee relationship exists here. This would mean that, as a consequence of the licence requirements drawn up by the municipalities, it is impossible for prostitutes to work in clubs as a self-employed person.

Within the prostitution sector, there is much resistance against the payment of income tax and premiums. The evasion of paying premiums and tax is an important motive for both prostitutes and owners to commit or exploit prostitution outside the licensed sector. For that matter, the payment of tax is evaded in the licensed sector as well, yet according to people in the sector, this is easier to accomplish in the non-licensed sector

Abiding by the norms

The extent to which the target group is inclined to conform to the authority of the government can be of influence on the degree to which it will comply with regulations. In view of Dutch history, during which the exploitation of prostitution has been illegal for ages, and in view of the fact that a large part of the current owners has already been working as a business owner in that illegal sector, it seems plausible that owners are less inclined to conform to government authority than most other Dutch people. The way owners look upon non-departmental public bodies like the Tax Administration shows little respect or appreciation for this organisation. In the prostitution sector, an appeal to abide by the norms is not a stimulus for compliance.

The chances of informal control

The observance of regulations might benefit from a situation where violators are considered to run a great risk of getting sanctioned by their environment. Yet, in the prostitution sector, in view of the nature of the sexual

services provided, the prevalent atmosphere is one of natural discretion. Even though people get to see a lot of what others do, confidentiality and discretion are a necessity for the continuation of the sector.

4.3.2 Factors benefiting enforcement

The chances of informal reporting

Compliance with the rules can be stimulated if the perceived chances that an informally observed violation gets reported to the authorities are high. In this context, it is important whether the environment of the target group is quickly inclined to report observed transgressions to the authorities. As we described in 4.3.1, the prevalent culture within the prostitution sector is one of discretion and distrust of the authorities. This culture does not tend to promote the chances of informal reporting. However, there certainly are individuals working in the sector who are intent on exposing abuses. The campaign 'Appearances are deceptive', set up by Report Crime Anonymously ('M') anticipated on this. The goal of this campaign was to lower the threshold for reporting observed abuses to a government service. The large amount of (often useful) tip-offs reported to M (78 during the first half of 2006) proves that it is possible to obtain information from within the sector itself. The assumption is that part of the reporting has been done by clients.

The chances of getting inspected

It can benefit the observance of the regulations when those to whom they apply estimate that the risk of getting inspected for violations is high. The study among municipalities shows that inspections were being carried out in all responding municipalities where licensed sex establishments are active. Most municipalities, however, had not fixed the number of times that licensed sex establishments should be inspected. According to the municipalities, in actual practice, for the most part the inspections take place once a year, but some interviewed owners indicated that they were inspected more often. This higher frequency of inspections was also established in the in-depth regions studied during the research on non-legal prostitution. In almost all the municipalities where licences were issued, the police are involved in these inspections, and services like the Municipal Health Service, the fire department, and building inspection authorities are frequently involved as well. Seldom involved are the Labour Inspectorate (in only 8% of the municipalities) and the social investigation service. Although the Labour Inspectorate has both a national coordinator and a national project leader for the prostitution sector, it does not set up active inspection projects; the Inspectorate only carries out inspections in response to complaints and accidents. Nor does the Labour Inspectorate make use of its competence to carry out inspections or impose fines of its own accord on the basis of the Act on

Labour by Foreigners.¹⁶ Frequently, instead of the Labour Inspectorate, the police take over inspections in the context of the Act on Labour by Foreigners as a part of their own inspections of businesses.

In more than half of the municipalities, the police only have a criminal task. This means that the police carry out inspections for criminal offences, such as the presence of prostitutes who are underage, or prostitutes who do not possess the legal residence permit required for employment. In the rest of the municipalities, next to its criminal task, the police also have a delegated administrative-judicial task. In those cases, the police not only inspect for criminal offences, but also investigate whether businesses fulfil the requirements set by the municipality for obtaining particular licences. On the basis of the existing figures, it is virtually impossible to estimate what percentage of non-licensed businesses is dealt with. However, a survey among municipalities does show that, in recent years, some dozens of non-licensed, location-bound prostitution businesses have been closed.

Yet, within the sector itself, the inspections by the Tax Administration are the ones most talked about. These inspections are feared most; in addition, there are more complaints about an unpleasant treatment by employees of the Tax Administration than by employees of other services, like the police. In part, these complaints can be attributed to unaccustomedness of Tax Administration employees to dealing with the prostitution sector, where police employees often already have years of experience. Furthermore, prostitutes consider the questions asked by employees of the Tax Administration to be impertinent. The Tax Administration, on the other hand, is of the opinion that these persistent questions are necessary in order to establish whether or not there is an employer-employee relationship.

The chances of detection

Little is known about the chances of detection. These seem to differ widely for each kind of violation, because there is great variety in the difficulty for the inspectors of establishing that this or that particular violation has indeed been committed. Some preconditions required for a licence are easy to check, but to actually observe exploitation of people or coercion is extremely difficult. Municipalities make little use of means to make owners more aware of the possibility that violations will be noticed and punished. Only five municipalities, for example, publish the results of their inspections.

16 The Act on Labour by Foreigners.

Selectivity

Selectivity is to be understood as the (heightened) perceived chance of inspection and detection in case of a committed violation, by means of the selection of businesses, persons, acts, or areas to be inspected. According to a part of the interviewed proprietors, businesses where a violation has been detected and businesses with a bad reputation are subjected to a period of more intensive inspection, with a lesser regard for the operational management of these establishments (such as minimising the disturbance during an inspection). In this respect, selectivity is most certainly applied. However, in the owners' view, this only holds for the licensed businesses.

Business owners are unanimous in their opinion on the manner in which non-licensed businesses and the non-licensed sector (in particular the escort agencies operating through sex lines) are treated. Among these owners, the prevalent idea is that licensed businesses are confronted with severe inspections, while the non-licensed establishments are left alone. This generates unfair competition, and undermines the owners' willingness to abide by the rules. A number of owners indicated, though, to be ready to share their knowledge about abuses with the police, helping them to carry out more well aimed inspections in the future. Since the exposure of abuses committed by competitors is also in the business owners' interest, this is a source of information that might be used more in the future.

The survey among municipalities shows that in half the cases the municipality determines which sex establishments are to be inspected. Businesses are usually checked in the context of regular inspections. In a third of the cases, the immediate cause of an inspection are complaints of people living in the neighbourhood. According to the municipalities, the inspections are generally announced in advance; the inspectors appear unannounced only in a quarter of the cases. Whether the announced inspections produce other results than the unannounced ones is unknown.

The chances and the severity of a sanction

Since the amendment of the law came into effect, a sanction has been imposed on 346 licensed sex establishments. Assuming that the circulation of businesses has been small, this number of sanctions means that approximately a third of the existing sex establishments has at some point been confronted with a sanction. In the great majority of cases (78%), this involved a warning, but also more severe sanctions were imposed, such as a (temporary) shutdown of the establishment or the suspension of a licence. In approximately half the cases, a combination of criminal and administrative sanctions is involved. Most feared by owners is the possibility that their establishment might be shut down.

Special attention is required for the non-location-bound businesses. The North Brabant police have developed an approach for the inspection of escort agencies, in which police officers order a prostitute from an escort service, who must identify herself on arrival. The officers keep to a number of rules, to avoid the allegation afterwards that it is a case of provocation. Thus, for example, the telephone conversation with the escort agency is recorded, and the officer only asks for an escort, not for a foreign woman or an underage girl. By now, this so-called hotel procedure is being used in several regions. In October 2005, a covenant came into effect between the members of the Dutch Newspaper Press and the Minister of Justice, as a result of which sex business owners, among others, are requested to include unique business phone numbers in their erotic advertisements. The primary goal of the agreement in the covenant is to support the administrative supervision of mobile forms of prostitution.

4.4 Developments

In 2001, the majority of the municipalities turned out to already pursue a prostitution policy. Since then, the number of municipalities with a prostitution policy has remained stable. The motivation of municipalities without a prostitution policy had stayed the same as well: these are primarily municipalities that say not to need such a policy, because no prostitution takes place within their boundaries. In 2006, as in 2001, municipal policy makers still had a preference for the local maximum policy. In 2006, there still were a number of municipalities that indicated that they pursued a formal zero policy. Compared to 2001, however, municipalities seemed to opt more often for a positive inclusion of prostitution in their zoning plans.

As we described in section 4.2, in 2006 there were possibilities to establish new sex establishments, contrary to the situation in 2001, because there was room in several municipalities to apply for licences, in some cases within fixed quota.¹⁷ This suggests that there might be room for innovation and renewal. Yet, in practice, nothing much seems to come of this, neither within the businesses, nor through the establishment of new businesses.

Meanwhile, almost all municipalities seem to have attained a minimum level of enforcement. So-called free zones, like there were in 2001, no longer exist, but local differences still remain.

¹⁷ This despite the fact that a maximum policy is pursued at the great majority of the locations.

The quantitative data on sanctions are not available per year, making it impossible to indicate whether the number of sanctions is decreasing or increasing. However, in the study among municipalities, one conclusion the researchers drew on the basis of in-depth interviews with enforcers and proprietors is that a decrease is highly probable. Many violations were established during inspections carried out directly after the amendment of the law, while at this moment, this rarely happens any more. In the sub-study on non-legal prostitution, during inspections in the in-depth regions, the researchers also found that in recent years the number of violations has decreased quite steeply. In this respect, the stepping up of the enforcement is clearly paying off.

With regard to regulation and enforcement, the municipalities focused at first on the regulation of location-bound prostitution businesses. These businesses are the most easy to monitor. On many locations, it is primarily the non-licensed businesses and non-location-bound businesses, such as the escort agencies, which have stayed hidden from view, as well as establishments in the more or less grey circuit, where it is not immediately clear whether or not sexual services are being provided (as in the case of erotic massage parlours). The complaints issued from within the licensed sector about unfair competition by non-licensed businesses does not seem to be entirely unfounded. More and more municipalities have come to understand that regulation and enforcement should not be limited to location-bound prostitution businesses and the licensed part of the sector. The escort branch, in particular, is at the centre of attention now. A number of municipalities expects the national government to take action (for instance with the introduction of a national escort law), because escort businesses are not location-bound, and tackling them is beyond the strength of the local level. Several municipalities have a licence system for escort businesses just the same. In this regard, the municipality of Eindhoven is front-runner. From the region surrounding Amsterdam, a lot of criticism has been levelled at the municipality of Amsterdam, because of its lack of a licence system for escort agencies operating within its boundaries, but at the time of this study, the municipality was working on the design of a policy regarding the escort.

In the sub-study on non-legal prostitution, the researchers found that strict enforcement in the in-depth regions does not seem to have resulted in a shift towards non-licensed prostitution within the area. At least, no concrete indications to that effect were found. Relocation to municipalities where the regulation or enforcement is less strict, however, actually does seem to take place. Thus, such shifts are caused by regional differences. Some informants in Eindhoven have gingerly suggested a so-called 'waterbed effect', caused by the strict regulation and enforcement there. Thanks to this strict approach, Eindhoven's escort branch seems to be

safeguarded against punishable forms of prostitution, yet ever more escort agencies are observed to send prostitutes to the Eindhoven region from Belgium and Limburg. An opposite movement can be observed in Amsterdam. Because the municipality of Amsterdam does not (yet) pursue a formal policy regarding the escort branch, it is there that all the escort agencies are established that are also active in the surrounding municipalities. In the region of Groningen, the municipality of Groningen seems to have gotten its regulation and enforcement straight, but relatively many clubs and private houses are established in the so-called Ommelanden (the surrounding lands). There, enforcement appears to be less strict. During the (sparsely executed) inspections, relatively many violations are found.

5 Protecting the prostitutes' position¹⁸

One of the goals of the lifting of the general ban on brothels is the protection of the prostitutes' position. Yet, what is meant by the words 'the protection of their position' is, in fact, rather vague. In general, the starting point used for policy is that the amendment of the law should result in an improvement of the prostitutes' position. While before the amendment of the law prostitutes were working in an illegal (albeit conditionally tolerated) sector (although their work in itself was not illegal), after the amendment of the law they are working in a sector where, theoretically, inspections take place to check whether business owners, – and prostitutes as well –, observe the legislation and regulation which applies to all citizens and businesses. The expectation is that, eventually, this will result in a reorganised and more transparent sector, which will entail an improved protection of the position of prostitutes. Below, we will briefly describe the findings of the various sub-studies regarding the position of prostitutes in the regulated sector. The position of prostitutes in the non-regulated sector will be discussed in chapter 6.

5.1 Labour relations

Zuidema, Aerts, and Boonstra (2007), researchers at the Hugo Sinzheimer Institute of the University of Amsterdam, conducted a study on the effects of the lifting of the general ban on brothels with regard to private law. The study focuses on the relation between labour law and the actual conditions in the prostitution sector. The researchers' intention is to provide clarity about the position of prostitutes from the point of view of labour law. Zuidema, Aerts, and Boonstra (2007) argue that a business owner in the prostitution sector is not a normal employer, in view of the nature of the work, the stigma on the sector, and the sector's being tied up with the illegal circuit. In addition, they indicate that, on average, prostitutes have a weaker social and legal status than the average Dutch employee does. This status generates a heightened risk of exploitation and abuse of power by the employer. It is clear that the business owners hold a solid position of power in relation to the women doing the work. Especially in the case of foreign women, this position of power is stronger still, because the work can be characterised as being *highly personalised*. (18) This means that the work is done in seclusion, which provides more opportunities for an abuse of power.

One finding during the first evaluation was that there is a great lack of clarity about the right form for the labour relations within the prostitution sector (Daalder, 2002). There is confusion about the concept of the

18 *A global alliance against forced labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva: ILO (2005), p 50, taken from Zuidema and Boonstra, 2006.

prostitute's 'self-employment', and about the way in which this concept should be interpreted. The Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector also pays attention to the vague form of labour relationships. This plan indicates that in a large part of the businesses investigated in the context of 'Enforcement at the right level', the relation between the business owner and the prostitutes working in the business contains such elements of exercised authority, that it is justified to speak of employment when applying the relevant legislation and regulations. Because of the consequences (mainly with regard to finances and labour law) the business owners, and usually the prostitutes as well, make it appear as if it is a matter of self-employment (Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector, 2004).

5.1.1 Jurisprudence

Regularly, business owners argue that it is impossible to have employment relations in the prostitution sector, because this would mean an erosion of the basic right of physical integrity. However, already in 1998, the court in The Hague has determined that the nature of prostitution work is not inconsistent with paid employment (Zuidema et al, 2007).

In the meantime, several court cases have taken place in which decisions were pronounced upon the judicial qualification of the labour relation between a business proprietor and a prostitute, and upon the question whether the qualification 'employer-employee relations' used by the Employee Insurance Implementing Body (UWV) and/or the Tax Administration is justified. In most of the cases, according to the administrative judge, the actual circumstances were an indication of labour that had been carried out pursuant to an employment contract. In cases where notice was given of an appeal, the Central Appeal Council confirmed the verdict of the judges, establishing that the labour relation(s) between a sex business owner and one or more prostitutes working in the business should be considered a employment contract in the sense of section 7:610 of the Civil Code, and should not be considered a labour relation between a self-employed prostitute and a lodging-house keeper.

A jurisprudence analysis of the court cases mentioned above is included in the study by Zuidema et al (2007). The proceedings were instituted by business owners against the Employee Insurance Implementing Body and/or the Tax Administration. The business owners denied that the objective characteristics needed for the presumption of an employment contract had been met. In nine of the twelve cases, the judge ruled that the existence of a private employment contract had been established in accordance with section 7:610 of the Civil Code. In the other three judicial sentences, the judge considered the appeal by the business proprietors

to be valid. The grounds stated in the judgments chiefly concerned a too scanty furnishing of proof, which infringed on the norm of carefulness.

Several elements can be distilled from this jurisprudence, which prove to be important to the judge. Zuidema et al (2007) discuss four criteria: the employer-employee relation, pay, the personal execution of labour, and the factor 'during a certain time'.¹⁹

Employer-employee relationship

With regard to the employer-employee relation, the determining factor is whether an authorisation exists to give instructions and lay down rules about the manner in which the work must be done. In the case of prostitution, though, anyone's authority to give instructions is by definition limited; prostitutes should always have the possibility to refuse clients and/or sexual acts due to section 11 of the Constitution. As is evident from the court cases, elements that can contribute to the judgment that an employer-employee relation is present, are: an agreement on working hours and workdays; the manner of settling the rent; the business owner's influence on the price of sexual services; interviews of admission with new prostitutes; the nature and scope of agreements and of house rules (if these cannot be purely regarded as measures to keep order, but are more far-reaching, they seem to be indications of an employer-employee relation); the recruitment of clients and the advertising method (if the recruiting is done by the business owner, this is seen as an indication of an employer-employee relation); who deals with complaints; and who provides meals, drinks, condoms, and massage oil. The more instructions are given by the business owner, and the greater his say in all kinds of matters, the sooner the existence of an employer-employee relation will be established.

Pay

Several constructions for payment are cause for judges to determine that pay exists. This has happened in the case of a construction, in which the business owner collected the payments of clients, to pay out part of it to the prostitutes according to the prices fixed by the proprietor for the various sexual services. Even when the client pays the prostitute directly, whereupon she hands over a previously fixed amount to the business owner (whether or not by means of a fixed percentage), the court has ruled that this is pay. According to the Central Court of Appeal, privately reached agreements about supplementary payments for extra services are also to be viewed as pay. In the opinion of the Court, the freedom to provide certain services is not an obstacle in the way of an employment contract.

¹⁹ The researchers comment that the formulation 'during a certain time' only has meaning in the context of social security law, not in that of civil law.

The personal execution of agreed labour

In the various court cases, the judges' ruling is that there is an obligation to execute work personally, since it has not been made plausible that prostitutes have let someone else stand in for them, or even have the possibility to do so. When a prostitute can choose her replacement from a limited group of people only, appointed by the client, this is seen as an indication for exercised authority, and for the existence of an employment contract instead of the prostitute's self-employment.

Labour done for a certain period of time

Labour done during a limited period of time is a fourth element that might denote an employment contract. An example of this is to agree to the obligation to work on certain days, on the basis of a weekly roster. Even when the prostitute can plan her own work activities and working hours, this might be an indication for a construction of salaried employment.

5.1.2 The actual practice

In 2006, the confusion within the sector still was persistent. All sub-studies showed that the discussion about the question whether or not employer-employee relations existed between prostitutes and business owners in the licensed sector is an important subject. Business owners still use the argument, by now superseded by jurisprudence, that it is impossible for employer-employee relations to exist in the prostitution sector, because this would mean an erosion of the basic right of physical integrity. Other arguments mentioned by business owners to support their view that salaried employment is no option in this branch are that it will result in many prostitutes reporting ill; that prostitutes are unable to even do this kind of work for one week per month; that personnel cannot be replaced through employment offices; and that the prostitutes themselves do not want salaried employment. Sure enough, the physical nature of the work makes it difficult or even impossible to work during menstruation, pregnancy, and illness. In current practice, the risk of being unable to work and not having an income as a result, is fully shifted on to the prostitutes. This was also found by Zuidema et al (2007). In their view, the application of court decisions will lead to the conclusion that, in the future, this risk should in large part be paid for by the employer. According to them, the business owners' duty to take care of the prostitutes' labour conditions diverges only on a few points from what is customary in other enterprises. The researchers suggest that it might be possible to enforce the norms through the municipalities' licence system. Business owners and prostitutes indicate almost unanimously that salaried employment constructions are very rare.

By their own account, approximately 95% of the prostitutes in the licensed sector should be regarded as a self-employed person. The following,

however, will show that within the practice in which prostitutes are doing their work, there often actually is an employer-employee relation instead of the prostitute's self-employment. Yet the business owners almost always duck out of their obligation to continue payment of wages in case of sickness and other labour law obligations, such as the regulations to be applied when an employment contract is ended.

Of the 354 interviewed prostitutes in the licensed sector, only 10 said they worked for pay. It is notable that, in spite of the broad agreement among prostitutes and business proprietors about the alleged self-employment, they do differ when it comes to their perception of the actual situation. Thus, a business owner described his use of zero-hour contracts. Yet, the prostitutes working in that particular establishment had never seen such a contract, and paid the proprietor a fixed amount of money per client. It is important for self-employed prostitutes to receive receipts, among other things for rent, to give to the Tax Administration. However, here again, a difference can be discerned in the answers of business owners on the one hand, and prostitutes on the other. Where almost half the operators claim to provide receipts for rented facilities to the prostitutes, 60% of the prostitutes who indicate that they rent rooms claim not to get a receipt.

More than three-quarter of the prostitutes alleges to have entered into an oral agreement with the business owner. This involves an agreement on working hours, the rent, prices, and payment. The business owners also indicate that there are different methods to reach an agreement. Most often, this happens orally; by their own account, 30% of the business owners has commissioned contracts to be drawn up. The interviewers have actually seen a part of the agreements for themselves, as part of the house rules hanging in visible places on the walls of prostitution businesses. With regard to payment and working hours, often nothing is put down in writing; these agreements are made orally. However, the business owners expect the prostitutes to stick to these agreements; otherwise, the prostitutes are sometimes barred from the establishment.

The agreements between business owners and prostitutes involve aspects that, according to the jurisprudence, are of influence on the decision whether or not to call a given situation an employer-employee relation. Even though in the case of window prostitution, for instance, a great majority of prostitutes indicates to determine her working hours herself, this holds for only 38% of the prostitutes working in clubs, and for 41% of the women working in massage parlours.

A business owner exerting influence on the prices is seen by the judges as an indication for an employer-employee relation. For the majority of the women, the business (in part) determines the prices. In most cases a recommended price is given, enabling the prostitute herself to negotiate

the final price in her room. In this context, there is a great difference between the sub-sectors: a majority of the women in the window prostitution is entirely free to determine their price, while only a small minority enjoys this freedom in the other sub-sectors. On various locations, the interviewers have seen price lists hanging on the wall or lying about.

Approximately half the prostitutes state that they rent a room to provide their services in, at their own risk, and by the time unit. Window prostitutes, especially, describe their work situation as one of self-employment, with them renting rooms by (part of) the day or the week. Of the prostitutes in the escort branch, more than three-quarter works with a percentage- or payment scheme: the prostitute hands over a percentage of her earnings or a fixed amount per client to the business owner. In most cases, payment is done first by the client to the prostitute, whereupon the prostitute pays the business owner for the rented room. Still, over a third of the prostitutes gets paid by the business; the client pays the business owner. This happens mainly in the escort branch and in clubs. A newly emerging form of payment, chiefly used in massage parlours and private houses, is that the client pays both: the business owner for the room, and the prostitute for her services.

A majority of the interviewed prostitutes (more than 60%) indicates not to pay tax over the income earned by their prostitution work. In the escort business, this involves even three-quarter of the respondents. The main argument for tax evasion is that prostitutes think they already earn very little. Related to this, some consider their work not to be a steady profession, or think they cannot work enough hours. For some prostitutes, tax evasion is a matter of principle; they think that paying tax does not agree with working in the prostitution sector. In this context, the quotation 'this involves my body; I will not pay tax over it' is telling. Finally, there is another important reason why prostitutes refuse to pay tax. Different prostitutes and business owners state that a large part of the prostitutes receives social security; they do not want their extra income to become known to the Social Services or the Employee Insurance Implementing Body.

A part of the prostitutes has no objection to a certain amount of power inequality, and/or is not informed about the extent to which the business owner can assert his authority; the great majority does not think of themselves as an employee, but as someone self-employed. Usually, prostitutes do not fancy the idea of salaried employment at all, because they presume they will then have to give up what attracted them to self-employment in the first place: freedom, independence, temporariness and flexibility, and earning a lot of money. These motives might apply as well to people working in other sectors. But for prostitutes, there is another reason still: much more than in other sectors, prostitutes value the opportunity to do

their work anonymously. In part, this is connected to their wish to keep their extra income hidden from issuing authorities. Yet, anonymity is also important, because the women want to keep their work a secret for their family and acquaintances, for fear of their incomprehension. For many of the women, their anonymity is a matter of extreme importance, on account of which they are extra reticent when asked to give their private address, for instance for registering at the Chamber of Commerce.

Being a self-employed entrepreneur can be set up in its pure form, or by reaching an agreement about assignments with a business owner. Zuidema et al (2007) conclude, however, that an agreement about assignments between a self-employed prostitute and a business owner cannot be made to fit the labour relations in the prostitution sector due to practical obstacles. The actual working method always results in which authority is exercised. For this reason, the researchers conclude that there is one choice only: between pure self-employment and an employment contract. Pure self-employment does not involve an agreement about assignments between the prostitute and the business owner; the prostitute merely rents a room and pays the rent for it. With this form, the business owner does not interfere at all with either the earnings of the prostitute, or with the nature of the services provided to the client. As soon as the business owner starts to dictate rules concerning the content of the work, he exerts authority; then, his relation with the prostitute will have to take the form of an employment contract.

Prostitutes in the licensed sector were asked which one of six aspects of their work they considered to be the most important. The highest score was for 'anonymity', followed by 'having no administrative bother' and 'pay little tax'. Less important were 'continued payment in the event of sickness', 'days off', and 'a regular income/salary'. That these last three are considered to be less important is consistent with the women's preference to work as a self-employed person. The importance of not having a lot of administrative bother, however, does in fact contrast with the wish to work as a self-employed person. After all, someone who is self-employed generally has to keep up with more administration than an employee. However, the majority of the women who see themselves as being self-employed does not keep up with any administration at all.

On the other hand, prostitutes do mention disadvantages of their work as a prostitute, which are mainly connected with being self-employed: obstacles when they apply for a mortgage or a loan, due to the lack of a fixed income, and the fact that they are not entitled to any social service benefits, a pension, Disablement Insurance, and so on. Prostitutes are inclined to attribute such disadvantages to their profession, instead of to their legal status.

5.2 Working conditions

Since the ban on brothels was lifted, business owners are obliged to comply with general regulations regarding the working conditions and safety of employees. In addition, the municipalities often have drawn up supplementary requirements for licences to be issued. In section 4.3.2, we mentioned that the Labour Inspectorate does not take much action in the prostitution sector. This is also shown by research carried out in the licensed sector: only a few business owners state that their establishment has been visited by the Labour Inspectorate at one time or another. Based on their own observations, the interviewers from the sub-study on the licensed sector have made a classification of the businesses they visited. They awarded most of the establishments an average three stars: they were reasonably maintained, clean, and had few peculiarities. But there also were ups (very luxurious clubs) and downs (for instance, shabby, oppressive and neglected private houses, which have also been described in the report by the Red Thread). The interviewers observed only a few abuses with regard to working conditions, but they also established that working conditions differ widely. There are indications, though, that prostitutes turn their backs to businesses where working conditions are bad, while clients seem to pass over the shabby establishments as well.

5.3 Mobility

There is much mobility within the prostitution sector. This has various causes. Of old, prostitution has always been a sector where a lot of relocating took place. In the study, some prostitutes indicated that a 'newcomer' always earns more; that is why it is important to regularly change your workplace. According to business owners, there is a to-and-fro of prostitutes and a rapid succession of businesses. By their own account, business owners see very few prostitutes who work in one and the same establishment for more than a year.

Of the interviewed prostitutes working in the licensed sector, more than 60% has been working as a prostitute for less than five years. Of the women working in the escort branch, even 36% has been working as a prostitute for less than a year. More than two thirds of the prostitutes has at one time changed her workplace. Even in the escort business, where the prostitutes are relatively young and have not been working in prostitution for long, the average number of workplaces so far is an estimated 2,6.

The most important motive for changing a work location is money; the prostitutes think they can make more money elsewhere.²⁰ Other motives

²⁰ This information emerged during the sub-study on non-legal prostitution.

are, among other things, a bad atmosphere at the previous workplace, or disagreement about the way the business was managed. In a few cases, the location is important; sometimes prostitutes want to work closer to home, while some, on the contrary, want to work further away, which enables them to better protect their anonymity.

Several women indicated to have changed their workplace because they were forced to do so by their pimp. One example is a prostitute who was moved to another location every time her pimp thought she did not make enough money. These moves not only took her from one region to another, but also from one country to another (Germany, Belgium, the Netherlands), and from one sub-sector to another (the escort branch, window prostitution, a sex club). For this reason, this type of relocation is seen as one of the indications for trafficking in human beings by the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and the police (Van der Leun & Vervoorn, 2004). However, there are also prostitutes who indicated quite the opposite: they changed their work location to escape from their pimp (by moving to another part of the country and reporting to the police there).

This makes it very difficult to designate the occurrence of changing work locations as a univocal indicator of a negative phenomenon, such as, for instance, trafficking in human beings. When changing a work location is the result of, for example, dissatisfaction with the old workplace, or the desire to earn more somewhere else, this change could very well point to a large amount of autonomy of the prostitute.

5.4 The possibilities of getting out

One of the bottlenecks described by the Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector is that getting out of the prostitution is rendered more difficult by the lack of social services. In part, this is a result of the general opinion among business owners that they do not relate to the prostitute as her employer and, therefore, have no obligations as an employer. A condition for an entitlement to continued payment in case of illness, unemployment benefit, or disablement benefit, is that the person involved was or is exercising an employment. Thus, this obstacle is closely connected to the problematic labour relations within the prostitution sector. The same applies, for that matter, for an entitlement to social security payment. The Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector states that it is important for prostitutes to become more aware of the importance of a clarification of their labour status, and a sound registration of both the work they have done and the income acquired through it, because this determines their future entitlement to social security. This also applies when they are self-employed. The sub-study among prostitutes in the licensed sector shows, however, that many prostitutes value not having any administrative fuss. Most prostitutes do not (yet) seem to recognise the importance of either the clarification of

their labour position, or the registration of the work they have done and the income they have earned.

The Action Plan also observed that prostitutes who either want or are forced to get out of the prostitution business (for instance, for health reasons), are in practice confronted with obstacles. They are habituated to the lifestyle and contacts, for example, or there are debts, housing problems, or problems with an addiction. Furthermore, a role might be played by the lack of useful qualifications for the job market and the existence of the so-called 'hole in the CV' – due to a lack of social acceptance. This applies especially to women who have been working as prostitutes for a longer period of time. In 2004, during the discussion on the Justice Budget, the Van der Staaij resolution was passed, in which Parliament urged the government 'to encourage the removal of the obstacles which prostitutes encounter in practice when they want to break off with prostitution, among other things by stimulating or facilitating exit programmes'.²¹ In 2004, to act upon this, the government sent a brochure to all municipalities, which provided insight into the problems with which prostitutes are confronted when they want to get out of the prostitution business, and information about initiatives and projects aimed at facilitating their exit from the sector. Municipalities might use this information for the development of their own policy. Seen in this light, it is remarkable that the survey among municipalities shows that only 6% of the municipalities indicate they pay attention to the possibilities for prostitutes of leaving the prostitution sector.²²

Reasons for getting out

In the study among prostitutes in the licensed sector, the prostitutes were asked whether they had ever stopped working in the prostitution sector. Of these women, 44% had stopped at one time or another. These women were asked for their reasons to leave the prostitution. For an interpretation of the data we should keep in mind that these are women who, after getting out of the prostitution, at one time or another have returned to working as a prostitute once more. We do not have data on women who stopped and never started again. For a fifth of the women who stopped at times, a reason was that they did not feel like doing it any more, and/or they had saved enough money. Getting into a relationship was the main reason for another fifth of the women to stop. They did not want their partner to know about their work; or their partner did not want them to do the work; or the partner provided enough financial security. Almost a fifth stopped at one time because they had found other employment. More negative reasons for getting out were psychological symptoms,

21 Parliamentary Documents II, 2002-2003, 28 600 VI, no 66.

22 This was one of a number of previously coded response categories that could be ticked off.

such as depressions, or the inability to cope with the work (9%), and health problems (5%). For 12% of the women, pregnancy was the reason for stopping.

In the end, all the women who stopped working as a prostitute returned to it at a later date, often due to the same considerations that motivated them the first time they started working in the sector: financial ones. Women earned less in their new jobs (in cleaning, for instance), ran up debts, or lost their partner and thus their financial support.

The majority of the prostitutes themselves, for that matter, expects to have left the prostitution in five years. Popular sectors to switch to are the catering industry and care.

5.5 Developments

The results of the study on the licensed sector can be compared only in a limited way to the findings of the 2002 study on the position of prostitutes (the fieldwork of which took place in 2001, Vanwesenbeeck et al, 2002), because the samples were composed differently. More foreign respondents were represented in the 2006 study, as well as more youngsters and relatively more prostitutes from the window- and escort sub-sectors. In order to correct for the potential bias, caused by the different ratio between sub-sectors, the data have been compared after being split up as much as possible according to sub-sector. One observation is that the extent of autonomy of the window prostitutes has not changed between 2001 and 2006. In other sub-sectors, several aspects of autonomy have remained the same (like the refusal of clients, determining the prices and deciding the course of action with clients), but on a number of different aspects, a decline in the extent of autonomy was observed, mainly in clubs and the escort agencies (on subjects like determining the working hours, breaks, and days off).

The extent of the emotional well-being has declined between 2001 and 2006 with regard to all measured aspects. This matches the finding that the extent of distress has become higher, and the use of sedatives has increased. In addition, prostitutes were less content about their income than they were in 2001.

6 Punishable forms of exploiting prostitution²³

Some of the objectives associated with the amendments of the law are concerned with punishable forms of the exploitation of prostitution (involuntary prostitution, prostitution by minors, and prostitution by persons who do not possess the legal residence permit required for employment). This chapter focuses on these objectives.

6.1 Non-licensed exploitation

When a municipality pursues a licence policy for the prostitution sector, a municipal licence is needed to exploit a sex establishment. The exploitation of a sex establishment without the needed licence is punishable by law. The study on non-legal prostitution shows that sex establishments are being exploited in several municipalities without a licence, although this licence is required.²⁴ The majority of the sex establishments in the in-depth regions turned out to have an exploitation licence. Based on the observations and on concrete information given by informants, the relative number of non-licensed businesses among the window brothels, clubs, and private houses seems to be very small. Non-licensed businesses were found most often in the escort branch and in home prostitution. In the literature and through informants, the researchers picked up indications of non-licensed prostitution at various locations, such as bars, hotels, and tea- and coffee houses. Yet, these indications were not always concrete, and during the fieldwork such locations were not always found. It is also unknown to what extent the prostitution based at these locations is an organised phenomenon. It is the researchers' impression that although non-licensed exploitation of prostitution occurs, a part of the circulating rumours about it is not based on facts. When the researchers took a close look at the in-depth regions, the province of Groningen turned out to have hardly any clubs or private houses that worked without a licence. However, a few escort agencies are active without a licence, while there actually is a licence obligation for the escort in Groningen. Such a licence obligation for escort agencies does not exist in Amsterdam. Here, non-licensed massage parlours were found (although we should remark here that in several of these parlours no sexual contact takes place of any kind; not being a sex establishment, these parlours are, therefore, exempt from the licence obligation). Of old, bar prostitution took place in Amsterdam. This form still exists, although to a limited degree. A relatively new form of prostitution in Amsterdam that was called to the attention of the researchers is the so-called 'erotic café'. In this café, the prostitute's clients pay for admission, a price in which a couple of drinks are included.

23 The sub-study on non-legal prostitution (Biesma et al. 2006) provides an important basis for this chapter.

24 The existence of non-licensed businesses is mentioned in the sub-study among municipalities as well.

Few indications for the existence of non-licensed sex businesses were found in Eindhoven. The indications that did come to the surface, related to home prostitution and escort prostitution (this last information was given by a prostitute who had been arrested by the police during an inspection of escort agencies). In North and Central Limburg, too, there seems to be hardly any non-licensed exploitation of prostitution. The police and the municipalities have acted in an enforcing manner whenever prostitution was being exploited in businesses without a licence, such as sex cinemas. Business proprietors in this region reported that no non-licensed exploitation exists, because there is too great a risk of getting caught.

Non-licensed prostitution also occurs in the form of prostitution in hotels and motels, on camp grounds, and in holiday parks. In this case, the prostitutes involved are not the ones ordered through an escort agency by hotel guests (who can actually be hired through a licensed business), but prostitutes who rent a room and receive their clients there. It seems that these prostitutes recruit their clients either through dating sites on the Internet, in the hotel itself, or in nearby bars. According to informants, prostitutes prefer hotels located on arterial roads, and motels with rooms that are directly accessible from the outside. Often, the hotel employees are aware of these activities. In addition to this hotel- and motel prostitution, some cases are known of prostitutes who are doing their job in campers on parking places, or in bungalows or trailers in holiday parks. All in all, the researchers observed that the exploitation of a non-licensed sex business in a municipality where a licence obligation exists only occurs to a limited degree. They also concluded, based on extensive fieldwork, that the legal prostitution sector is much more sizeable than the so-called illegal circuit.

The researchers of the sub-study on non-legal prostitution observed that the Internet is an important place for finding non-licensed prostitution. It is difficult, however, to find out to what extent the 'personal ads' on dating sites, in particular, refer to existing licensed escort agencies, or to what extent non-licensed businesses or just individuals are involved. In practice, the supply on the Internet chiefly consists of (licensed and non-licensed) escorts and prostitutes working from home. Next to business advertisements, many escort agencies (both licensed and non-licensed) make use of dating sites.

6.2 Illegal labour

A prostitute is working non-legally when she originates from a country outside the European Economic Area (EEA) and does not possess the legal residence permit required for employment, or when she is working

from home without a licence in a municipality that requires a licence for homework. A prostitute is also working non-legally, when she is operating outside the public areas designated and licensed for it (for instance: streetwalking outside the streetwalking zones). We mentioned in section 2.1 that the majority of the interviewed prostitutes taking part in the sub-study on the social position of prostitutes is of foreign origin, which is a clear indication that a substantial part of the prostitutes working in the licensed sector is of non-Dutch origin. This does not necessarily mean that these women are working non-legally. They might come from countries within the EEA, or be married to a Dutch citizen or a citizen from a country within the EEA, which makes their working as a prostitute legal. In the sub-study on non-legal prostitution, the researchers tried to gather information about the origin of the prostitutes active in each in-depth region.

In Amsterdam, the composition of the total group of prostitutes changed over the years. Yet a constant factor is that the majority of the women come from countries other than the Netherlands. In recent years, the share of prostitutes from the European Union, Central and Eastern Europe, and South America has increased slightly. Because since 2000, the possibilities to work legally in the Netherlands have been steadily expanded for the inhabitants of newly joined member states of the European Union, it has become especially difficult to pronounce upon the extent to which women were working either legally or illegally. There were rumours about East European women who recruited clients on various locations, while sometimes being escorted by a minibus with men. At the time of the fieldwork for this study, in 2006, such minibuses were no longer seen during observations.

Asian women are working in the Amsterdam prostitution, too, primarily in massage parlours. Women originating from non-EEA countries can only work here legally when they are married to a partner from an EEA country. Thus, it does not seem plausible that all of these women are working legally. According to police data, in 2005 49 prostitutes were arrested in the Central District of town (which includes the Red Light District), because they were at work in the licensed sector without the possession of a valid residence permit. Taking into account the large number of licensed prostitution businesses in that area, the researchers viewed this as being a relatively small number. In Eindhoven, the number of Latin-American women has decreased since the amendment of the law, while the number of East European women has increased. In the window prostitution, the clubs, and private houses, illegal labour seems to have almost been banished as the result of frequent inspections. Only incidentally, a prostitute is found without the necessary documents. Prostitutes without the required documents are mainly working for non-licensed (illegal) escort agencies. Clients are recruited through dating sites. Although the police are carrying out inspections, enforcement is not

yet complete. At the time of this evaluation, it was virtually impossible to paint a reliable picture of the extent of illegality in the circuit operating through dating sites.

In Groningen province, the largest group of prostitutes consists of women from Eastern Europe. In the city of Groningen, the number of Spanish-speaking women with Spanish passports, who originate from non-EEA-countries, seems to have increased. Here, on average 12 to 15 rounds of inspections are carried out every month. The number of women encountered during these inspections who do not possess the legal residence permit required for employment, has declined in recent years to eight cases in the whole of 2005. In the rest of Groningen province, inspections are carried out less systematically, and no data are gathered. Now and then, however, illegally working prostitutes are found in sex establishments; when this happens, most often several illegally working women are present simultaneously. Business owners report, though, that the number of prostitutes who want to start working for a sex establishment without possessing the right documents is declining.

Many women from Eastern and Central Europe are also working in clubs in North and Central Limburg. During inspections, enforcing authorities regularly found prostitutes without a valid residence permit needed for legal employment in the first years after the amendment of the law. However, in recent years, this has happened less frequently. Both the police and business owners report that proprietors keep a close eye on whether prostitutes possess the required documents. Just like in Groningen, owners of licensed businesses report a decrease of the number of prostitutes who apply for work without having the right documents. Business owners suspect that these prostitutes set to work in sauna clubs in Germany, the non-licensed escort business, or in home prostitution.

In chapter 5, we discussed the issue of the self-employment of prostitutes versus their salaried employment. While prostitutes and business owners consider prostitutes to be self-employed, the Tax Administration often observes elements of exercised authority, which defines prostitutes as employees instead of self-employed entrepreneur. This issue is relevant for some foreign women, since as of 1 May 2004, people originating from new member states of the EU have gotten more opportunities to work legally as so-called self-employed persons without personnel (in Dutch: *zzp'ers*).

6.3 Minority

To recruit minors for prostitution and to keep them in this situation falls under trafficking in human beings and is punishable by law.

Minors are only very incidentally found in licensed prostitution businesses (in Amsterdam, two seventeen year olds were discovered over a time period of three year). Yet, there are indications about girls who become active as prostitutes from the moment they reach the age of eighteen. For this reason, a chain approach regarding youth prostitution was set up both in Eindhoven and Groningen. The aim is to timely detect and deal with the abuse of girls and boys through schools, social work, and the police. In Amsterdam, a chain approach with a special focus on minors is used for the victims of so-called lover boys.

The researchers did not get any indications about a large presence of minors in the non-licensed sector. It should be mentioned, however, that it is difficult to get clarity about the prevalence of minority in the non-licensed prostitution. One of the reasons for this is that it is often hard to estimate the age of young prostitutes, leaving even social workers in the dark about the scale of the problem of underage prostitution. In a study carried out by several organisation on the trafficking of minors in the Netherlands (Van den Borne & Kloosterboer, 2005), cases were gathered of victims of this kind of trafficking in human beings from 2003, 2004, and 2005. The study contained 169 cases of minors who had ended up in prostitution. More than a quarter of these victims was born in the Netherlands. Of more than a fifth the country of origin is unknown. Next to the underage prostitutes from the Netherlands, the largest group came from Morocco (14%), and well over a fifth came from other African countries. Although this study shows quite clearly that there actually are minors working in the Dutch prostitution sector, the concrete scale of it is unknown (Van den Borne and Kloosterboer, 2005). For that matter, of the 78 reportings received by Report Crime Anonymously ('M') during the first half of 2006, 11 reportings related to underage prostitutes.

The researchers of the sub-study on non-legal prostitution did not encounter any underage prostitutes during their observations. According to informants, prostitution by minors (mainly boys) takes place through informal networks and at gay meeting spots. The researchers picked up rumours about Unaccompanied Minor Migrants who had ended up in prostitution, but they did not encounter any such minors themselves. The most relevant study on Unaccompanied Minor Migrants and prostitution is the one by Bronsveld, published in 2004. Bronsveld concluded that although there are Unaccompanied Minor Migrants who end up as prostitutes, this does not seem to happen on a large scale. The researchers of the sub-study also come to the conclusion that there are hardly any minors present in the licensed sector, and that there are no indications that their presence in the non-licensed part of the sector is much larger.

Indications for prostitution by minors in the recent past can be deduced from the starting age of prostitutes who now have come of age. The sub-study on the position of prostitutes shows, that 5% of the interviewed prostitutes working in the licensed sector once started out when they were younger than eighteen. At the moment, young starters are primarily working in the escort branch. More than half of the prostitutes who are working as escorts started out when they were younger than twenty. More than 10% was even younger than eighteen.

6.4 Exploitation of people

In addition to the recruitment of minors for prostitution, exploitation of people falls under trafficking in human beings as well. As a consequence, it has been made punishable by section 273f of the Penal Code. One can speak of trafficking in human beings when, among other things, someone causes another person by force, violence or another act, or by the threat of violence or another act, to make themselves available for the performance of sexual services with or for a third person. Of all the punishable forms of the exploitation of prostitution, the question whether or not a prostitute is forced to do the work is the most difficult to establish and detect (and, as a part of this, to investigate). Municipalities, enforcing authorities, and business owners alike indicate that it is often difficult to prove coercion and to tackle it. It is more complicated to check whether or not exploitation is occurring, than to check whether or not prostitutes possess the right documents and are of age. The handing over of earnings to pimps or 'bad' owners, for instance, is both hard to prove and hard to influence by means of policy. A complicating factor is that prostitutes might have to deal with both business owners and their pimps. With the issuing of licences, the focus is on the business owner. Yet, this might be a well-intentioned (and sometimes unaware) proprietor who complies with all the rules, while the prostitute is forced to work by a pimp. On paper, a sex establishment might be a nice business, while in the meantime victims of trafficking in human beings have been set to work there. Some business owners report that they exclude prostitutes with 'bad' boyfriends, but this does not at all apply to all proprietors. For that matter, the pimps have plenty of opportunity to check on the prostitutes without the business owner's knowledge, especially in the windows- and escort prostitution.

The National Rapporteur on Trafficking in Human Beings has discerned a number of signs that might indicate exploitation. The police make use of the same kind of signs, and the campaign "Appearances are deceptive" of the tip line Report Crime Anonymously uses several of these signs, too, which we will briefly explain below. The researchers have divided the signals into four categories: documents, finances, working conditions,

and the remainder. We already briefly mentioned in chapter 5 that some of the signals that might be an indication of trafficking in human beings allow for more than one interpretation; they might also be an indication of the opposite, pointing to the autonomy of the prostitutes concerned. The researchers encountered several of the possible signs during their observations and interviews in one or more of the in-depth regions, but not often, and several other signs did not surface at all. The lack of one's own place to live and sleeping at the workplace are relatively common, just like marriage to a Dutch citizen or an inhabitant of the EU, and the inability to speak one of the languages spoken in the Netherlands. The researchers observed, however, that municipalities differ in their policy of either permitting or prohibiting people to spend the night at their workplace; they found this phenomenon to be less useful as a sign of exploitation on locations where it was permitted. Frequently changing workplaces also often occurs, but as we argued before, the question is whether this should always be understood as a sign of exploitation. Signs like bearing the marks of physical abuse seem to occur far less frequently. During their fieldwork, the researchers picked up other kinds of signs that seem to indicate, on the contrary, a certain extent of self-determination. Thus, some Polish prostitutes stated to alternate a few weeks of work in the Netherlands with a few weeks at home; for this, they organise their own transport, and they are the ones who decide when to come or go.

During their fieldwork, the researchers observed that the great majority of window prostitutes works with a so-called boyfriend or pimp. Among them are a number of pimps to which the prostitutes involuntarily hand over their earnings. In Eindhoven, most of the recently detected cases of trafficking in human beings are related to so-called lover boys. The process of humiliation and sexual abuse had often already taken place before the girl involved turned eighteen. Lover boys want to continuously keep an eye on their victim (or let someone else do it for them), and for this reason they often set her up behind a window, in the escort business, or at home. Problems with pimps occur relatively frequently among East European, African, and Asian prostitutes, but also among Dutch prostitutes. In the region of Groningen, once every three or four weeks, clubs get a visit from men who offer the business owner one or more prostitutes. Business owners respond to these offers less and less often.

Some business owners are of the opinion that it is often they who can actually pick up on the signs of coercion; they consider the initiative of Report Crime Anonymously ('M'), where they can report such signs, to be extremely valuable. During the first half of 2006, M received 78 reportings about coerced prostitution.

The fourth report of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (NRM, 2005) contains, among other things, data about victims of trafficking in human beings that have been reported to the Foundation against the Trafficking in Women (STV) in 2003. For the sub-study on non-legal prostitution, the researchers acquired the data of the STV for 2004 and 2005. In 2004, 403 victims were reported to the STV; in 2005, there were 393 reportings. The police keep up with a registration of possible victims of trafficking in human beings as well: this system for keeping track of victims is called Information Node Police System (IKP-S). In 2003, 153 victims were entered in IKP-S. The most important country of origin is Bulgaria, followed by, respectively, Romania, the Netherlands, and Nigeria (NRM, 2005). The sub-study's report contains an analysis of the further itemisations of both the STV data and the police data in the in-depth regions. In part, the victims were working in the licensed sector. Whether this is an indication that a large part of the victims of trafficking in women is working in the licensed businesses, or whether these victims have a bigger chance of being discovered in the licensed businesses than in the non-licensed ones because the inspections in the licensed sector are more strict by comparison, cannot be deduced from the available data.

In the study on prostitutes in the licensed sector, 8% of the interviewed prostitutes indicated to have started prostituting themselves under some form of coercion. A part of these women has started out under duress, but continued voluntarily later on, or voluntarily returned to prostitution after an absence. Often, making (more) money is a reason to set to work as a prostitute. This might involve (extra) money for the payment of debts or for fun things, but it might also be seen as the only way to keep one's head above water. Of the interviewed prostitutes, 17% stated as their reason for starting that they were pressed for money, or that they were in debt. In half of all the cases, the prostitute was introduced to prostitution by friends or acquaintances.

6.5 Developments

In the survey among municipalities, on being asked, a large majority of the municipalities stated to not have received any indication about negative effects of the lifting of the brothel ban. The negative indications that were received, mostly related to escort businesses working without a licence, or to prostitutes working without valid documents. By far the most municipalities (87%) stated not to have received any indications about relocation effects whatsoever.

A few informants in the study on non-legal prostitution observed a relocation to smaller municipalities and the countryside of prostitution by

prostitutes without the required permit. There often is less strict enforcement, which is caused, among other things, by a limited administrative capacity and expertise with regard to content. Next to this, prostitutes have in part switched to the circuit of sex lines and the Internet. It seems, furthermore, that another part has departed, either to their country of origin, or to other countries within the EU, like Spain and Italy.

In all the sub-sectors of all the in-depth regions, an increase has been observed of prostitutes who come from East European countries falling under the EEA, and who, thus, in general are prostituting themselves legally. In part they seem to have replaced the prostitutes from Russia, Romania, Bulgaria, and Latin-American countries, who generally did not possess the required documents. The number of women who apply at clubs without having the necessary permit has decreased. The offering to clubs of foreign prostitutes by intermediaries has also declined. Furthermore, the number of violations discovered during inspections has gone down, in particular the violation of working without having the necessary documents. Both business owners and prostitutes indicate that the consequences of the law amendment are greatest for women who do not possess the legal residence permit required for employment. All in all, the conclusion seems justified that the number of foreign prostitutes who work without possessing such a permit has decreased. The increased inspections and enforcement constitute one of the reasons for this decrease.

Involuntariness is often very hard to detect for anybody else. Because of this, it is virtually impossible to pronounce on possible developments in the number of prostitutes working under some kind of duress. In this context, it is worrisome that there seems to be no decrease in the number of prostitutes with pimps. Moreover, an increase can be observed in the high prices for renting rooms and facilities. This last development might bring about exploitation. However, the awareness among business owners and prostitutes about the prevention of involuntariness and exploitation seems to have grown.

In recent years, a clear increase can be observed of the supply of paid sexual services through the Internet. In part, this seems to be the result of the autonomous development of the Internet. However, the Internet provides opportunities to prostitutes who cannot or do not want to set to work in the licensed circuit. This might be a part of what stimulated this increase. The offering on the Internet consists primarily of (licensed and non-licensed) escort services, prostitutes working from home, and prostitutes working from hotels.

7 Conclusions

A conclusion of the first evaluation was that the decentralisation of prostitution policy caused the introduction of both the law and its enforcement to work out unevenly and irregularly throughout the country. This generated great differences between regions, and even between municipalities within one and the same police region. As a result of this lack of uniformity, relocations were observed of punishable forms of the exploitation of prostitution, to municipalities with less or a less strict enforcement. It was thought important that the municipalities would complete the issuing of licences as soon as possible, and would start with inspections and enforcement. A national minimum level of enforcement was viewed as a necessary condition for discouraging relocation effects and for attaining the goals of the amendment of the law.

In 2006, this situation has improved. The issuing of licences has been completed practically everywhere, and to a greater or lesser extent inspections are being carried out everywhere as well. Thus, based on the research, we can say that there are hardly any so-called free zones left. A conclusion of the sub-study on non-legal prostitution was that the strict enforcement carried out in the in-depth regions does not seem to have resulted in a shift to non-licensed prostitution within the area. At least, no concrete indications of this have been found. Relocations between regions or municipalities occur less frequently than at the time of the first evaluation, although relocations actually were observed to municipalities with a less strict regulation or enforcement. Such changes are caused by regional differences. The escort branch, especially, still has the choice to establish its businesses in municipalities which do not require a licence for escort services. In this manner, Amsterdam attracts escort agencies from the whole of the surrounding region, because it does not (yet) have a licence system for the escort branch. In the province of Groningen, there is a divergence between the extent of enforcement implemented in the city of Groningen and that of the surrounding lands (the Ommelanden). In the border regions, relocations were observed to neighbouring countries, for example of escort agencies to Belgium.

Another focal point of the first evaluation was the role of the police. Because in most municipalities the police were primarily occupied (in the context of administrative monitoring) with carrying out inspections in the licensed sector, it lacked the capacity to play a big controlling and detecting role with regard to the punishable forms of exploitation in the non-licensed sector. It was recommended to consider whether a part of the inspection tasks could be taken over by other government agencies, giving the police more room to concentrate on the judicial enforcement outside the licensed sector. This situation does not seem to have changed much. The police still are the most important supervising party within the licensed sector; it carries out inspections that might also be carried

out by, for instance, the Labour Inspectorate. People within the prostitution sector are of the opinion that licensed businesses are inspected more often than non-licensed businesses. This is an undesirable situation that undermines the readiness of business owners of licensed establishments to comply with the rules, and complicates the combat against trafficking in human beings. The fight against trafficking in human beings is complex and labour-intensive, and requires creativity.

A notable aspect of this amendment of the law is that, on the one hand, a legalisation has taken place (of the exploitation of voluntary prostitution by persons of age in possession of the required documents), but that, on the other hand, a sharpening up of the penalisation of unwanted forms of prostitution has taken place. By far the most attention has been focused on the legalisation, nationally as well as internationally. Yet, it is not so much the legalisation, but the stricter enforcement for punishable forms of prostitution, which has had the most effect. Beside this, the sector makes a lot of noise about the stricter inspections by the Tax Administration, although these have nothing to do with the amendment of the law (the prostitution sector was already obliged to pay tax before the amendment). This is, in fact, a paradoxical situation: while the former prohibition of the exploitation has changed into a legalisation, prostitutes and sex business owners now feel that the regulations have become stricter, whereas in practice it is a matter of a stricter enforcement, which has replaced the former policy of tolerance. Internationally, the Netherlands is viewed by some countries as a country where there are no limits with regard to prostitution and where trafficking in human beings is facilitated. However, it is likely trafficking in human beings has become more difficult, because the enforcement of the regulations has increased in comparison to the former situation, when all exploitation of prostitution was prohibited.

Below, we will make some concluding remarks for every main goal of the amendment of the law.

1 The containment and regulation of the exploitation of voluntary prostitution, among other things by the introduction of a municipal licensing policy

The issuing of licences has been completed and the municipalities have the location-bound prostitution businesses reasonably well under control. Although location-bound prostitution establishments without a licence (when it is required at that location) do exist, their numbers are few. The situation is more complex with regard to the non-location-bound businesses. During the first evaluation, researchers already arrived at the conclusion that it is not sufficient for the attainment of regulation to deal with non-location-bound forms of the exploitation of prostitution by means of

an exclusively locally-aimed approach. That conclusion still holds for this present evaluation. Dealing locally with the escort branch, for instance, can be successful, like it is in Eindhoven. But it is very easy for businesses to move on to another municipality or region where no licence is required, or where enforcement is less strict.

In addition, there also are sub-sectors that are hard to control, like couples clubs, sauna clubs, and massage parlours. The couples clubs and sauna clubs have in common that, often, no prostitution occurs there officially. Both prostitutes and prostitute's clients enter the club as paying visitors, and officially, the business owner has no involvement at all with whatever the visitors agree to and do with each other. There is no ground for enforcing authorities, for example, to check the documents of prostitutes who entered a sauna as visitors. Couples clubs and saunas can apply for a licence, though, in which case they fall under the regular licence system.

Both the supply and demand of prostitution seems to have decreased in recent years. The question is, however, to what extent this is the result of the lifting of the brothel ban and the stricter enforcement that goes with it. It is more plausible that the decline in demand has been caused by other factors, such as the economic deterioration and the growth of the Internet (for example webcam sex). Other possible causes mentioned in the study are a lack of innovation within the prostitution sector, as a result of which supply and demand are less well attuned; the eroticisation of nightlife, resulting in an increase of voluntary unpaid sexual activities; and the deterrent effect on clients of camera surveillance in prostitution areas. Finally, the drop in demand can have been partially caused by a decreased diversity of the supply. This decreased diversity is related to the increased enforcement in the prostitution sector, which has made it more difficult for foreign women who do not possess the legal residence permit required for employment to work in the prostitution business.

2 *The improvement of the combat against the exploitation of involuntary prostitution*

Involuntariness is often very hard to detect for anybody else. For business owners, prostitute's clients, enforcing authorities, and social workers alike, it is not easy to establish that a prostitute is not doing the work of her own free will. Because of this, it is virtually impossible to pronounce on possible developments in the number of prostitutes working under some degree of coercion. Every year, the Foundation against the Trafficking in Women receives hundreds of reportings about victims of the trafficking in women (who in part are working in the licensed sector). Due to the lack of sound information, however, it is impossible to pronounce upon the development in recent years with regard to the scale of involuntary prostitution.

Indications of involuntary prostitution were found during the fieldwork for the sub-study on non-legal prostitution, albeit in small numbers. In practice, the researchers did observe a number of the signs of exploitation of people discerned by the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, but only to a limited extent. Of the interviewed prostitutes working in the licensed sector, 8% reports to have started prostituting themselves under some form of coercion.

A complicating factor of the combat against the exploitation of involuntary prostitution is that policy, the issuing of licences, and enforcement alike are all targeting the business owners. Even though it is possible that business owners use coercion, it is mainly used by pimps operating in the background shadows, of whom the business owners need not be aware. Pimps still are a common phenomenon. Prostitutes with pimps are primarily working behind the windows, as escorts, and from home. In those sub-sectors, it is the easiest for pimps to keep an eye on prostitutes, or to commission someone else to do it for them. In the context of the combat against the exploitation of involuntary prostitution, it is worrisome that there seems to be no decrease in the number of prostitutes with pimps. However, the awareness among business owners and prostitutes about the prevention of involuntariness and exploitation seems to have grown.

With a view to the problematic character of detecting and dealing with involuntariness, there is a great need for instruments that can help this process. In this context, the campaign "Appearances are deceptive" of Report Crime Anonymously has turned out to be a useful and welcome addition.

3 The protection of minors from sexual abuse

The researchers of the sub-study on non-legal prostitution concluded that there seems to be hardly any prostitution by minors in the licensed sector, and that there are no indications of a great presence of minors within the non-licensed part of the sector either. During inspections of licensed prostitution businesses, inspectors encounter underage prostitutes only very incidentally. Yet it is not easy to get any clarity about the occurrence of prostitution by minors, since it is often difficult to estimate the age of young prostitutes. For this reason, even social workers have little insight into the scale of underage prostitution. During their observations, the researchers who carried out the sub-study on non-legal prostitution did not encounter underage prostitutes themselves.

However, there are signs of girls who become active as prostitutes from the moment they turn eighteen. For this reason, a chain approach for youth prostitution has been set up in both Eindhoven and Groningen. Amsterdam utilises a chain approach for victims of so-called lover boys, which focuses especially on minors.

The sub-study on the position of prostitutes shows that 5% of the interviewed prostitutes working in the licensed sector once started out when they were younger than eighteen. At the moment, young starters are primarily working in the escort branch. More than half of the prostitutes who are working as escorts started out when they were younger than twenty. More than 10% was even younger than eighteen. Of the 78 reportings received by Report Crime Anonymously, 11 related to underage prostitution.

The available data do not enable us to pronounce upon a possible development over the years of the number of minors who will be working as prostitutes.

4 The protection of the position of prostitutes

The goal 'to protect the position of prostitutes' implicitly contained the supposition that the amendment of the law would result in an improved position of prostitutes. In recent years, however, the labour relations in the licensed sector have barely changed. Within the sector, there still is confusion about the form of labour relations. With the Tax Administration, prostitutes and business owners maintain that the prostitutes are self-employed, yet at the same time, a large-scale involvement of business owners takes place with the work activities of the prostitutes. This takes on such a form, that one can actually speak of employer-employee relations. The legal position of prostitutes is bad. Within current practice, in spite of the existence of employer-employee relations, the risks of an inability to work are completely shifted on to the prostitutes. Improvements cannot be expected to come about all by themselves on the initiative of the sector. Perhaps the coupling of minimum requirements regarding labour relations to licence policy provides a way to stimulate the sector.

With regard to working conditions, few real abuses have been observed, yet the conditions under which the prostitutes do their work differ widely. In part, prostitutes react to this by leaving an establishment for another when conditions are bad. However, the well-being of prostitutes is lower in all measured aspects than it was in 2001, and the use of sedatives has increased.

In the context of the protection of the position of prostitutes, it is important that prostitutes have sufficient opportunities to get out whenever they want to or have to stop working in the prostitution. The 'Action Plan for Regulation & Protection of the Prostitution Sector', among other things, observes that in practice, prostitutes encounter obstructions when they want to leave the prostitution sector. In this context, and in the light of the Van der Staaij resolution, passed in Parliament in 2004, in which

Parliament urged the government, among other things, to stimulate or facilitate exit programmes, it is remarkable that only 6% of the municipalities indicates, when asked, that attention is being given to the possibilities for prostitutes to get out of the prostitution.

5 *Disentangling the ties between prostitution and criminal peripheral phenomena*

In this evaluation, criminal peripheral phenomena have only been touched upon indirectly. For the disentanglement of prostitution and criminal peripheral phenomena, it is important to supplement the issuing of licences with a sound verification procedure. In this regard, the BIBOB Act can play an important role. Based on this Act, government bodies can refuse to issue a licence (or can revoke it), when there is serious danger that it might also be used to commit criminal offences, or to profit financially from such offences. Most municipalities have not yet made use of the Act, but its use in the context of the sexual services sector is actually growing. In 2006, Amsterdam started using the BIBOB procedure to check the licence applications for the prostitution sector. As a result, at the time of this study, the municipality of Amsterdam has decided on the basis of the BIBOB Act to revoke a large number of licences from a limited number of owners of window brothels. We will have to await the outcome of the appeal procedure before the possible success of the use of the BIBOB procedure can be assessed.

6 *Reducing the scale of prostitution by illegal foreign nationals (persons who do not possess the valid residence permit needed for legal employment)*

In all the sub-sectors in all the studied in-depth regions, an increase has been observed of prostitutes from East European countries that fall under the EEA. In part, they seem to have replaced the prostitutes from Russia, Romania, Bulgaria, and Latin-American countries, who generally did not possess the required documents. The number of women who apply at clubs without having the necessary permit has decreased. The offering to clubs of foreign prostitutes by intermediaries has also declined. Furthermore, the number of violations discovered during inspections has gone down, in particular the violation of working without possession of the necessary documents. Both business owners and prostitutes indicate that the consequences of the law amendment are greatest for women who do not possess the valid residence permit required for employment. All in all, the conclusion seems justified that the number of foreign prostitutes who work without possessing such a permit has decreased. The increased inspections and enforcement have contributed to this decrease.

Finally, the Internet is an important place for finding non-legal prostitution. Yet it is difficult to deduce to what extent the 'personal ads' on

dating sites, in particular, refer to existing licensed escort agencies, or to what extent non-licensed businesses or just individuals are involved. In practice, the offering on the Internet chiefly consists of (licensed and non-licensed) escorts and prostitutes working from home. By means of an extensive study on information available on the Internet, more information can be gathered about non-legal prostitution. However, to bring order to all those data, to clear away doubles, and to check the data with reality is labour-intensive work. That will require a separate study.

Literature

Altink, S., & Bokelman, S. (2006).

Rechten van prostituees....., een rapportage over de waarnemingen van De Rode Draad in het Nederlandse prostitutieveld, ruim vijf jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en een pleidooi voor een Kaderwet voor de prostitutie (Prostitutiewet) (Prostitutes' Rights..., a report on observations made by The Red Thread within the field of Dutch prostitution, more than five years after the lifting of the general brothel ban, and a plea for a Prostitution Act).

Amsterdam: Stichting De Rode Draad.

Asante, A., & Schaapman, K. (2005).

Het onzichtbare, zichtbaar gemaakt. Prostitutie in Amsterdam anno 2005 (The invisible made visible. Prostitution in Amsterdam in the year 2005).

Amsterdam: PvdA-fractie (Social Democrat group on the Amsterdam council).

Biesma, S., Van der Stoep, R., Naayer, H., & Bieleman, B. (2006).

Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie (Banned brothels. An evaluation of the lifting of the brothel ban).

Groningen: Intraval,

Bronsveld, C., (2004).

Tussen mythe en misdaad: jonge vluchtelingen in de prostitutie? (Between myth and criminality: Young refugees in the prostitution?)

Amsterdam: Edmund Huserl-Stichting.

Brooks-Gordon, B., & Gelsthorpe, L. (2003).

Prostitutes' Clients, Ken Livingstone and a new Trojan Horse.

The Howard Journal of Criminal Justice, 42/5, 437-451.

Crime and Misconduct Commission (2004).

Regulating prostitution, an evaluation of the Prostitution Act 1999 (Qld).

Queensland, Australia: Crime and Misconduct Commission.

Daalder, A.L. (2002).

Het bordeelverbod opgeheven, Prostitutie in 2000-2001 (The brothel ban lifted. Prostitution in 2000-2001).

Onderzoek en beleid, no 200.

The Hague: Boom Juridische uitgevers,

Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006).

Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees (An evaluation of the lifting of the brothel ban. The social position of prostitutes).

Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Doornbos, F.Q., Huntjens, L.C.L., & De Voogd, M.C. (2007).

Evaluatie Wet BIBOB, een meting (An evaluation of the BIBOB Act. A measurement).

Utrecht: Berenschot/WODC.

Farley, M., Baral, I., Kiremire, M., & Sezgin, U. (1998).

Prostitution in five countries: Violence and Post-Traumatic Stress Disorder.

Feminism & Psychology, 8/4, 405-426.

Flight, S., Hulshof, P., Van Soomeren, P., & Soorsma, P. (2006).

Evaluatie opheffing bordeelverbod, gemeentelijk beleid (An evaluation of the lifting of the brothel ban. Municipal policy).

Amsterdam: DSP Group Ltd,

Goderie, M., Spierings, F., & Ter Woerds, S. (2002).

Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na opheffing van het bordeelverbod (Illegality, involuntariness, and minor in the prostitution sector, a year after the lifting of the brothel ban).

Utrecht/The Hague: Verwey-Jonker Institute/WODC.

Haveman, R.H. (1996).

Prostitutie: bemiddeling, exploitatie en het strafrecht (Prostitution: mediation, exploitation, and criminal law).

Justitiële verkenningen (Judicial Explorations), 22/1, 26-42.

Hennum, R.H. (1999).

Regulering van prostitutie in Noorwegen en Zweden (The regulation of prostitution in Norway and Sweden).

Justitiële verkenningen (Judicial Explorations), 25/8, 58-68

Jordan, J. (2005).

The Sex Industry in New Zealand: A Literature Review.

Wellington: Ministry of Justice.

Klerks, P., Naber, P., & Van der Werf, J. (2000).

Escort in Amsterdam. Een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam (The escort in Amsterdam. A study on the nature and scale of escort services in the municipality of Amsterdam).

The Hague: ES&E.

Kool, R.B.S. (2004).

Veranderende zeden? (Changing morals/customs?).

Delikt en delinkwent (Offence and offender), 34/9, 912-931.

Korf, D.J., Van Vliet, E., Knotter, J., & Wouters, M. (2005)

Tippelen na de zone, Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam (Streetwalking after the zone. Streetwalking and hidden prostitution in Amsterdam).

Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Ministry of Justice and the police (2004).

Purchasing Sexual services in Sweden and the Netherlands, legal Regulations and Experiences. An abbreviated English version. A report by a Working group on the legal regulation of the purchase of sexual services.

Norway.

- National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (NRM) (2004).**
Mensenhandel – Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur (Trafficking in human beings – Third reportage of the National Rapporteur).
The Hague: Bureau NRM.
- National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (NRM) (2005).**
Mensenhandel – Aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur (Trafficking in human beings – Additional quantitative data. Fourth reportage of the National Rapporteur).
The Hague: Bureau NRM.
- O'Neill, M. (1997).**
Prostitute women now. In: G. Scambler, A. Scambler (eds), *Rethinking Prostitution: Purchasing Sex in the 1990s.*
Londen: Routledge.
- Petterssoneva Tiby, T. (2003).**
The production and reproduction of prostitution.
Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention, 3/2, 154-172.
- Sakuraba, T., Matsui, Y., Fukutomi, M., Narita, K., Kamisa, Y., Ui, M., M. Kikushima (2001).**
Background factors of amateur prostitution ('ejnokousai') in Japanese high-school girls.
Japanese Journal of Educational Psychology, 49, 167-174.
- Silbert, M. (1982).**
Prostitution and sexual assault: summary of results.
International Journal of Biosocial Research, 3, 69-71.
- Smallenbroek, A.J.H., & Smits, E.C.M. (2001).**
Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod. Inventarisatie van de stand van zaken (Municipal prostitution policy after the lifting of the general ban on brothels. An inventory of the state of affairs).
The Hague: SGB0.
- Van den Borne, A., & Kloosterboer, K., (2005).**
Inzicht in uitbuiting, Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht (Understanding exploitation. Trafficking in minors examined more closely).
Amsterdam: ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland.
- Van der Leun, J.P., & Vervoorn, L. (2004).**
Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland (Exploitation resembling slavery in the Netherlands)
The Hague: Boom Juridische uitgevers.

Van Mens, L., & Van der Helm, T. (1999).

Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie. Een inventarisatie uitgevoerd in het kader van Europap 1998-1999 (Mobility within Dutch prostitution. An inventory drawn up in the context of Europap 1998-1999).

Amsterdam/Utrecht: GG&GD/Stichting SOA-bestrijding (Municipal Health Service/Foundation for Combating DSTs).

Vanwesenbeeck, I., Höing, M., & Vennix, P. (2002)

De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na de wetwijziging (The social position of prostitutes in the regulated businesses, a year after the amendment of the law).

Utrecht/The Hague: Rutgers Nisso Group/WODC.

Zuidema, R., Aerts, M.C.M., & Boonstra, K. (2007).

Arbeidsrecht voor prostituees? De (on)mogelijkheid van toepassing van het arbeidsrecht op arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche (Labour law for prostitutes? The (im)possibility of the application of labour law to labour relations in the prostitution sector).

Amsterdam: Hugo Sinzheimer Institute, University of Amsterdam.

Appendix 1

The reading committee

Ms. S. Biesma	Intraval
Ms. H. Dekker	Regioplan Beleidsonderzoek
S. Flight	DSP Group
Ms. A. van de Heuvel- Scheepens	Ministry of the Interior and Kingdom Relations
Ms. S. Hulscher	Ministry of Justice
T. Janusch	Ministry of Social Affairs and Employment
Ms. J. van der Leun	Leiden University
Ms. R. Posthuma	Ministry of the Interior and Kingdom Relations
Ms. M. Smit	Bureau of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings

Appendix 2

Article 273f of the Dutch criminal code

(non-official, English translation of 1 January 2005)

1. Any person who:

1° by force, violence or other act, by the threat of violence or other act, by extortion, fraud, deception or the misuse of authority arising from the actual state of affairs, by the misuse of a vulnerable position or by giving or receiving remuneration or benefits in order to obtain the consent of a person who has control over this other person recruits, transports, moves, accommodates or shelters another person, with the intention of exploiting this other person or removing his or her organs;

2° recruits, transports, moves, accommodates or shelters a person with the intention of exploiting that other person or removing his or her organs, when that person has not yet reached the age of eighteen years;

3° recruits, takes with him or abducts a person with the intention of inducing that person to make himself/herself available for performing sexual acts with or for a third party for remuneration in another country;

4° forces or induces another person by the means referred to under 1° to make himself/herself available for performing work or services or making his/her organs available or takes any action in the circumstances referred to under 1° which he knows or may reasonably be expected to know will result in that other person making himself/herself available for performing labour or services or making his/her organs available;

5° induces another person to make himself/herself available for performing sexual acts with or for a third party for remuneration or to make his/her organs available for remuneration or takes any action towards another person which he knows or may reasonably be expected to know that this will result in that other person making himself/herself available for performing these acts or making his/her organs available for remuneration, when that other person has not yet reached the age of eighteen years;

6° wilfully profits from the exploitation of another person;

7° wilfully profits from the removal of organs from another person, while he knows or may reasonably be expected to know that the organs of that person have been removed under the circumstances referred to under 1°;

8° wilfully profits from the sexual acts of another person with or for a third party for remuneration or the removal of that person's organs for remuneration, when this other person has not yet reached the age of eighteen years;

9° forces or induces another person by the means referred to under 1° to provide him with the proceeds of that person's sexual acts with or for a third party or of the removal of that person's organs;
shall be guilty of trafficking in human beings and as such liable to a term of imprisonment not exceeding six years and a fifth category fine*, or either of these penalties:

2. Exploitation comprises at least the exploitation of another person in prostitution, other forms of sexual exploitation, forced or compulsory labour or services, slavery, slavery like practices or servitude.

3. The following offences shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding eight years and a fifth category fine*, or either of these penalties:

1° offences as described in the first paragraph if they are committed by two or more persons acting in concert;

2° offences as described in the first paragraph if such offences are committed in respect of a person who is under the age of sixteen.

4. The offences as described in the first paragraph, committed by two or more persons acting in concert under the circumstance referred to in paragraph 3 under 2°, shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding ten years and a fifth category fine*, or either of these penalties.

5. If one of the offences described in the first paragraph results in serious physical injury or threatens the life of another person, it shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding twelve years and a fifth category fine*, or either of these penalties.

6. If one of the offences referred to in the first paragraph results in death, it shall be punishable with a term of imprisonment not exceeding fifteen years and a fifth category fine*, or either of these penalties.

7. Article 251 is applicable mutatis mutandis.

* A fifth category fine is a fine of maximum € 67,000.

WODC reports

In order to inform as many of those interested as possible about the research results of the WODC, a limited number of copies of the study reports are dispersed for free among officials, study groups, and institutes outside the Ministry of Justice. This is done on the basis of a mailing list, which is drawn up depending on the subject of the report concerned. The reports in the series 'Onderzoek en Beleid' (O&B - 'Research and Policy') are published by Boom Juridische uitgevers; for those not entitled to a free report, they can be ordered at Boom Distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel 0522-23 75 55, through e-mail: bdc@bdc.boom.nl. A complete list of WODC reports can be found on the WODC site (www.wodc.nl). Here, one can also find extensive summaries of all the reports published after 1997. The complete texts of the reports (published after 1999) will be made available retroactively on the WODC site. A list of the titles of the reports published from 2002 to 2005 follows below.

Kamphorst, P.A., & Terlouw, G.J. (2002).

Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis.
O&B 195.

Moolenaar, D.E.G., Van Tulder, F.P., Huijbregts, G.L.A.M., & Van der Heide, W. (2002).

Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006.
O&B 196.

Bokhorst, R.J., De Kogel, C.H., & Van der Meij, C.F.M. (2002).

Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden.
O&B 197.

Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I., & Van de Bunt, H.G., (with the cooperation of Kouwenberg, R.F., Paulides, G., & Barendsen, J.) (2002).

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor.
O&B 198.

Ter Voert, M., & Kuppens, J. (2002).

Schijn van partijdigheid rechters.
O&B 199.

Daalder, A.L. (2002).

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001.
O&B 200.

Klijn, A. 2002.

Naamrecht.
O&B 201.

Kruissink, M., & Verwers, C. (2002).

Jeugdreclassering in de praktijk.
O&B 202.

Eshuis, R.J.J. (2002).

Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999.

O&B 203.

Meijer, R.F., M. Grapendaal, Van Ooyen, M.M.J., Wartna, B.S.J.,

Brouwers, M., & Essers, A.A.M. (2003).

Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002.

O&B 204.

Tak, P.J.J. (2003).

The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised edition.

O&B 205.

Kromhout, M., & Van San, M. (2003).

Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit.

O&B 206.

De Kogel, C.H., & Verwers, C. (2003).

De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie

O&B 207.

Moolenaar, D.E.G., & Huijbregts, G.L.A.M. (2003).

Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose.

O&B 208.

Eshuis, R.J.J. (2003).

Claims bij de rechtbank.

O&B 209.

Combrink-Kuiters, L., Niemeyer, E., Ter Voert, M. (with the cooperation of Dijkhoff, N., Van Gammeren-Zoetewij, M., & Kuppens, J.) (2003).

Ruimte voor Mediation.

O&B 210.

Van der Heide, W., & Eggen, A.Th.J. (eds.) (2003).

Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; Ontwikkelingen en samenhangen.

O&B 211.

European Sourcebook (2003).

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003.

O&B 212.

Smit, P.R., Van Tulder, F.P., Meijer, R.F., & Groen, P.P.J. (2003).

Het ophelderingspercentage nader beschouwd.

O&B 213.

Dijksterhuis, B.M., Jacobs, M.J.G., & De Jongste, W.M. (2003).

De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken.

O&B 214.

Van de Bunt, H.G., & Van der Schroot, C.R.A. (2003).

Prevention of Organised Crime.

O&B 215.

- Wartna, B.S.J., & Tollenaar, N.** (2004).
Bekenden van Justitie.
O&B 216.
- Moolenaar, D.E.G., Groen, P.P.J., Mein, A.G., Wartna, B.S.J., & Blom, M.** (2004).
Wegenverkeerswet 1994.
O&B 217.
- Faber, W., & Van Nunen, A.A.A.** (2004).
Uit onverdachte bron.
O&B 218.
- Van Velthoven, B.C.J., & Ter Voert, M.J. (with the cooperation of Van Gammeren-Zoetewij, M.)** (2004).
Geschilbeslechtingdelta 2003; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers.
O&B 219.
- Leuw E., Bijl, R.V., & Daalder, A.** (2004).
Pedoseksuele delinquentie; Een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies.
O&B 220.
- Leertouwer, E.C., & Huijbregts, G.L.A.M.** (2004).
Sanctiecapaciteit 2008.
O&B 221.
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants, C.H., & Lindeman, J.M.W.** (2004).
De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie.
O&B 222.
- Moors, J.A., Von Bergh, M.Y.W., Bogaerts, S., Van Poppel, J.W.M.W., & Van Kalmthout, A.M.** (2004).
Kiezen voor delen?
O&B 223.
- Adriaanse, J.A.A., Huls, N.J.H., Kuijl, J.G., & Vos, P.** (2004).
Informeel reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement.
O&B 224.
- De Jong, P.O., & Herweijer, M.** (2004).
Alle regels tellen.
O&B 225.
- De Kogel, C.H., Verwers, C., & Den Hartogh, V.E.** (2004).
'Blijvend delictgevaarlijk' – empirische schattingen en conceptuele verheldering.
O&B 226.
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., & Blom, M.** (2005).
Recidive 1997; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders.
O&B 227.

Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., & Essers, A.A.M. (2005).

Door na de gevangenis; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden.

O&B 228.

Wartna, B.S.J., El Harbachi, S., & Van der Laan, A.M. (2005).

Jong vast; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen.

O&B 229.

Wartna, B.S.J., Van der Knaap, L.M. (2005).

Buiten behandeling; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden.

O&B 230.

Lünnemann, K.D., & Bruinsma, M.Y. (2005).

Geweld binnen en buiten; Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland.

O&B 231.

Van Erp, J.G., & Van Ewijk, M.D. (2005).

Werklast bestuurlijke boete; Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging.

O&B 232.

Broeksteeg, J.L.W., Hardy, E.M.J., Klosse, S., Peeters, M.G.W.M., & Verhey, L.F.M. (2005).

Zicht op wetgevingskwaliteit; Onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State.

O&B 233.

Gritter, E., Knigge, G., & Kwakman, N.J.M. (2005).

De WED op de helling; Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien.

O&B 234.

Rovers, G.B., & De Vries Robbé, E. (2005).

Interne criminaliteit in de logistieke sector.

O&B 235.

De Kogel, G.H., & Den Hartogh, V.E. (2005).

Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; Aantal, aard en verband met recidive.

O&B 236.

Eggen, A.Th.J., & Van der Heide, W. (2006).

Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; Ontwikkelingen en samen hangen.

O&B 237.

De Bruin, D.E., Meijerman, C.J.M., Leenders, F.R.J., & Braam, R.V. (2006).

Verslengerd aan meer dan een spel; Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland.

O&B 238.

- Van der Knaap, L.M., Nijssen, L.T.J., & Bogaerts, S.** (2006).
Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein.
O&B 239 (239a, *Violence Defied?*).
- De Kogel, C.H., Nagtegaal, M.H., Neven, E., & Vervaeke, G.** (2006).
Gewelddadige delinquenten met een psychische stoornis.
O&B 240.
- Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczyńska, B., et al** (2006).
European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.
O&B 241.
- Faure, M.M.G., & Moerland, C.A.R.** (2006).
Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie.
O&B 242.
- Sikkel, D., Van der Heijden, P.G.M., & Van Gils, G.** (2006).
Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen.
O&B 243.
- Ferwerda, H.B., Van Leiden, I.M.G.G., Arts, N.A.M., & Hauber, A.R.** (2006).
Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven.
O&B 244.
- Van der Laan, A.M., & Blom, M.** (2006).
Jeugdgedelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005.
O&B 245.
- De Poot, C.J., & Kruisbergen, E.W.** (2006).
Kringen rond de dader. Grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing.
O&B 246.
- Van Ewijk, M.D., & Ter Voert, M.J.** (2006).
Tendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006. Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening.
O&B 247.
- Sackers, H.J.B., Van Stokkom, B.A.M., & Wils, J.-P.** (2007).
Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen. Een inventariserende studie.
O&B 248.
- Daalder, A.L.** (2007).
Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod.
O&B 249.

UNITED
NATIONS

A



General Assembly

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/34/Add.4
7 February 2007

Original: ENGLISH

HUMAN RIGHTS COUNCIL
Fourth session
Item 2 of the provisional agenda

**IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251
OF 15 MARCH 2006 ENTITLED "HUMAN RIGHTS COUNCIL"**

**Report of the Special Rapporteur on violence against women,
its causes and consequences, Yakin Ertürk**

Addendum

MISSION TO THE NETHERLANDS* **

* The summary of this mission report is being circulated in all official languages. The report itself is contained in the annex to the summary and is being circulated in the language of submission only.

** The present report is submitted after the deadline in order to reflect the most recent information.

GE.07-10689 (E) 160207

This is Exhibit "E" mentioned and referred to in the affidavit of Dirven de Pol
Sworn before me this third day of September A.D. 2007
A Commissioner for taking affidavits



Summary

This report contains my findings as Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences following my official mission to the Netherlands (2-12 July 2006). It focuses especially on three areas: domestic/intimate-partner violence, violence in the context of prostitution, and the situation of immigrant, asylum-seeking and refugee women. The last has gained particular visibility in recent years, in the context of the wider debates on immigration taking place in the Netherlands.

The Netherlands has become a multi-ethnic society with a considerable portion of immigrants of non-Western origin. Although many of these persons have integrated into the middle class, the overall socio-economic position of the immigrants is substantially worse than that of the average native Dutch population as revealed by unemployment, poverty and welfare dependency levels. These trends are highly gendered, with women of immigrant backgrounds suffering greater marginalization.

Gender equality within native Dutch society has advanced considerably over the last decade. Many of the authorities assume that the remaining challenges concern only women belonging to immigrant communities. This is not the case. Native Dutch women are still underrepresented both in decision-making positions and in the labour market in general.

Women in the Netherlands face various types of gender-based violence. While the Government is committed to combating the problem, it has identified it mainly as an integration problem to be addressed within a law and order framework. Such an approach fails to recognize the gendered nature of the problem. This not only hampers the overall effectiveness of the State response to violence against women, but it also results in a selective response whereby some forms of violence become normalized and others are perceived as a cultural problem.

The socio-economic disparities between the native Dutch and immigrant populations, coupled with culturally essentialized perceptions, have indirectly served to isolate women with a non-Western background. Moreover, with the tightening of national immigration laws, certain groups of foreign women have been left in precarious situations, dependant on their male partners for residency permits and hesitant to approach the authorities when faced with violence.

On the basis of my findings, I make the following recommendations to the Government of the Netherlands: improve the gender-equality policy and institutional frameworks; eliminate all forms of discrimination; investigate and punish perpetrators of violence against women and protect women at risk of violence; and expand the knowledge base on violence against women, its causes and consequences.

Annex

**REPORT OF THE SPECIAL RAPPORTEUR ON VIOLENCE AGAINST
WOMEN, ITS CAUSES AND CONSEQUENCES, ON HER MISSION TO
THE NETHERLANDS (2-12 July 2006)**

CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 - 3	4
II. A SOCIAL LANDSCAPE CHANGING TOWARDS INCREASED DIVERSITY	4 - 17	4
A. The recent history of immigration	5 - 7	4
B. Shifts in the policy framework	8 - 17	6
III. EMANCIPATION POLICY AND PRACTICE	18 - 26	8
A. Gender mainstreaming	18 - 22	8
B. The current situation	23 - 26	9
IV. MANIFESTATIONS OF VIOLENCE AGAINST WOMEN AND STATE RESPONSE	27 - 85	10
A. Intimate-partner violence	29 - 42	10
B. Violence against immigrant, refugee and asylum-seeking women	43 - 65	13
C. Violence in the context of prostitution	66 - 85	18
V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	86 - 92	22

I. INTRODUCTION

1. At the invitation of the Government, I carried out an official fact-finding mission to the Netherlands¹ from 2-12 July 2006. I was especially interested in focusing on three areas: domestic/intimate-partner violence, violence in the context of prostitution, and the situation of immigrant, asylum-seeking and refugee women. In recent years, the last has gained particular visibility within the context of the wider debates on immigration taking place in the Netherlands.

2. During the course of my mission, I consulted with national and municipal authorities in The Hague, Amsterdam, Rotterdam and Utrecht and also visited a departure centre for rejected asylum-seekers. In addition, I met with independent experts, women's rights groups and migrants' organizations. I would like to thank the Government and civil society actors for their excellent cooperation and support.

3. In order to put my observations into context, the report starts with a review of the country's immigration experience and continues with an assessment of the gender-equality policy and practices in the Netherlands. My specific findings on violence against women and the State response to such violence are presented with respect to the three areas mentioned above: intimate-partner violence, violence against immigrant, asylum-seeking or refugee women and violence in the context of prostitution. The final section of the report contains my conclusions. It sets out a number of recommendations to the Government and the municipalities on how to better address violence against women, its causes and consequences.

II. A SOCIAL LANDSCAPE CHANGING TOWARDS INCREASED DIVERSITY

4. The Netherlands has become a multi-ethnic society: 1.7 million inhabitants (10 per cent of the total population) are first- and second-generation immigrants of non-Western origin.² Every third resident of Amsterdam, Rotterdam and The Hague (and more than half of all children younger than 14 years) has a non-Western ethnic background.

A. The recent history of immigration

5. The migratory flows resulting in the present ethnic composition of the population began in the 1940s and 1950s with migration from Indonesia (the former Dutch Indies). In the 1960s, male labourers from Turkey, Morocco and Southern Europe were actively recruited to work as industrial workers and help rebuild the Dutch economy. Originally recruited on a temporary basis as "guest workers", many permanently settled in the Netherlands and were joined by their families. Today, 364,000 persons of Turkish and 323,000 persons of Moroccan origin live in the

¹ The report focuses only on the European territory of the Kingdom of the Netherlands.

² In official statistics the category of non-Western immigrants includes immigrants from Turkey, Africa, Latin America and Asia with the exception of Indonesia and Japan.

manifestly unfounded claims within the first 48 hours of the process. In order to maintain her claim, an asylum-seeking woman has to at least mention the persecution experience in the second interview upon arrival (the *nader gehoor*). In the Accelerated Procedure this interview may take place very soon after arrival, when the asylum-seeker is often still very tired, confused, and lacks trust in the authorities.

65. Under these circumstances, women are often unable to relate experiences of rape or other traumatic incidents to the interviewer, which means that they will be precluded from basing a claim on these experiences at a later stage of the process. An exception only applies if the woman can adduce sufficient evidence proving that she was medically unable (e.g. due to trauma) to relate her persecution experience. According to legal experts this evidentiary burden is often very hard to meet. The Government was not in a position to provide me with information on how many women successfully invoked this exception.

C. Violence in the context of prostitution

66. There are about 20,000 women in prostitution in the Netherlands (8,000 in Amsterdam alone). An estimated two thirds of them are immigrant women from developing countries or Eastern Europe. In addition, there are smaller numbers of men and transgender persons in prostitution.

67. VAW occurring in the context of prostitution remains a significant problem. In 2004 alone, 405 cases of trafficking in women were registered by the Dutch Foundation against Trafficking in Women, which organizes shelter and other support for victims. The vast majority of detected trafficking cases relate to the sexual exploitation of women, although trafficking of women (and men) for the purpose of labour exploitation has also become increasingly more visible.

68. Minor girls are also among the victims of trafficking into sexual exploitation. The National Rapporteur on Trafficking in Persons, an independent monitoring institution established by the Government, has reported that some of these girls are trafficked into the Netherlands by being made to pose as unaccompanied underage asylum-seekers.²⁸ There are also strong indications that pimps deliberately seek to recruit minor girls (and sometimes also boys) at asylum-seeker centres.²⁹ In this context, it is a subject of grave concern that a number of minors disappear from asylum-seeker centres every year and their whereabouts cannot be traced.

²⁸ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. 2005. Third report of the Dutch National Rapporteur. The Hague: Bureau NRM, at 51.

²⁹ One teacher working in such a centre informed me about a case of a 15-year-old asylum-seeker girl who was approached by a known pimp and only saved from exploitation due to the teacher's intervention.

69. Trafficking and sexual exploitation of women or girls within the Netherlands is also an issue of concern.³⁰ In this context, the issue of so-called “lover boys” has attracted much attention. The term, an unfortunate euphemism, refers to criminal pimps who deliberately seek out vulnerable girls and women and pose as their boyfriends before pushing them into prostitution through manipulation and/or violence. The victims are typically minors when they are first forced into prostitution. Using available victim data, the Rotterdam Health Authority has calculated that the victims’ average age of recruitment is only 15.5 years. It is estimated that “lover boys” are involved in almost half of all cases of youth prostitution.³¹

70. Women in prostitution also face a substantial risk of violence. A survey among prostitutes conducted by the Intermediary Project for Prostitutes in Amsterdam indicated that more than one fifth of all respondents (22 per cent) had been subjected to assault in the course of their prostitution activities.

71. The Government pursues a model of legalized and regulated prostitution to curb VAW in prostitution and improve these women’s social situation in general. Neither persons engaging in prostitution nor sex buyers are criminalized. Since October 2000, the operation of brothels and the organization of prostitution, which had only been tolerated before, have been formally legalized. The model enjoys widespread support among the general public. Most Dutch women’s organizations are also in favour as they regard prostitution as sex work and want to see the issue destigmatized.

72. The Dutch approach to prostitution rests on three interlinked and interdependent tenets. First, a distinction is drawn between legalized prostitution involving consenting adults on the one hand and involuntary prostitution, prostitution of minors (regardless of their consent) and human trafficking on the other hand. With regard to the latter issues the Government pursues a zero tolerance strategy. Second, the Dutch municipalities have been mandated to regulate and monitor the sex sector on the basis of a licence system. Third, the Government is committed to protecting and improving the social position of women in prostitution. These issues are discussed in greater detail in the following paragraphs.

³⁰ It should be emphasized that sexual violence remains a general problem even outside the context of prostitution, especially for younger women and girls. A survey conducted in 2005 found that 18 per cent of a sample of women and girls aged 12-25 years had experienced some form of sexual coercion (compared to 4 per cent of men in the same age range). H. de Graaf, S. Meijer, J. Poelman and I. van Wesenbeeck. 2005. *Seks onder je 25e. Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2005*. Utrecht: Rutgers Nisso Groep. Among less-educated females this figure reached 21 per cent. In this context, several interlocutors highlighted shortcomings in school sex education, which is often limited to a discussion of “easy” issues such as sexual skills, safer sex and contraception, but does not sufficiently reflect upon problem areas such as harmful sexual attitudes or abuse of power in interpersonal relationships.

³¹ Anke van den Borne, Karin Koosterboer. 2005. *Investigating Exploitation: Research into Trafficking in Children in the Netherlands*. Amsterdam: UNICEF/ECPAT.

73. In implementing its zero-tolerance strategy, the Government has stepped up efforts to combat human trafficking. In 2005, new legislation entered into force that criminalizes all forms of trafficking recognized under the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention on Transnational Organized Crime. The same year, an Expertise Centre on Human Trafficking and People Smuggling, to serve as a national focal point for the collection and analysis of information on trafficking, was set up. Efforts are also being made to make investigations more victim-sensitive by requiring that police officers complete a special training programme before interviewing potentially traumatized victims of trafficking, forced labour or sexual exploitation. Law enforcement agents are also encouraged to pursue investigation strategies that make prosecutions less dependant on evidence based on the testimonies of victims, who are usually traumatized and frightened.

74. Improvements must still be made with regard to the protective framework available to victims of human trafficking and sexual exploitation. Women's shelters are often hesitant to take in victims of trafficking, not least due to increased security risks. I was told about cases in which women had to shuttle from shelter to shelter in order to avoid detection by the trafficking network they escaped from. The authorities are also confronted with the dilemma of former victims who often return to "lover boys" due to a continued emotional dependency. In these cases, courts can order the girls placed in an institution for their protection. In practice, this often means that the girls are placed in penal institutions alongside girls with criminal convictions because there are not enough specialized institutions for exploited minors. The Government plans to create by 2008 closed facilities for up to 400 young people who need care and treatment in a secure environment.

75. Victims of transnational trafficking often do not report to the police because they fear deportation followed by reprisals or public shame in their country of origin. In response to this problem, the authorities have established a comprehensive set of human trafficking indicators. If a possible trafficking case matches a certain number of indicators, the person in question is considered to be a prima facie victim and she is given a period of up to three months to recover and reflect on whether to cooperate with the law enforcement authorities. If she cooperates, she will receive a temporary residence permit for the duration of the investigation and prosecution in accordance with section B-9 of the Aliens Act Implementation Guidelines.³² A permanent residence permit will be issued if: (i) the trafficker is convicted; (ii) the criminal proceedings have not led to a conviction but, on the date of the judgement, the victim has been in possession of a temporary B-9 permit for at least three years; or (iii) the victim has a just fear of reprisal.

76. If the victim chooses not to cooperate, she will be deported unless she proves that it would be unsafe for her to return to her country of origin. The linkage between protection and cooperation has been criticized by experts and non-governmental organizations, since many victims have a well-founded fear of reprisals against themselves or their families, without being in a position to prove it.

³² In 2005, 65 B-9 permits were issued. This figure increased to 116 for the period between January and November 2006.

77. Concerning the role of the municipalities, they are responsible for licensing and regulating the sex industry within their boundaries, but are not allowed to outlaw prostitution altogether. In the absence of a national law on prostitution, almost all municipalities adopted regulations that more or less follow a model General Municipal By-Law drawn up by the Association of Dutch Municipalities. The municipalities can appoint officials to monitor the operation of brothels or street prostitution who have full access to sex establishments. Officials can demand that women in prostitution identify themselves (allowing, for example, the identification of minors), but they are not permitted to permanently register data on women in prostitution.

78. Under the Promotion of Integrity Reviews by the Public Administration Act, the municipalities can ask a special administrative body to withdraw a sex establishment's licence if there is serious risk that its operators are involved in other criminal activities.

79. Women in the legalized and regulated sex sector are now better protected against violence, exploitation or unsafe working conditions since access by health or law enforcement authorities is assured and the activities in the regulated sector are more visible to the authorities. The legalization of brothels has also given brothel operators the opportunity to break criminal ties and with practices they maintained while operating in a situation of tolerated illegality.

80. At the same time, however, the legalization legislation also appears to have unintended, negative side effects. A grey sex sector continues to exist that escapes regulation. So-called escort services, for example, are often not covered by municipal licensing schemes or it is unclear which municipality has jurisdiction over them, since they do not operate from a fixed address. Some municipalities are also pursuing de facto abolitionist policies (contrary to national legislation), thereby pushing prostitution within their boundaries once again into an unregulated illegality.³³

81. Many of the women in the grey sex sector come from countries outside the European Union, since they are generally not entitled to work permits under Dutch law and are therefore not engaged in the regulated sex sector. This legislation is controversial among experts. Some interlocutors argued that these women responded to an existing demand for "migratory sex work" and should therefore be provided with a work permit and the formal labour protection this entails. Others feared that formal legalization could facilitate human trafficking from abroad, since the women were typically recruited in countries with no regulatory protective framework for prostitution.

82. Furthermore, a substantial number of women who would be legally entitled to engage in prostitution seem to have shifted into the unregulated sector to avoid taxation or municipal regulations they consider overly intrusive.

³³ In some cases, municipalities also seem to have closed sex venues for public order purposes. In this context, women's organizations have heavily criticized the closure of designated street prostitution zones. See CEDAW shadow report, supra at note 10, at 89.

83. Due to the semi-illegality of the grey sector and the absence of regulation and monitoring, women in the grey sex sector face a higher risk of violence. The exploitation of minor girls and trafficked women also appears to take place mainly in grey sector sex establishments. In 2002, an official evaluation of the lifting of the brothel ban found "a lack of supervision and poor accessibility for social and health workers [in the grey sector], as the result of which these prostitutes are extra vulnerable to exploitation and their position has worsened rather than improved."³⁴ Four years later, the government authorities are still struggling to get control of the grey sex sector, especially the escort agencies. The authorities now require newspapers to record the names and addresses of persons placing advertisements for prostitution. The law enforcement authorities also launch sting operations against suspicious escort services by posing as potential buyers. Amsterdam plans to introduce a licensing system for escort agencies which is expected to enter into force in 2007. However, other municipalities still fail to assume their legal responsibility to regulate the entire sex sector operating within their boundaries.

84. Improving the position of women in prostitution is by far the least developed tenet of the prostitution policy. It is still very apparent that the sex sector is organized by men for men. Women who operate independently of male pimps are still the exception, not the norm. Efforts of women to open independent establishments have also been hampered by the fact that many municipalities have limited the number of licences issued and prioritized existing establishments. Women's organizations report that many women are still badly informed about their rights vis-à-vis brothel owners. They criticize the Government for focusing mainly on regulation, therefore not devoting enough attention to this problem. This issue needs to be urgently addressed if the Dutch approach to prostitution is to successfully reduce violence and exploitation on a sustainable, long-term basis.

85. The Government reported that it is currently evaluating its prostitution policy, which could lead to some policy adjustments.

V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

86. Gender equality has considerably advanced in the Netherlands over the last decades thanks to an active emancipation policy driven by the Government and civil society. Contrary to widely held beliefs, however, the emancipation project is not yet completed, let alone self-sustainable. This is indicated by the fact that women in the Netherlands, including native Dutch women, are still strongly underrepresented in decision-making positions and the labour market in general. Moreover, a majority of women are not economically independent.

87. The Government's gender-mainstreaming strategy does not effectively address remaining inequalities since it delegates fragments of the problem associated with gender

³⁴ Annelies Daalder. 2002. The Ban on Brothels Lifted: Prostitution in 2000-2001. The Hague: Wettenschappelijk Onderzoek and Documentatiecentrum.

inequality to various entities, often as gender-neutral tasks. Overall coordination, monitoring and accountability mechanisms for different government agencies as well as gender-budgeting practices are lacking.

88. Domestic violence is the most prevalent form of violence against women in the Netherlands. While significant efforts to address the issue exist, they are typically formulated as a gender-neutral security issue. VAW in the private sphere is lumped together with violence against inherently vulnerable groups, thereby de-linking the problem from its root causes and prevailing power dynamics.

89. Women belonging to immigrant communities face particular problems of gender inequality that also translate into violence. Culturally essentialized perceptions of violence experienced by these women have increased stigmatization and discrimination against women and men of immigrant backgrounds, which is making the efforts to eradicate gender discrimination within these communities more difficult. These women's vulnerability to violence is fostered by increasingly restrictive immigration laws that have unequal consequences for women.

90. Women in prostitution still face violence, despite the legalization and regulation approach and the Government's efforts to enforce a zero-tolerance policy towards trafficking and sexual exploitation. Additionally, a grey sex sector continues to escape regulation and monitoring. Furthermore, the overtly regulation-oriented policy has failed to enhance the ability of women in prostitution to effectively pursue their interests in the sex sector.

91. Overall, without a comprehensive policy on violence against women that is defined within the context of gender inequality, a fragmented, gender-neutral and "law and order"-focused approach prevails, which undermines the effectiveness of the many commendable programmes in place to address the problem.

92. In view of my findings, I would like to make the following recommendations to the Government:

- (a) Improve the gender-equality policy and institutional framework by:
 - Providing institutional oversight to the gender-mainstreaming initiatives within a holistic gender-equality paradigm. In this regard, the mandate and competence of the Department for the Coordination of Emancipation Policy should be strengthened. All government agencies should also consider establishing internal gender steering committees that monitor and coordinate gender-mainstreaming work with a gender-equality perspective;
 - Reviewing and consolidating existing policy and practice on all forms of VAW into a comprehensive gender-sensitive policy. The Government should also consider developing a national action plan to eradicate VAW;

- **Considering ratification of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings;**
 - **Further reforming the social security and the taxation system to foster and facilitate the participation of women in the labour market;**
 - **Ensuring adequate funding to non-governmental organizations and independent expert institutions working on gender equality and women's rights;**
- (b) **Eliminate all forms of discrimination by:**
- **Implementing fully the recommendations contained in the concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women of 2001 on the Netherlands' second and third report to the Committee (see A/56/38);**
 - **Addressing and challenging through media campaigns and school curricula unequal gender-based power relations in the private sphere by promoting male and female identities that break with notions of domination and use of force. Sexual education in schools should address harmful sexual attitudes and abuse of power in interpersonal relationships;**
 - **Ensuring the norm of equal opportunity and non-discrimination on the basis of sex and ethnic or religious origin in the labour market, the justice sector and other key institutions. Special measures should be considered to facilitate the equal participation of women and men with an immigrant or refugee background in the educational system and the labour market. In this regard, the Government should consider signing and ratifying the International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;**
 - **Acknowledging the diverse voices within different cultural groups and supporting those that respect and promote women's rights. To counter cultural essentialism and stigmatization, the Government should promote gender equality as a universal culture that has emerged in response to a universal history of gender inequality;**
 - **Promoting a new social consensus that is inclusive and participatory and that aims at achieving integration based on equal participation and mutual respect;**

(c) Investigate and punish perpetrators of VAW and protect women at risk of violence by:

- Pursuing a policy of zero tolerance of gender-based violence and sexual harassment, particularly in law enforcement. The police should adopt a proactive approach in investigating and documenting all cases of VAW including intimate-partner violence. Good practices in this regard should be documented and disseminated;
- Fostering international cooperation in cases that involve the transnational planning and execution of oppressive and violent practices;
- Considering an expansion of the concept of multi-ethnic policing beyond the Haaglanden police region and ensuring community support for such initiatives;
- Promoting the pending legislation on restraining orders. Immigrants should be able to apply for a restraining order without being questioned about their immigration status;
- Ensuring that restraining orders against potential perpetrators of VAW are issued on the basis of a comprehensive risk assessment to prevent violence before it occurs. Adequate resources should be dedicated to follow up restraining orders, detect breaches and initiate sanctions proceedings;
- Ensuring regulation of the entire sex sector, including escort agencies, operating within its boundaries by expanding and improving existing licensing schemes;
- Providing women in prostitution with access to information about their rights and supporting their initiatives to break dependency on pimps;

(d) Address particular vulnerabilities of women who are not Dutch citizens by:

- Ensuring that undocumented immigrant women have full access to State protection against violence, including filing criminal complaints relating to violence, applying for restraining orders, accessing a women's shelter or pursuing any other protective mechanism irrespective of their immigration status and without fear of deportation. Adequate resources should be made available to ensure that all undocumented immigrant women exposed to violence (whether "honour"-related or not) can access women's shelters;
- Providing women holding dependent residence permits who escape violence access to independent residence, regardless of whether they prove the fact that violence occurred by way of an official police report, medical reports, reports of a woman's shelter or any other means.

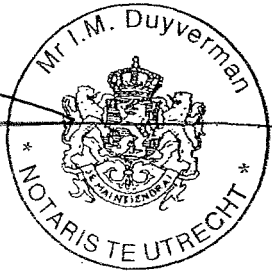
Immigrant women and men married to citizens or permanent residents should automatically receive an independent residence permit after no more than two years in the country, regardless of their income;

- Adopting gender-sensitive asylum procedures including by recognizing gender-related persecution as a ground for asylum and ensuring that they are accessible to traumatized victims of violence;
 - Enhancing measures to detect and prevent trafficking and sexual exploitation of asylum-seekers, especially minors. The Government should also ensure inter-agency cooperation on the basis of a shared protocol to meticulously follow up each case of a disappearance of a minor asylum-seeker;
 - Refraining from sending victims of transnational human trafficking back to their country of origin, regardless of whether they cooperate with the law enforcement authorities, unless an individualized risk assessment demonstrates that the victim can be safely repatriated. In cooperation with the country of origin, adequate provisions must be made to ensure that the victim can be reintegrated without revictimization;
 - Developing a long-term protection and support strategy for women under threat or continued risk of violence by providing them with access to housing with suitable security arrangements and special security provisions to allow for their contact with non-hostile family members. Guidance and psychological counselling should also be provided for victims to enable them to establish a sustainable and safe life on their own;
- (e) Expand the knowledge base on VAW, its causes and consequences, by:
- Commissioning a comprehensive prevalence survey, conducted by independent researchers, on all forms of violence and harassment in the domestic sphere that provides results disaggregated by the sex, age, ethnicity, education, social status and immigration status of the victims and perpetrators. The survey should also seek to assess to what extent victims were able to access law enforcement, social services and other relevant authorities.

This is Exhibit "F" mentioned and
referred to in the affidavit of *Dr. van de Pol*
Sworn before me this *third* day of *September*
A.D. 20*08*

A Commissioner for taking affidavits

M



The seal is circular with the text "Mr I.M. Duyverman" at the top and "NOTARIS TE UTRECHT" at the bottom, separated by two small stars. In the center of the seal is a coat of arms featuring a crown on top, two lions on either side, and a shield with a cross and other heraldic symbols.

M

HET MAANDBLAD VAN NRC HANDELSBLAD

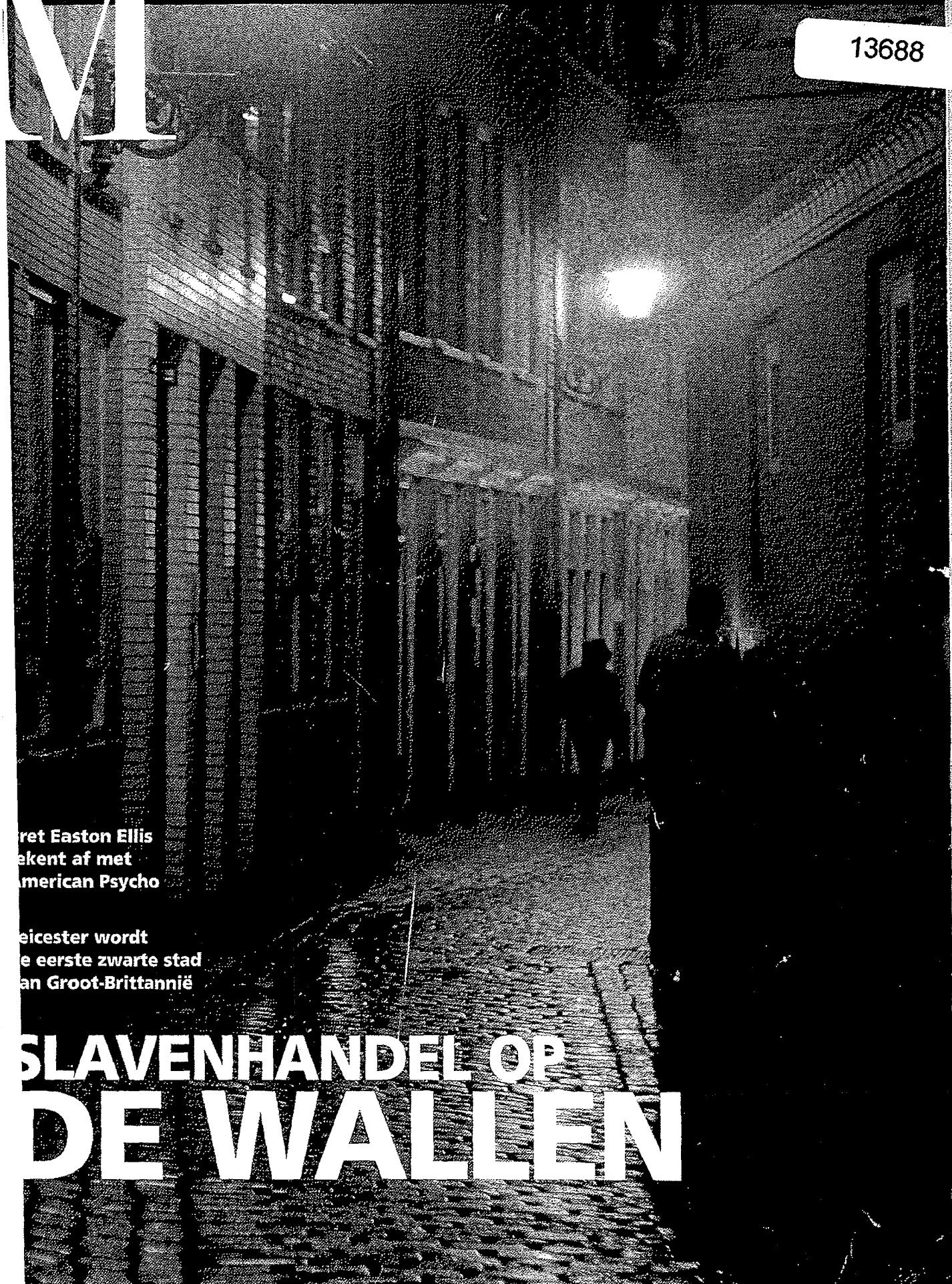
OKTOBER 2005

13688

ret Easton Ellis
ekent af met
merican Psycho

icester wordt
e eerste zwarte stad
an Groot-Brittannië

SLAVENHANDEL OP DE WALLEN



DOOR RUTH HOPKINS FOTOGRAFIE CARO BONINK

Amsterdamse politie staat
machteloos tegenover loverboys

SLAVENHANDEL OP DE WALLEN

De afschaffing van het bordeelverbod moest prostitutie uit de criminele sfeer halen. Maar op de Amsterdamse Wallen bloeit de vrouwenhandel. Zedencontroleurs van bureau Beursstraat klagen dat er niets tegen wordt gedaan. De politie, gebonden aan prestatiecontracten, mag de mensensmokkelaars alleen 'opjagen'.

'Wij kunnen de dagelijkse confrontatie met vrouwen die eigenlijk verkracht worden, niet meer aan.'

De namen van criminelen, kamerverhuurder en prostituees in dit artikel zijn om veiligheidsredenen gefingeerd. Ook de geciteerde agenten wilden niet met hun echte naam in de krant, omdat zij door criminelen uit de vrouwenhandel met de dood zijn bedreigd.

Boven: De Wallen in Amsterdam, een miljoenen-business van 350 ramen en 125 bordelen. Onder: 'Tijdens mijn werk hoor ik gegil door de muren heen', zegt een prostituee.

We zitten hier midden in de moderne slavernij! Ron, zedencontroleur op de Amsterdamse Wallen heft zijn handen naar de hemel en laat ze weer vallen. Hij werkt al jaren in het prostitutiecentrum van Amsterdam. Je zou verwachten dat dit beruchte gebied sinds de legalisatie van prostitutie wel gevrijwaard zou zijn van uitbuiting en geweld. Maar op bureau Beursstraat, net naast het Wallengebied, vertellen Ron en zijn collega Hans wat ze elke dag aantreffen: meisjes die onder de blauwe plekken zitten, of die jongensnamen op hun borsten getatoeëerd hebben en pooiers die met harde hand hun territorium verdedigen. De politie, vinden zij, doet veel te weinig om een einde te maken aan de gedwongen prostitutie met al zijn excessen.

Politieagent Hans controleert al vijf jaar ongeveer twintig à dertig prostituees per avond, vaak samen met Ron. Meestal doen zij dit in burger, om niet op te vallen, maar iedereen in het kleine gebied kent hun gezichten. Hans is een goedlachse rustige man en Ron heeft een rijzige gestalte en een bassige stem door de zware shag die hij rookt.

Sinds de legalisatie van de prostitutie in 2000 is prostituee een regulier beroep. Prostituees hebben allerlei arbeidsrechten en ze moeten belasting betalen. De controle en het toezicht op prostitutiebedrijven is verdeeld tussen de gemeenten en de politie. De gemeente verstrekt de vergunning en de politie controleert of zich strafbare feiten voordoen. Acht van de zeventig agenten van het politiebureau Beursstraat voeren de zedencontroles uit. Als de verblijfspapieren niet kloppen, dan mag de vrouw niet meer werken. Is de vrouw minderjarig, dan sluit de gemeente de tent.

Puma en Lion

Met 350 ramen en 125 bordelen zijn de Wallen een miljoenenbusiness. De jaarlijkse omzet van de prostituees werd in 2000 geschat op 182 miljoen gulden, ongeveer 83 miljoen euro. De jaarlijkse omzet van de kamerverhuurders op 45 miljoen gulden, ongeveer 21 miljoen euro.

Hans tikt op een raam. De vrouw achter het raam lacht naar hem. Barbera is Nederlands en heeft lang bruin haar. Voor hij goed en wel binnen is, begint ze te ratelen. 'Kom binnen, ik wachtte al op je. Hij is hier weer geweest, hij heeft mijn kastje gernold.' Barbera wijst op de kast naast de wastafel. Het deurtje hangt scheef. Ze heeft grote vriendelijke ogen. Hans pakt zijn schriftje erbij. 'Over wie heb je het?', vraagt hij haar. 'Ik heb al aangifte gedaan, weet je dat niet? Mijn Marokkaanse ex kwam hier een paar weken geleden langs. Hij was ooit mijn loverboy. Hij wilde geld. Hij forceerde de deur van de kast, op zoek naar mijn portemonnee. Ik probeerde hem te stoppen. Hij greep me bij de keel en wilde me wurgen. Bij bureau Beursstraat weten ze er van, ik heb aangifte gedaan en ze hebben foto's gemaakt.' Ze kijkt Hans aan terwijl ze praat en volgt hoe hij haar woorden optekent. 'Het werken wordt steeds gevaarlijker. Die pooiers, ze hangen

hier de hele avond en nacht rond. Hun bijnaam is Puma en Lion. Tijdens mijn werk hoor ik gegil door de muren heen. Maar de vrouwen hier zullen het niet snel toegeven, ze zijn te bang.' Hans noteert alles wat ze zegt en controleert haar paspoort. 'Kun je navragen wat er met mijn aangifte is gebeurd?', roept Barbera als hij vertrekt.

'Wat kan ik daar nou op antwoorden?' Hans loopt de Bethlehemsteeg weer in. Bij de uitgang hangen een paar jongens rond met gouden ringen en kettingen om. Ze kijken even op als Hans langsloopt.

Op politiebureau Beursstraat is het om twee uur 's nachts een komen en gaan van agenten. Hans gaat achter een computer zitten en tikt Barbera's naam in. Inderdaad deed zij op 16 september 2004 aangifte van mishandeling. De dienstdoende agent liet foto's van haar verwondingen maken. 'De aangifte is doorgespeeld aan de Jeugd en Zeden Politie. Maar de kans dat zij het oppikken is nihil', verzucht Hans. Wat gaat er gebeuren met Barbera en haar aangifte. 'Niks.'

6-uurszaken

Zedencontroleurs hebben niet de bevoegdheid een onderzoek te starten. Alleen enkele speciaal daartoe opgeleide agenten mogen aangiftes van vrouwen opnemen. Bureau Beursstraat mag alleen zogenoemde 6-uurszaken afhandelen en zedenzaken zijn daarvoor in de regel te zwaar. De 'dienders van de straat' moeten vrouwenhandel signaleren en doorverwijzen, veelal naar de rechercheurs van het Jeugd en Zedenteam (jzr).

'Ik zie ze veel: jonge meisjes die werken onder slechte omstandigheden', vertelt Hans. 'Er werkte hier een meisje, Lisa heette ze. Ze zag er erg slecht uit, bleek en mager. Ik knoopte een praatje met haar aan. Ze zei dat het prima ging, niks aan de hand. Ik vroeg het aan haar vriendinnen. Ze slikte pillen en braakt bloed, vertelden zij. Ik probeerde een band met haar op te bouwen. Ze vertelde me dat ze wilde stoppen met de prostitutie, ze was het zat. Ik zei tegen haar: je weet waar het bureau is, je kan altijd langskomen.'

Maar Lisa kwam niet langs. Enige tijd later werd ze in coma naar het ziekenhuis gebracht. Vijf dagen later was ze dood. Twee weken voor haar negentiende verjaardag. Hans' gezicht beetrekt. 'Als dit soort dingen gebeurt, wil ik ander werk. Dit gaat nergens heen, we kunnen niks doen. De jzr volgt dit soort zaken niet op.'

Het Jeugd en Zedenteam stelt dat er te veel lopende zaken zijn en dat ze te weinig menskracht hebben om iets te doen met aangiftes tegen loverboys, jonge jongens die kwetsbare meisjes versieren en hen na enige tijd onder dwang in de prostitutie laten werken. In een in mei 2005 verschenen onderzoek *Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam* van criminoloog Frank Bovenkerk, gaf projectleider Harold Gelder van het jzr toe dat de opsporing van loverboys in het korps geen prioriteit heeft. Het hoorde volgens hem niet eens tot de kerntaken van zijn dienst. Bij de jzr houden >

'Het werken wordt steeds gevaarlijker. Die pooiers hangen hier de hele nacht rond'

'Aangiftes tegen loverboys liggen overal in Nederland te verstoffen'

elf agenten zich bezig met vrouwenhandel, waar de gedwongen prostitutie door loverboys onder valt, maar tot hun taken horen ook kinderporno en pedofiëlnetwerken. Gezien de beperkte menskracht vindt Gelder het opsporen en bestrijden van kinderporno belangrijker.

'Wij krijgen geen aangiftes van slachtoffers van loverboys, dus we kunnen er ook niks aan doen', zegt een woordvoerder van de Amsterdamse JZP. 'Met geruchten en vage verhalen kunnen we niks. Ja, er zijn wel loverboys op de Wallen. Het zijn vooral Marokkaanse jongens, die strak in de kleren zitten, er goed uit zien en meisjes inpalmen.'

'Aangiftes liggen overal in Nederland te verstoffen, soms ook hier', zegt Ron aan zijn bureau op de tweede verdieping van bureau Beursstraat. Hij slaat met zijn hand op een stapel papier. 'Kijk, ze gaan zo de la in.' Wijzend op een map: 'Dit meisje deed aangifte van twee verdachten die haar in de prostitutie dwongen. Een van die jongens was Turks en zou door zijn banden met de Grietze Wolven ook vuurwapengevaarlijk zijn.' De jongens lieten haar werken in Utrecht, Eindhoven, Enschede en Amsterdam. Nooit bleef ze lang op een plek. De zedencontroleurs op de Wallen wonden haar vertrouwen. Uiteindelijk was ze bereid aangifte te doen. Vrijwel direct daarna bedreigden haar pooiers haar met de dood en dook ze onder. 'Ik heb de zaak doorgegeven

aan de JZP, maar ze hebben er geen aandacht aan kunnen besteden.' Het meisje belt vanuit haar onderduikadres in Eindhoven regelmatig met bureau Beursstraat, maar niemand kan wat voor haar doen. 'Wij laten haar strikken, maar in het systeem is deze zaak ingevoerd als 'opgelost' omdat er wel iets aan gedaan is.' Uiteindelijk lukte het Ron deze zaak onder te brengen in een andere regio. Daar is hij met succes afgerond.

Lisa

Hans is ervan overtuigd dat Lisa ook slachtoffer van loverboys was en dat die haar de dood in joegen. Haar pooier heette Lion, naar de leeuw die hij in zijn nek had laten tatoeëren. Maar er hingen meer jongens om haar heen. Een van hen was een 17-jarige bekende Nederlandse rapper.

Hans nam verklaringen af van vriendinnen die met Lisa werkten, haar kamerverhuurder en hij ging in Amersfoort op bezoek bij haar moeder. 'Ik heb haar moeder geadviseerd aangifte te doen van dwang en uitbuiting door loverboys en van moord, in Amersfoort en bij de Amsterdamse Jeugd en Zeden Politie.' Hans probeerde ook zijn teamchef ervan te overtuigen dat er een onderzoek gestart zou moeten worden. Maar niemand wilde eraan.

Lisa's moeder woont in een buitenwijk. Ze rookt de ene na de andere sigaret. Het huis >

Boven: Mannen mogen geen kamer huren voor een vrouw, dat moeten ze zelf doen. Zo hoopt men pooiers te weren.

Onder: De kamerverhuurder houdt 'de kasten' bij, maakt ze schoon en haalt de huur op.

Politieke reacties op het Amsterdamse prostitutiebeleid

Tweede-Kamerlid **Khadija Arib** (PvdA): 'De politietop en de politiek gedogen het bestaan van onmenselijke praktijken. Ik vind dat wij onszelf als land niet serieus nemen als we zulke praktijken tolereren. De bestrijding van vrouwenhandel zou moeten worden opgenomen in de prestatiecontracten van de politie. Ondanks het tijdrovende rekerchewerk, moet het hoge prioriteit krijgen. Minister Donner (Justitie) moet erop toezien dat de bestrijding van mensenhandel ook op gemeentelijk niveau slaagt.'

Amsterdamse gemeenteraadsleden **Karina Schaapman** en **Lodewijk Asscher** (beiden PvdA): 'Er is zorgelijk weinig publieke verontwaardiging over de uitbuiting van vrouwen. Het rijk beweert vrouwenhandel vreselijk te vinden maar geeft de politie geen extra middelen en mankracht. Donner zou moeten komen met een aparte prostitutiewet.'

Burgemeester van Amsterdam **Job Cohen** (PvdA), in een schriftelijke reactie namens de Amsterdamse driehoek en de wethouder **Zorg**, **Hannah Belliot** (PvdA): 'Het optreden tegen vrouwenhandel is in Amsterdam een

van de prioriteiten binnen de opsporing. De laatste jaren is dan ook een aantal zaken met succes afgerond (volgens de korpsmonitor 2004 begon Amsterdam Amstelland vorig jaar 55 mensenhandelzaken, 13 zaken werden doorgestuurd naar het OM - RH). Dit neemt niet weg dat succesvolle vervolgning complex blijkt. Eén van de complicerende factoren is dat de medewerking van de vrouw noodzakelijk blijkt. Op verzoek van H. Belliot is inmiddels een aanpak ontwikkeld voor de opvang van prostituees die gedwongen werken en eruit willen stappen. Het Amsterdamse beleid is er verder op gericht om de buitenlandse vrouwen bij uitzetting te spreken en hen in de gelegenheid te stellen aangifte te doen. Helaas gebeurt dat erg weinig. Maar als er aangifte wordt gedaan, dan worden deze vrouwen uiteraard niet zomaar het land uitgezet. Bijna vijf jaar na de afschaffing van het bordeelverbod moet worden geconstateerd dat de doelstellingen van de wet niet zijn gehaald. De laatste tijd komen er steeds meer signalen dat zich (nog steeds) misstanden voordoen in de prostitutiebranche. Deze worden door de Driehoek en door het College serieus genomen. De pandgebonden prostitutie

(in bijvoorbeeld bordelen) is redelijk gereguleerd en onder controle. Maar het blijkt strafrechtelijk en bestuursrechtelijk moeilijk te zijn greep te krijgen op niet-pandgebonden souteneurs. Er zal worden onderzocht in hoeverre er een slimme methode is te ontwikkelen om greep op de souteneurs te verkrijgen. Maar het zich nu laat aanzien zal dit leiden tot aanvullend beleid.'

Tweede-Kamerlid **Marleen de Pater-van der Meer** (CDA): 'Uitbuiting en vrouwenhandel zijn sinds de legalisatie van prostitutie niet afgenomen. Dat komt doordat er geen aandacht is besteed aan de vraag naar betaalde seks van de prostituant. Dat er schrijnende situaties voorkomen heeft te deels maken het instandhouden van het idee dat 'seksindustrie' een aanvaardbaar onderdeel is van de maatschappij. De vraag wie er politiek ter verantwoording geroepen zou moeten worden, vind ik moeilijk te beantwoorden. Met de minister spreken wij jaarlijks over de voortgang.'

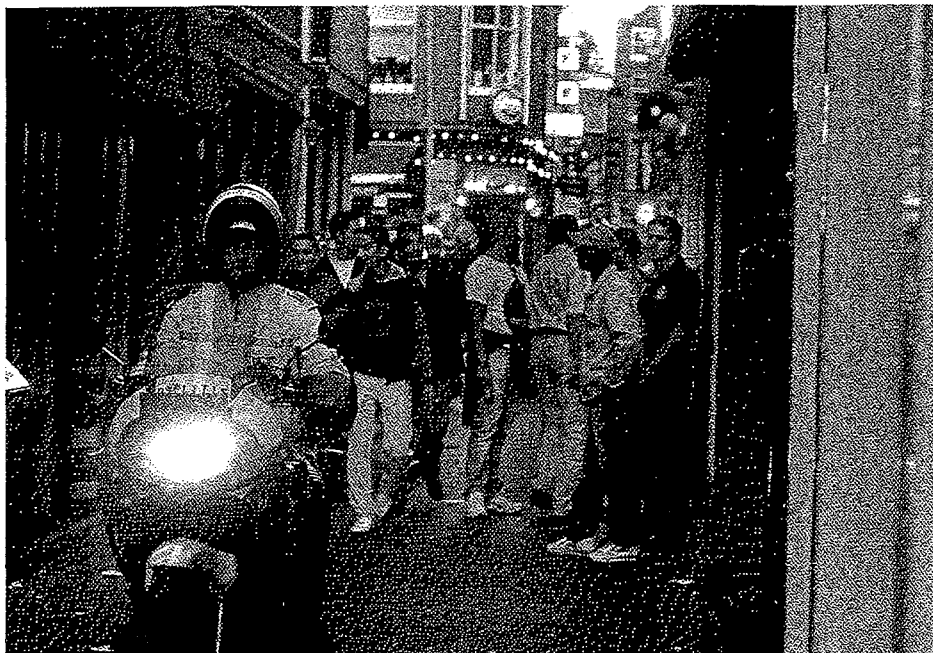
Tweede-Kamerlid **Jan de Wit** (SP): 'De aanpak van vrouwenhandel in ons land faalt. Het artikel maakt pijnlijk duidelijk dat het beleid op het gebied van vrou-

wenhandel voor het kabinet slechts op papier prioriteit heeft. De aanpak is beperkt tot de 'korte klappen methode', ofwel verstoren en tegenhouden. Ik zal de verantwoordelijke bewindslieden, de ministers Donner en Verdonk, vragen of de aanpak van mensenhandel ook in de praktijk gaat werken. En dan verwacht ik méér dan de korte klappen methode natuurlijk.'

Minister van Justitie **Piet Hein Donner** (CDA) in een schriftelijke reactie: 'Momenteel vindt onderzoek plaats door BLIN (Bonded Labour in Nederland) met financiële steun van het ministerie van Justitie en Humanitas naar de eventuele aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Wanneer een slachtoffer na terugkeer ernstig te duchten heeft voor haar veiligheid, ongeacht het feit of zij aangifte doet of niet, kan zij een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning (asielaanvraag). Momenteel wordt ook een Nationaal Actieplan Mensenhandel uitgevoerd, waarin vele maatregelen staan beschreven die worden getroffen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren.'

waar Lisa opgroeide is een twee-onder-een-kap, in een stille onopvallende straat in een middenklassebuurt. Foto's van Lisa hangen aan de muur en staan op de tv. Ze heeft lang, steil geblondeerd haar, waar felgekleurde draden in zijn gevlochten. Lisa kijkt lachend in de lens, haar voortanden staan een beetje scheef. 'Op twee september vorig jaar belde ze. Ze vertelde dat ze met die rapper was', zegt Lisa's moeder. 'Hij zit te klooiën, zei ze. Waar ben je? vroeg ik nog, maar ze hing meteen weer op. Vier september belde ze weer. Ze zei: ik ben ziek. Ik zei: neem een aspirientje, het komt wel goed. Een paar uur later kon ik me melden bij het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam. Lag Lisa daar. In doodsangst. Ze gilde nee, nee, nee! en vloekte de boel bij elkaar, tot ze in coma raakte. Binnen een week was het met haar gedaan.' Volgens de artsen stierf Lisa aan een acute leverontsteking, een natuurlijke dood. 'Dat kwam door de besmetting met het

Sinds de afschaffing van het bordeelverbod mag de politie geen pooiers meer oppakken die zich openlijk vertonen.



De methode van de loverboys is zo oud als de weg naar Rome

hepatitis b-virus. Maar ik zag ook dat haar hele lichaam onder de blauwe plekken zat. Ik heb Maria, haar vriendin, gevraagd: wat is er met Lisa gebeurd? Maria zei: Haar vriendin Belinda en die rapper hebben haar drugs gegeven, ook als ze niet wilde.' Lisa bleek tot 2 september met Belinda en de rapper in het Van der Valk hotel te hebben gezeten in Haarlem.

'Lisa was een moeilijke puber', zegt haar moeder. 'Ze zat op het vmbo en spijbelde, blowde, dronk en rookte. Als een jongen haar lief vond, ging ze gelijk plat.' Thuis liep het uit de hand. Toen Lisa 17 jaar was, werd ze verkracht door haar neef, die haar vervolgens in Utrecht dwong op straat te werken. Hoewel Lisa kroongetuige was in de rechtszaak tegen hem, stapte ze niet uit de prostitutie.

Op aanraden van Hans lichtte Lisa's moeder de Amersfoortse politie in. Daar zag men geen aanleiding voor een onderzoek. Ook bij de Amsterdamse Jeugd en Zeden Politie ving

ze bot. 'Ze zeggen dat Lisa overleed aan een natuurlijke doodsoorzaak. Einde verhaal.'

Voosbinkies

Het spel van de loverboys en hun meisjes is ingewikkeld. Voor niet-ingewijden is onduidelijk wat precies de relatie is tussen de rondhangende jongens op de Wallen en de meisjes achter het raam. Wanneer ben je eigenlijk een loverboy? De schattig klinkende term is sinds enkele jaren in omloop. Maar er is niets nieuws onder de zon, zeggen prostituees, hulpverleners en andere betrokkenen. Vrouwen worden sinds jaar en dag de prostitutie in gemanipuleerd. Vroeger werden pooiers met wie de hoer naast een zakelijke overeenkomst ook een relatie aanknoopte 'voosbinkies' genoemd. Loverboys zijn Marokkaanse, Antilliaanse en Turkse knapperds die hetzelfde doen als de voosbinkies van weleer. Het is zo oud als de weg naar Rome.

In 2000 werd het souteneurschap uit het Wetboek van strafrecht geschrapt, prostitutie was immers een legaal beroep. Sindsdien is de politie niet langer bevoegd pooiers op te pakken die zich openlijk vertonen op de Wallen. De loverboymethode valt in het Wetboek van strafrecht onder mensenhandel. Uit de jaarlijks verzamelde data van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat ongeveer driekwart van het totaal aantal slachtoffers van mensenhandel buitenlands is, voornamelijk uit het voormalige Oostblok en Afrika. 59 van de 405 in 2004 bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) aangemelde slachtoffers zijn Nederlanders. Dat houdt meestal in dat zij slachtoffers van loverboys zijn.

Voor politie, justitie en de hulpverlening is het moeilijk een wig te drijven tussen een meisje en haar loverboy, omdat zij vaak een band met hem heeft en soms, ondanks zware mishandeling, blijft volhouden dat ze van hem houdt.

De Turken en de Duitsers

Op de Wallen zijn twee groepen pooiers actief, de loverboys en een groep die bekendstaat als 'de Turken'. Die laatste groep bestaat uit Nederlandse en Duitse Turken en hun handlangers. In 2002 sloot een andere groep zich aan bij de Turken. Het waren Duitsers uit Berlijn met *crewcuts* of kaalgeschoren hoofden, wat hen de bijnaam *skinheads* opleverde.

'Het meisje is een probleem', zegt een donkere man met een zwarte glimmende paardenstaart tegen een brede gespierde man met een blonde crewcut. Ze lopen gejaagd langs Hans een steeg in. Beiden hebben bomberjacks aan. Het is een koude en natte nacht eind oktober 2004 en erg druk op de Wallen. 'Die blonde jongen is een handlanger van een groep Duits-Turkse pooiers. Hij staat gesignaleerd bij de politie. Hij schopte tijdens het EK voetbal in 2000 een politieagent het ziekenhuis in. Die andere is een loopjongen voor de Turken. De Duitsers en Turken vormen een hechte groep.' De mannen gaan de hoek om. Aan het hoofd van de Turkse groep staan de >

twee broers Dürdan en hun neef Serdar. In 1998 streken de uit Istanboel afkomstige broers Halit en Nejat en de uit Dortmund afkomstige Serdar neer in Amsterdam. Ze verbleven de eerste paar keer in Hotel Mevlana aan de Nieuwezijds Voorburgwal met twee vrouwen die zij in de prostitutie lieten werken. Ze brachten steeds meer vrouwen naar Amsterdam. Acht pooiers en een wisselende groep handlangers, loopjongens en 'beschermers' lieten zich regelmatig op de Wallen zien. Nejat had de hersenen, hij was charmant en deed de zakelijke kant. Hij had een lange zwarte paardenstaart en een ringbaardje. Halit had de spierkracht. 'Halit is oerlelijk, hij is twee meter lang, een kleerkast. Voor hem moest je echt oppassen', vertelt Amanda, die verschillende keren door de groep is bedreigd. Halit had in Turkije in het leger gezeten. Als er een conflict was, loste hij het met veel geweld op. Serdar was een mooie man, gespierd en

Steeds meer vrouwen hadden Halit, Nejat of Serdar op hun lichaam getatoeëerd. Dat betekende: afblijven.



Halit was een kleerkast van twee meter lang en oerlelijk

goed verzorgd, de vrouwen vielen voor hem. Hij was halverwege de twintig en reed rond in een Porsche.

Op de Wallen startten de drie mannen een paar legale zaken, cafetaria King Döhner en een café, Harley Heaven. In Mannheim, Dortmund en Berlijn werkten ze samen met Turken en Duitsers. Vanaf 1998 zetten ze een lucratieve handel op in vrouwen uit het Oostblok. Rond 2000 vochten ze op de Wallen een territoriumstrijd uit met bendes uit Joegoslavië, Albanië en Rusland. In korte tijd kreeg de groep veel macht. 'Je zag steeds meer vrouwen met Halit, Nejat of Serdar op hun lichaam getatoeëerd. Dat was een signaal voor andere pooiers: afblijven', zegt Amanda.

Loopjongens

'Hoe heet je?' Ron staat bijna tegen de buik van een loopjongen van de Dürdangroep. Hij kijkt hem strak aan. De jongen mompelt. 'Mehmet.'

Het is een dikke jongen met een felgekleurde leren jas aan en een zonnebril op zijn hoofd. Mehmet staat met een andere jongen tegen de muur van een café geleund. Eerder die avond zagen we hem langs de ramen gaan. Af en toe stak hij zijn hoofd om de deur en pakte wat aan van de vrouwen.

'Wat doe je hier?'

'Niks, dat ziet u toch, we wachten op een vriend.'

Ron controleert zijn papieren. Die zijn in orde. Hij wandelt weer verder. Bij een van de ramen waar Mehmet was gestopt, gaan Hans en Ron naar binnen. Een lang slank meisje staat in kanten ondergoed voor het raam. Ze ziet eruit als zestien. Hans vraagt of hij haar paspoort mag zien. 'Waar kom je vandaan?' Het meisje kijkt hem niet-begrijpend aan. 'Wanneer ben je in Amsterdam aangekomen?' Weer een hulpeloze blik. 'When did you arrive?' 'Wann sind Sie angekommen?' Het meisje raakt in paniek, ze vlucht het kamertje uit en komt terug met de andere vrouw die voor het raam stond. In een paar woorden Duits legt zij uit dat ze beiden uit Slowakije komen. Het meisje is net 19. Alle papieren zijn in orde: de inschrijving in de Kamer van Koophandel, uittrekssels, immigratiepapieren. In een hoek van het kamertje bijt ze op haar nagels en kijkt toe hoe haar vriendin in het Duits worstelt met de vragen van de agenten. Hans en Ron lopen de koude nacht in. 'Hoe kan een 19-jarig meisje dat de taal niet spreekt, al die papieren hebben geregeld?'

'Mehmet, die dikke, is een van de loopjongens van de Turkse groep. Hij brengt de vrouwen en regelt alles voor ze', zegt Manuela, een kamerverhuurder. Zij houdt 'de kasten' bij, maakt ze schoon, haalt de huur op en kent iedereen die woont en werkt op de Wallen. 'Mannen mogen geen kamer voor een vrouw huren, dat moeten ze zelf doen. Op die manier hoopt men pooiers te weren.' Ze trekt er een cynisch gezicht bij. 'Maar de pooiers hebben hier de zaken in handen. Mehmet kwam een keer met een andere man en een Bulgaars meisje. Zij nam haar tassen met spullen mee achter het raam, alsof ze hier echt nét was aangekomen. Dat was raar. Ik zag dat zij niet wilde werken. De hele avond wachtten die mannen voor haar raam, controleerden of zij wel genoeg klanten kreeg. 's Ochtends moest ze weer met hen mee.'

Een fantastisch fiasco

Ron drong bij het wijkteam een jaar lang aan op een opsporingsonderzoek naar de groep-Dürdan. 'Wij kunnen de dagelijkse confrontatie met vrouwen die eigenlijk verkracht worden, niet meer aan', zegt Hans erover. 'Begrijp me niet verkeerd, ik heb niets tegen prostitutie, maar het moet wel vrijwillig gebeuren.' Rons aandringen had succes. Een team van vier man werd op de zaak gezet. Drie rechercheurs en Hans begonnen in januari 2003 de Turks-Duitse organisatie in kaart te brengen. Ze kwamen erachter dat zij ook marihuana en cocaïne naar Duitsland smokkelden, maar hun >

voornaamste bezigheid was vrouwenhandel. Een Nederlander reed voor hen op en neer naar St. Petersburg, haalde daar vrouwen uit diverse Oost-Europese landen op en bracht ze naar Nederland. Een Nederlandse jongen van Turkse afkomst kwam regelmatig in Polen om vrouwen te ronselen. Van de vrouwen uit Rusland, Bulgarije, Polen, Roemenië en Slowakije die in Nederland arriveerden, werden de paspoorten afgepakt. De groep regelde verblijfsvergunningen voor hen via een advocaat in Alkmaar of ze kregen vervalste paspoorten. Ze werden aan het werk gezet op de Wallen. Daarnaast intimideerde en bedreigde de groep vrouwen die al op de Wallen werkten. Ook zij moesten voor hen gaan werken.

De groep-Dürdan creëerde een controlesysteem waarbij de vrouwen 24 uur per dag in de gaten werden gehouden. Met enkele vrouwen knoopten de Dürdan-broers en hun handlangers relaties aan. Zij genoten bepaalde privi-

moest werken. Maar een ding was hetzelfde voor de nieuwe vrouwen en de 'vriendinnen': ze moesten werken of ze er wel of geen zin in hadden, ziek of niet, dat maakte niks uit. En als ze klaagden, dan zouden ze het wel voelen.'

'Het onderzoek was een fantastisch fiasco', zegt Hans. De rechercheurs richtten zich niet op het verzamelen van aangiftes van vrouwen, dat zou te lang duren. Wel taptten ze de telefoons van de pooiers en de vrouwen. 'Ik heb voorgesteld niet alleen de telefoons, maar ook hun internetverkeer te tappen', vertelt Hans. 'Wij kregen namelijk op een gegeven ogenblik te horen dat een groep vrouwen de volgende dag naar Antwerpen zou worden gebracht voor een borstvergroting, zonder dat wij daar ooit iets over hadden gehoord. Ze moeten het via de e-mail of msn hebben besproken.' Maar de projectleider vond het tappen van internet ook niet nodig. Hans stelde voor een aantal Bulgaarse vrouwen die naar Amsterdam waren gebracht en aan het werk gezet waren, een tijd te volgen. Maar weer was het antwoord: geen tijd, te ingewikkeld.

Eind juni 2003 kreeg het rechteam van de leiding te horen dat ze de zaak moesten afsluiten. Op dat moment waren ze nog volop bezig. Begin juli verrichtten ze overhaast enkele arrestaties. Vijf mannen, onder wie de broers Dürdan en Serdar, en een vrouw werden aangehouden. Maar de officier van justitie vond het bewijsmateriaal te mager. Halit stond dezelfde dag dat hij werd aangehouden alweer op straat, de anderen waren na twee dagen weer op vrije voeten. Zij zetten hun handelje onverdroten voort.

Waarom mislukte het onderzoek? 'Wij worden geacht te 'scoren'. Er moeten meetbare prestaties worden geleverd', zegt Hans. Volgens nieuwe criteria mogen rechercheonderzoeken niet langer dan drie maanden duren. Het enige tastbare resultaat was de sluiting van cafetaria King Döhner en de bar Harley Heaven. Veel te weinig, vindt Hans. Maar het onderzoek kon worden ingevoerd als 'opgelost'. 'Men gaat over tot de orde van de dag.'

Het Sfinx-team

Het politieonderzoek naar vrouwenhandel werd vroeger anders aangepakt, blijkt uit het Sfinx-onderzoek uit 1998. Toen rivaliserende bendes uit het voormalige Joegoslavië, Albanië en andere Balkanlanden op de Wallen een conflict uitvochten dat uitmondde in een fatale schietpartij voor de deuren van de Pathé-bioscoop op het Leidseplein, startte de politie een onderzoek. Ron was een van de acht agenten die werden opgenomen in het team dat de codenaam Sfinx kreeg. De bendes waren actief in de vrouwen-, wapen- en drugshandel. Het aanpakken van de vrouwenhandel was prioriteit één. 'Het idee was dat we de vrouwen zouden helpen en de daders zouden pakken op grond van de aangiftes van de vrouwen.' Het Sfinx-onderzoek gold als een succes: door een vertrouwensband op te bouwen met de vrouwen kon de politie de bendes oprollen. Het Sfinx-team kreeg anderhalf jaar de tijd. >

Het is vaak onduidelijk wat de relatie is tussen de rondhangende mannen in de steegjes op de Wallen.



Een Nederlandse jongen van Turkse afkomst ronselde regelmatig vrouwen in Polen

leges en kregen status binnen de groep. Deze 'vriendinnen' huurden kamers op strategische locaties waar ze zicht hadden over een groot aantal andere ramen waar de nieuwe Oost-Europese vrouwen werden neergezet. Regelmatig werden de vrouwen gerouleerd, ze moesten ook werken in Alkmaar, Antwerpen en in Duitsland. Ze konden dus geen band opbouwen met buurtbewoners of de politie. Amanda volgde de ontwikkelingen van dichtbij: 'Er waren vrouwen die verliefd werden op Halit, Nejat en de andere pooiers. In dat opzicht waren ze loverboys, want ze onderhielden relaties met deze 'vriendinnen'. Ik heb laatst een vriendin van me opgezocht die voor Halit werkt. Ik zei tegen haar dat ze van hem af moest, zelfstandig moest gaan werken. Halit slaat haar regelmatig tot moes en hij neemt al haar geld af. Tegen mij zei ze: "Ja maar, Halit is mijn mannetje". Een andere pooier trouwde in Turkije met een vrouw die hier tegen haar wil

Kent u NRC Handelsblad ook de rest van de week?



U kent maandblad M, maar kent u de krant ook? NRC Handelsblad is een krant voor de breed geïnteresseerde lezer, die geïnformeerd wil worden, maar zelf zijn oordeel velt.



Naast de dagelijkse nieuwsvoorziening met een vast **Economiekatern** biedt de krant wekelijks acht bijlagen.

Op maandag de bijlage **Sport** met een terugblik op het week-einde.

Op donderdag de **Agenda** met uitgaanstips en evenementen in het hele land.

Op vrijdag de bijlage **Boeken** met recensies en verhalen over fictie en non-fictie.

En het **Cultureel Supplement**, dat alle kunsten bestrijkt.

Op zaterdag het **Zaterdag Bijvoegsel** met actuele achtergrondinformatie, Wetenschap & Onderwijs met aandacht voor alfa- en bètaonderwerpen. **Opinie & Debat** als het denk- en discussieplatform van de krant. En **Leven & cetera**, voor de lichtere kanten van het dagelijks leven.

Voor Nederlanders in het buitenland heeft NRC Handelsblad een speciale **Web- en Weekeditie voor het buitenland**, met handzame samenvattingen van het nieuws en speciale nadruk op Nederlandse onderwerpen.

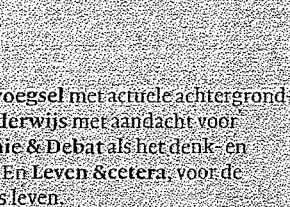
De krant biedt zijn abonnees een **webeditie** op het internet (www.nrc.nl), met naast de integrale krant ook toegang tot het digitale krantenarchief vanaf 1991.

Abonnees van NRC Handelsblad krijgen ook toegang tot het complete archief van de **Winkler Prins Encyclopedie**.

Voor informatie over een abonnement bel: 0800-0323 of kijk op www.nrc.nl/abonnementen

NRC HANDELSBLAD

Slijpsteen voor de geest



Het Interregionaal Team Noord-Holland/-Utrecht (IRT) dat begin jaren negentig de 'Delta-organisatie' van drugsbaron Klaas Bruinsma onderzocht, kreeg zelfs onbeperkt de tijd. Maar nadat dit had geleid tot het doorlaten van grote partijen drugs (de IRT-affaire), stelde een parlementaire onderzoekscommissie het eeuwig doorrecheren aan de kaak. Rond 2000 kwam als reactie daarop de methode van de 'korte klappen' in zwang. De politie moest niet langer doorgaan tot de top van een crimineel netwerk blootgelegd was, maar meteen ingrijpen. Het arresteren van handlangers, loopjongens en koeriers zou de hele criminele organisatie destabiliseren, was de gedachte.

Die trend is doorgezet. Het accent is verschoven naar het 'tegenhouden' van criminelen en zoveel mogelijk boetes en aanhoudingen 'scoren'. De Turkse groep op de Wallen werd weggepest, opgejaagd, om te voorkomen dat ze hun misdrijven pleegden. De groep Dürdan verplaatste de onderneming naar Utrecht en heeft nu een stevige voet aan de grond in de prostitutie van Antwerpen. In de *Tweede monitor van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (2002)* staat dat de korte klappenmethode niet zaligmakend is. Het aantal zaken waarbij een crimineel samenwerkingsverband werd ontworpen bleef beperkt.

Maar het 'resultaten scoren' past ook in een politieke trend die is ingezet met de Fortuyn-revolte en aan kracht heeft gewonnen onder de dreiging van terreur. Een harde, repressieve aanpak moet leiden tot een zo groot mogelijk gevoel van veiligheid bij de burgers. Agenten in het Wallengebied, óók de zedencontroleurs, mochten elke dag twee procesverbalen binnenhalen: een boete voor een ontbrekend achterlicht; een strafverbod of het wegzenden van een illegaal. In juli 2003 sloten de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en de korpsbeheerders een prestatieconvenant. Dat zegt dat de politie in 2006 180.000 meer bekeuringen moet uitschrijven dan in 2002 en 40.000 zaken meer moet aanbrengen bij het openbaar ministerie. Voor de Amsterdamse politie houdt het onder meer in dat het aantal opgelegde boetes tussen 2003 en 2006 moet toenemen met bijna 22.000 per jaar. Ook moeten in 2006 4.800 misdrijven meer worden opgelost dan in 2002. Als een politiekorps de doelstelling niet haalt, krijgt het een korting op het budget.

Tippelzones

De onderliggende gedachte van het tegenhouden is dat een delict dat niet gepleegd is, ook niet opgespoord hoeft te worden. Het is een preventieve aanpak. Ook bij het 'schoonvegen' van de tippelzones werd die logica toegepast. Omdat de prostituees waren verdreven, kon er ook geen vrouwenhandel meer plaatsvinden.

De Amsterdamse burgemeester Cohen is een pleitbezorger van het tegenhouden. Hij beschouwt ook het uitzetten van de illegale prostituees van de tippelzones als een vorm van tegenhouden. Maar verschillende interna-

tionale en Europese verdragen, richtlijnen en kaderbesluiten verbieden Nederland slachtoffers van vrouwenhandel zomaar uit te zetten. Dus wordt er gegooid met woorden en termen, waarbij de vrouwen beurtelings daders en slachtoffers zijn. Cohen zei in 2002 tijdens een persconferentie naar aanleiding van de uitzetting van honderd vrouwen uit Amsterdam: 'Het uitzetten van illegale prostitutees is niet primair bedoeld om vrouwenhandel tegen te gaan. De belangrijkste reden is dat de vrouwen iets doen wat verboden is, namelijk werken zonder werkvergunning. De meest effectieve manier om daar een eind aan te maken is door ze uit te zetten. Het uitzetten van prostitutees kan je zien als een vorm van tegenhouden. De vrouwen komen buiten het bereik van de vrouwenhandelaars en daardoor kunnen die hen niet langer uitbuiten.'

Maar enkele maanden eerder noemde Cohen diezelfde vrouwen van de tippelzone vrouwen die redding en bescherming behoeven. Ter inleiding van een rapport van het Amsterdamse Netwerk Vrouwenhandel schreef hij: 'Internationale vrouwenhandel komt vaak voort uit armoede en het gebrek aan economische mogelijkheden in de landen van herkomst. De ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen maken dat meestal meisjes en vrouwen hier slachtoffer van worden. Economische ontwikkeling en emancipatie van vrouwen zijn belangrijke factoren

die deze vorm van slavernij uiteindelijk de wereld uit zullen helpen.'

Vrouwenhandel! Slavernij! Die morele mammoetbegrippen moesten wel leiden tot sluiting van de tippelzone. In de Amsterdamse gemeenteraad werd dan ook met veel nadruk besloten dat de stad deze inhumane toestanden niet kon tolereren.

Ook landelijk is *zero tolerance* het sleutelwoord. Het paradepaardje van de kabinetten Balkenende I en II, het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* opent met: 'De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot (...). Het kabinet ziet het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van deze indringende roep vanuit de samenleving.' De nadruk komt te liggen op het aanpakken van de zichtbare criminaliteit, waarmee de burger in de publieke ruimte wordt geconfronteerd.

Vrouwenhandel speelt zich niet af in de publieke ruimte. De bestrijding van mensenhandel en gedwongen prostitutie komt in *Naar een veiliger samenleving* nauwelijks aan bod. Er wordt alleen aangegeven dat de vreemdelingenpolitie meer capaciteit krijgt voor de opsporing van 'migratiecriminaliteit'. Daaronder vallen behalve mensenhandel ook mensensmokkel én illegale immigratie. Vrouwenhandel wordt pas aangepakt als de uitbuiting en dwang zich wel in de publieke ruimte

afspelen, zoals op de tippelzones.

Toch hebben de opsporing en vervolging van vrouwenhandel landelijke prioriteit, heeft minister van Justitie Donner herhaaldelijk gezegd. Een landelijk officier coördineert de vervolging van mensenhandelzaken. De in juli 2003 opgerichte Nationale Recherche en zes bovenregionale recherche teams hebben mensenhandel hoog op hun prioriteitenlijst staan. Daarnaast is er een landelijk overleg met de projectleiders van de Jeugd en Zedenteams van de 25 regiokorpsen over prostitutiecontroles en de aanpak van mensenhandel.

Auto-ongeluk

'Hoe is het mogelijk?' Ron moet even lachen. Hij krijgt een e-mail binnen van de Duitse politie. Bij een auto-ongeluk op een Duitse snelweg zijn drie personen betrokken. Een is om het leven gekomen, een tweede is zwaargewond en een derde man is zwaargewond aan zijn gezicht. Het zijn de namen van de slachtoffers die Ron een minzaam lachje ontlokken. De zwaargewonde man is Serdar, de andere twee zijn handlangers. 'Als we ze niet kunnen opsporen en vervolgen, dan gebeurt er zo'n ongeluk.' Een paar dagen later blijkt dat Serdar de benen heeft genomen uit het ziekenhuis.

Een week na het ongeluk, eind oktober 2004, kocht de groep een Belgisch meisje. Iedereen op de Wallen heeft het erover, maar >



Camperament...

In Spanje zijn ze er gek op. En ons land hebben ze nu ook veroverd: de tamelijk uitbundige en toch geraffineerde modellen van Camper.

U kunt kiezen uit verschillende types. Kijk voor de maten en kleuren op www.zwartjes.nl of kom naar een van onze filialen. Campers zijn er al vanaf € 99,95.



UTRECHTSESTRAAT 123
TEL 020 - 623 37 01
GELDERLANDPLEIN 219
TEL 020 - 644 61 22
AMSTERDAM
www.zwartjes.nl

niemand weet waar het meisje nu is. Hans weet niet wat hij aanmoet met de zus van het meisje die maar blijft bellen. 'Wat kan ik tegen haar zeggen? We weten niet waar zij nu is, ze heeft geen aangifte gedaan.'

Het verhaal van Lisa

Hans' stijl van werken past slecht in het nieuwe politiebeleid. Hij blijft zich vast in zaken. De dood van Lisa laat hem niet los. Hans: 'Mischien wilde zij uit het leventje stappen, een nieuw begin maken. Ik denk dat haar pooier dat niet wilde en haar daarom dwong drugs te nemen.'

Maar de JZP weigerde een onderzoek in te stellen, net als de recherche in Amersfoort. Geen tijd. De zaak is afgedaan, kreeg Lisa's moeder te horen. De wijkteamchef van bureau Beursstraat Jos de Roos: 'Uitbuiting heeft altijd plaatsgevonden in dit gebied. Wij hebben slechts een verwijzende en signalerende taak. Meer kunnen we niet doen.' Ten einde raad diende Lisa's moeder op aanraden van Hans een klacht in tegen de Amsterdamse politie wegens nalatigheid. De Jeugd en Zeden Politie móést de zaak nu wel onderzoeken. Zij vroegen het AMC een onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Een autopsie gaf hetzelfde resultaat: een natuurlijke dood. Een woordvoerder van de JZP: 'Er was geen misdrijf gepleegd, dus dan houdt het op.' Maar er waren duidelijke indicaties voor uitbuiting, dwang en geweld. Hoe zijn de blauwe plekken op haar lichaam te verklaren? Wat te denken van de getuigen die zeiden dat ze werd gedwongen en geslagen? 'Ja, we kunnen hier lang over discussiëren, maar daar heb ik geen zin in', antwoordt de woordvoerder geprikkeld. 'Hoe lang moet je doorgaan met onderzoeken, tot er iets blijkt van een loverboy?'

Hans houdt hardnekkig vol dat er meer aan de hand was dan alleen de dood van een junkie. Zijn vasthoudendheid kostte hem uiteindelijk zijn baan. Nadat Lisa's moeder een klacht had ingediend bij de politie, werd Hans op het matje geroepen bij de districtschef. Die vond dat hij te veel betrokken was bij het zedenwerk en dat was slecht voor zijn gezondheid. Wijkteamchef Jos de Roos: 'Hans had contacten met de familie van een overledene. Het liet hem niet los en dat is onprofessioneel.' Hans: 'Ik heb de zaak gewoon degelijk onderzocht. Ik heb alle getuigen, onder wie haar moeder, een verklaring laten afleggen. Ik beschouw het als politiewerk. De politietop wil de beerput blijkbaar koste wat het kost dichthouden.' Hij hield de eer aan zichzelf en solliciteerde naar een nieuwe baan. Hij is nu projectleider bij een andere afdeling van de politie. M

Dit is een bewerkte voorpublicatie uit het boek 'Ik laat je nooit meer gaan' van Ruth Hopkins, dat volgende maand verschijnt bij uitgeverij De Geus. Op 7 november organiseert het Amsterdamse discussiecentrum De Balie een politiek debat over vrouwenhandel.

Ruth Hopkins is onderzoeksjournalist.

Caro Bonink is fotograaf.

ORIGINALS

COLLECTION BY



NEDERLAND DRENTHE: Dwingelo Wiechers Wonen • Emmen Meubel boulevard Schippers Meubelen • Rogat - Meppel Interieurwereld Van de Be
FLEVOLAND: Almere Buiten Woon Dome Almere • Dronten Rikken Wone
FRIESLAND: Buitenpost Woonexpo Kapenga • Jubbega Blauw Woonide • Leeuwarden • Post Interieur & Design • Sneek Van der Meer Wonen
St-Nicolaasgaring de Wolff compleet wonen • Wolvega Home Cent
Woonboulevard • GELDERLAND: Apeldoorn/Ugchelen Duthler Woondesig Apeldoorn/Ugchelen • Arnhem / Elst Willemsen Wonen • Bommel Va Roosmalen Wooncentrum • Druten Trio Woonplaza Druten • Heerd Meijer Wonen • Hengelo Van der Deen wooninspirator • Wijchen Elixir Interieur • Zevenaar Gilsing Wonen B.V. • Zutphen Eijerkamp de nationa wooninspiratie • **GRONINGEN:** Uithuizermeden Woltjer Wonen • Veenda Weijer Wonen • **LIMBURG:** Gennep Wolters & Wolters Woondesign • Heerle Berden Wonen • Heerlen Design House • Maastricht Meubelboulevard Rene Pans • Roermond Sijben Wooncenter • Sittard Berden Wonen Venlo Berden Wonen • **NOORD-BRABANT:** Bergeijk Van Woerkum Wonen Breda Hendrikx & Riant Breda • Eindhoven De modernen • Eindhoven Pr meubelen • Eindhoven / Son Lodewijks wonen • Eindhoven/Son en Breug De Donjon • Eten Leur Wooninrichting De Been • 's Hertogenbosch Dekke wooninrichting • Oosterhout Arti Design • Oss De Graauw Interieurs Oisterwijk Koois Kluijtmans Interieurs • Tilburg Eras Interieurs • Uden V: Oort Interieurs BV • Waalwijk Stoutenbeek Waalwijk • **NOORD-HOLLAN** Aalsmeer binnenhuis van de bit • Alkmaar Van Til Interieur • Amsterda ZO De Stam & Riant • Amsterdam ZO Mondileder Amsterdam • Beverij Stoutenbeek Beverwijk • Haarlem Oosten interieur • Hoofddorp Bic Wonen • Hoogkarspel Bot Meubelen • Volendam wooncentrum Veerm.
OVERIJSSSEL: Ommen Wiechers Wonen • **UTRECHT:** Amersfoort Co Wonen • Mijdrecht Gasse Wonen • Soesterberg Mondileder Soesterber • Utrecht MeubelMerkenCentrum Riant Utrecht • Veemendaal Van Eke WoonthemaCentrum • **ZEELAND:** Axel Pot Stoutenbeek Axel • Poortvl Woonboulevard Poortvliet • Sluis Du fossé Meubelen en Woninginrichti • **ZUID-HOLLAND:** Barendrecht (R'dam IJsselmonde) Interieur Moderna Benthuisen van Waay Interieurs • Bergambacht Speksnijder Wonen & Stap • Brielle Langeveld Wonen • Capelle aan den IJssel Lagerwaard desig Delft Smits Design Center Delft • Leerdam VanDerWal Interieur-advise • Leiderdorp Stoutenbeek Leiderdorp • Maasdijk Nipius Wooncentri • Naaldwijk (Westland) Troost Wonen en Slapen • Ridderkerk Plais Interieur • Rotterdam Hofleverancier Metz Woninginrichting • Rotterdam Woonmail Alexandrium De Stam & Riant • Sliedrecht Wooncenter Sliedre • Zoetermeer Van Waay Wonen + Design

BELGIË Antwerpen (Boechout) Meubelen Van Pee • Ben-Ahin (H
 Mativa design • Bergen (Nimy) Performance Bureau et Design • Brug Du Fossé - Meubelen • Brussel Au bon repos • Deinze DE RORE Interieur Denderleeuw Interieurverzorging Van der Waerden • Dendermonde Tapi Interieur Design • Dessel Claes Meubelen • Enghien Verbiest Interieur Florenville Meubles Richard • Geel Meubelen Verhaegen • Genk - Bok Interform • Gerpinnen-Nalines Telier • Moncousin - Contraste • Hase Interieur Hermans • Heist op de Berg DKM Home (meubelen De Kepp • Houthuist Accént • Izegem Top Interieur • Kaprijke RR Interieur Knokke RR Interieur • Koekelare Stella Meubelen • Kortenberg Stol Kortrijk Lerouge Meubelen • Leuven Loncin Interieur • Lokeren Sut Interieur • Lommel Meubelen Antonis 'n begrip • Luik (Nandim) Vi Contemporain • Massenhoven Top Interieur • Mechelen - Battel Zetelmeubelfabriek De Schoenmaeker • Meise Cockart Design • Merelbe Bottelare Pontzele Interieur • Overijse Living Home interiors • Peer Inter Plus • Poperinge Het Woonhuis • Poppel Poppels Meubelhuys • Rie Meubelen Nibema • Ronse Makri Meubelen • Roosdaal Sofa Plu Rumbekke - Roeselare 't Casteelken Interior Design • St. Vith Sankt Vit Möbel Center • Sint Gillis Waas Interia Design • Turnhout Master meub Yverne Vandermeeren Meubelen en Interieur • Wuustwezel Veco Meub Interieur • Zoutleeuw-Halle-Booienhoven Loncin Interieur • Zwijndr Meubelen Robbrecht

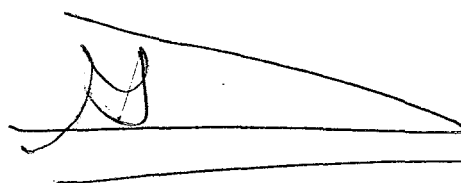
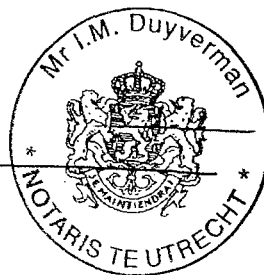
Partner in fine seating (onderlijnd): volledige JORI Studio

Meer info over onze dealers vindt u op onze website www.jori.com

Jori Infocenter - Hoogweg 52 - 8940 Wervik - België
 Tel. +32(0) 56.31.35.01 - Fax +32(0) 56.31.18.91 - www.jori.com

This is Exhibit "E" mentioned and
referred to in the affidavit of *Dr. van de Pol*
Sworn before me this *third* day of *September*
A.D. 200*8*

A Commissioner for taking affidavits

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

Slave trade in the *Wallen*

Amsterdam police powerless against 'loverboys'

By Ruth Hopkins

[This article was published in Dutch on October 2005 in NRC Handelsblad's 'M' magazine, pp. 14-28 It has been translated in June of 2008 by me, Brent Annable for the purposes of including it as an exhibit to the Affidavit of Dr. Lotte Van de Pol. Dr. Van de Pol has added a few footnotes in English to help the reader understand the Dutch context.]

(Introduction)

Lifting the ban on brothels was supposed to remove prostitution from the criminal sphere, but in Amsterdam's red-light district, trafficking of women is flourishing. The vice squad is complaining that nothing is being done to counteract it. The police, who are bound by performance contracts, are only allowed to disturb and chase off the people smugglers. "We can no longer handle the daily confrontation with women who are actually being raped."

(Start of the article)

"We're at the heart of modern slavery here!" Ron, vice controller at the *Wallen*, has his hands in the air, and lets them fall again. He has been working for years in the centre of prostitution in Amsterdam. Since the legalisation of prostitution, one would expect this infamous area to be free of exploitation and violence. But at the *Beursstraat* police station, right beside the red-light district, Ron and co-worker Hans tell of the things they see every day – girls covered in bruises, or who have male names tattooed on their breasts and pimps who defend their territory with an iron fist. The police, they say, are doing much too little to put a stop to forced prostitution and all of its excesses.

For five years now, police officer Hans has been checking in on around 20-30 prostitutes per night, often together with Ron. Usually they go in civilian dress so as not to stand out, but everyone in the small neighbourhood knows their faces. Hans is a cheerful, calm type, and Ron has an imposing figure and a bass voice, thanks to the heavy shag he smokes.

Since prostitution was legalised in 2000, prostitute has become a normal occupation. Prostitutes have a variety of labour rights, and they have to pay taxes. Monitoring and supervision of prostitution businesses is shared between municipal authorities and the police. The municipality grants the licences, and the police check for criminal activity. Eight of the seventy agents at the *Beursstraat* police station carry out vice checks. If a woman's residence permit is not in order, then she will be prohibited from working. If she is underage, the municipality will shut down the business that has employed her.

Puma and Lion

With its 350 windows and 125 brothels, De Wallen generates millions. The prostitutes' annual turnover in 2000 was an estimated 182 million guilders, or roughly EUR 83 million. The annual turnover of room and window lessors was estimated at 45 million guilders, or EUR 21 million.

Hans taps at a window, and the woman behind smiles at him. Barbera is Dutch, with long brown hair, and starts babbling when he is only half way through the door. "Come in, I was waiting for you. He was here again, he wrecked my cupboard." Barbera points to the cupboard beside the washbasin. The door is hanging crooked. She has big, friendly eyes. Hans grabs his notepad. "Who are you talking about?" he asks her. "I've already made a report, you didn't know? My Moroccan ex came here a couple of weeks ago. He used to be my loverboy. He wanted money. He broke off the cupboard door, looking for my purse. I tried to stop him. He grabbed me by the throat and tried to strangle me. They already know about it at the *Beursstraat* station, I made a report and they took some photos." She looks at Hans as she speaks and watches how he notes down what she says. "Work is getting more and more dangerous. The pimps hang around here from evening till morning. Their nicknames are Puma and Lion. When I'm at work here, I can hear yelling through the walls. But the women here probably won't admit it, they're too scared." Hans takes down everything she says and checks her passport. "Can you check to see what happened with my report?" she calls as he leaves.

"What kind of answer can I give to that?" Hans enters the *Bethlehemsteeg* again. A couple of young men with gold rings and chains are lingering at the exit. They look up as Hans passes.

At 2:00 a.m. at the *Beursstraat* police station, policemen come and go. Hans sits down at a computer and enters Barbera's name. And yes, on 16 September 2004 she filed a report for abuse. The officer on duty had photos taken of her injuries. "The report was forwarded to the Juvenile and Sex Crime Police. But the chance that they will do anything about it is zero", says Hans with a sigh. So what will happen with Barbera and her report? "Nothing."

'6-hour cases'

Vice squad officers are not authorised to start investigations – only specially trained policemen are allowed to take on reports by women. The *Beursstraat* station is only allowed to take on simple, what are called '6-hour cases', and vice crimes are generally too involved. The 'beat officers' are supposed to spot trafficking of women and forward the cases, usually to investigators of the Youth and Sex Crime Police team (in Dutch abbreviated to JZP).

"I see them a lot: young girls working in bad conditions", says Hans. "There was a girl working here, her name was Lisa. She looked awful, all pale and thin. I started to chat to her, and she said that everything was fine, nothing wrong. I asked her girlfriends, and they said she'd been taking pills and vomiting blood. I tried to establish a bond with her. She told me that she wanted to stop being a prostitute, she was sick of it. I said to her: you know where the station is, you can always drop by."

But Lisa never dropped by. Some time later she was brought to hospital in a coma. Five days later she was dead, two weeks before her nineteenth birthday. Hans' expression darkens. "When this sort of thing happens, I want another job. It's going nowhere, we can't do anything. The JZP doesn't follow up on these sorts of cases."

The Youth and Sex Crime Police team states that there are too many cases going on and that they have too little manpower to do anything with reports about 'loverboys', or young men who seduce vulnerable girls, only to force them into prostitution later on. In *Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam (Loverboys or modern pimping in Amsterdam)*, a study published in May 2005 by criminologist Frank Bovenkerk, JZP project leader Harold Gelder admitted that the investigation of loverboys is not a priority in the squad, and that it is not even one of the core tasks of his service. There are eleven officers working on the trafficking of women in the JZP, the area which covers forced prostitution by loverboys, but their tasks also include child pornography and paedophile networks. Given the limited manpower, Gelder sees the investigation and combating of child pornography as more important.

"We receive no reports from victims of loverboys, so there is actually nothing we *can* do", says a spokesperson from the JZP in Amsterdam. "We can't do anything with rumors and vague stories. Yes, there are loverboys in the red light district mostly Moroccan boys who are dressed sharply, look good and seduce girls."

"There are reports gathering dust all over the Netherlands, sometimes here too," says Ron at his desk on the third floor of the *Beursstraat* station. He slaps his hand on a pile of paper. "See, this is how they're filed." Pointing to a folder, he continues: "This girl filed a report on two suspects who forced her into prostitution. One of the men was Turkish, and was said to be armed and dangerous through his connections with the *Grijze Wolven (Grey Wolves)*."¹ The men had her work in Utrecht, Eindhoven, Enschede and Amsterdam. She never stayed in one place for long. The vice controllers at the *Wallen* won her trust. Eventually she was prepared to file a report, and almost immediately afterwards her pimps threatened to kill her, and she went into hiding. "I forwarded the case on to the JZP, but they haven't been able to look at it." The girl regularly calls the *Beursstraat* station from her hideaway in Eindhoven, but no-one can help her. "We're leaving her to rot, but the case is entered in the system as 'solved', because something *has* been done." Ron eventually managed to have the case transferred to another region, where it was successfully taken care of.

Lisa

Hans is convinced that Lisa is also a victim of loverboys, and that they were responsible for her death. Her pimp's name was Lion, because of the lion he had had tattooed on his neck. But she was also surrounded by other men, one of which was a well-known 17-year-old Dutch rap artist.

Hans took statements from girlfriends who worked with Lisa and from her room lessor, and also went to visit her mother in Amersfoort. "I advised her mother to file a report for forced prostitution and exploitation by loverboys as well as murder, in Amersfoort and at the Amsterdam JZP." Hans also tried to convince his team leader to start an investigation. But nobody was interested.

1 The 'Grey Wolves' are a Turkish extremist-nationalist organisation, who are infiltrating Dutch political organisations and have links with the criminal scene. They are known to have threatened to kill several people who dared to speak out against them. For example Stella Braam and Mehmet Ulger, *Grijze Wolven. Een zoektocht naar extreme rechts (Grey Wolves. An investigation into the extreme right)*, (Amsterdam 1997), who wrote about their practices, had to go into hiding because of such threats.

Lisa's mother lives in an outer suburb. She smokes cigarettes one after the other. The house that Lisa grew up in is semi-detached, in a quiet, unremarkable street in a middle-class neighbourhood. There are photos of Lisa hanging on the wall and on top of the television. She has long, straight, dyed blond hair with brightly coloured threads braided in. Lisa smiles at the lens, her front teeth a little crooked. "She called on 2 September of last year. She told me she was with that rap artist," says Lisa's mother. "She said that he was messing about. I asked where she was, but she hung up straight away. She called again on 4 September. 'I'm sick,' she said. I told her to take an aspirin, it would be alright. Some hours later I was called to the Academic Hospital in Amsterdam, and there Lisa was lying in bed, frightened for her life. 'No, no, no!' she yelled, cursing everyone and everything, until she fell into a coma. A week later she was gone." The doctors say that Lisa died of an acute liver infection, of natural causes. "That was because she had Hepatitis B. But I also saw that her body was covered in bruises. I asked Maria, a girlfriend of hers, what had happened to Lisa. Maria said that her friend Belinda and the rapper had given her drugs, even when she didn't want any." It turned out that Lisa had been with Belinda and the rapper in the Van der Valk hotel in Haarlem until 2 September.

"Lisa was a difficult teenager," said her mother. "She went to a VMBO school² where she skipped class, smoked marijuana, drank and smoked. Whenever boys liked her, she was on her back straight away." At home, things were out of control. When she was 17, Lisa was raped by her nephew, who then forced her to work on the street in Utrecht. Although Lisa was witness for the prosecution in the case against him, she did not stop working as a prostitute.

At Hans' advice, Lisa's mother informed the Amersfoort police of what had happened, but they saw no reason to start an investigation. She also drew a blank at the JZP in Amsterdam. "They said that Lisa died of natural causes – end of story."

"Voosbinkies', Loverboys of old

The game played by loverboys and their girls is complicated. To the uninitiated, it is unclear what exactly the relationship is between the young men who hang around the *Wallen* and the girls behind the windows. What actually constitutes a loverboy? This cute-sounding term has been circulating for several years, but prostitutes, aid workers and others involved say that the concept is nothing new. Earlier, pimps with whom a prostitute began a personal as well as a business relationship were called *voosbinkies*. Loverboys are dashing young Moroccan, Antillean and Turkish men that do the same thing as the *voosbinkies* of old. Their profession is as old as the hills.

In 2000, pimping was removed from the Dutch Penal Code, as prostitution had become a legal profession. Since that time the police have no longer been authorised to arrest pimps that present themselves in public in De Wallen. In the Penal Code, the loverboy-method falls under human trafficking. The data collected annually in the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings shows that approximately three-quarters of all victims of human trafficking are foreigners, mainly from the former Soviet Union and Africa. Of the 405 victims reported to the Anti-Women Trafficking Foundation (formerly STV, now known as CoMensHa) in 2004, 59 were Dutch. This usually means they were victims of loverboys.

² School for preparatory secondary vocational education.

For the police, the judiciary and care services it is difficult to drive a wedge between a girl and her loverboy, because she often has a bond with him and sometimes, despite heavy abuse, continues to say that she loves him.

The Turks and the Germans

De Wallen has two active groups of pimps: the loverboys, and a group known as "the Turks". The latter group is made up of men of Turkish descent from the Netherlands and Germany, and their associates. In 2002, another group formed an association with the Turks. They were Germans from Berlin with crewcuts, which earned them the nickname "the skinheads".

"The girl's a problem," says a dark-skinned man with a shinky black ponytail to a broad, muscly man with a blond crewcut. They walk hurriedly past Hans into an alleyway. Both are wearing bomber jackets. It is late October 2004, the night is cold and wet and it is busy in De Wallen. "That blond guy is associated with a group of German-Turkish pimps. He's registered as having been spotted by the police. During the European Football Championships in 2000 he assaulted a police officer, who then had to be hospitalised. The other one is one of the Turks' messengers. The Germans and the Turks are a close-knit group." The men turn the corner.

The Turkish group is led by the two Dürdan brothers and their cousin Serdar. In 1998, brothers Halit and Nejat from Istanbul and Serdar from Dortmund came to settle in Amsterdam. The first few times they stayed in Hotel Mevlana in the *Nieuwezijds Voorburgwal* with two women whom they had work as prostitutes. They brought more and more women to Amsterdam. Eight pimps and a varying group of accomplices, messengers and "protectors" appeared regularly in De Wallen. Nejat had the brains, he was charming and took care of the business side of things. He had a long black ponytail and a goatee. Halit was the brawns. "Halit is as ugly as sin and two meters tall, built like a brick outhouse. You really had to be careful of him," says Amanda, who has been threatened by the group several times. In Turkey, Halit was in the army. If ever there was a conflict, he always solved it with violence. Serdar was a handsome man, muscled and well-groomed, and women really fell for him. He was in his mid-twenties, and drove around in a red Porsche.

The men started two legal businesses in De Wallen: cafeteria King Döhner, and a bar called Harley Heaven. In Mannheim, Dortmund and Berlin they collaborated with Turks and Germans. From 1998 on, they set up a profitable trade in women from the former Soviet Union. Around 2000 they fought a turf war in De Wallen against gangs from former Yugoslavia, Albania and Russia. Within a short time, the group amassed a lot of power. "You would see more and more women with Halit, Nejat or Serdar tattooed on their bodies. That was a sign to other pimps: keep out," says Amanda.

Messengers

"What's your name?" Ron is standing face-to-face with one of the Dürdan group's messengers. He looks sternly at him. The man mumbles, "Mehmet." He is fat, with a brightly coloured leather jacket on and a pair of sunglasses on his head. Mehmet is standing with another boy against the wall of a bar. We saw him pass by the windows earlier in the evening, every now and again he stuck his head in the doorway and grabbed something from the women.

"What are you doing here?"

"Nothing, you can see that, we're waiting for a friend."

Ron checks his papers, which are in order, and walks further. Hans and Ron enter at the windows where Mehmet had stopped. A tall, dark girl clad in lace underwear is standing in the window. She looks 16. Hans asks if he can see her passport. "Where are you from?" The girl gives him a confused look. "When did you arrive in Amsterdam?" Again, a helpless expression. Ron repeats his question in English, and then in German, "*Wann sind Sie angekommen?*" The girl panics, flees from the room and returns with the other woman who was standing in the window. In a few words of German, she explains that they both come from Slovakia. The girl has just turned 19. All their papers are in order: registration at the Chamber of Commerce, extracts, immigration papers. In a corner of the room she bites her nails, and watches her girlfriend struggle with the officers' questions in German. Hans and Ron return to the cold night. "How can a 19-year-old girl who doesn't even speak Dutch have organised all that paperwork?"

"Mehmet, that fat guy, is one of the Turks' messengers. He brings the women in and organises everything for them," says Manuela, a room lessor. She looks after the prostitutes' rooms, cleans them, collects the rent and knows everyone who lives and works in De Wallen. "Men aren't allowed to hire rooms for women, they have to do that themselves. It was hoped that pimps would be discouraged that way." Her expression turns cynical. "But the pimps have everything under control here. One time Mehmet brought another man and a Bulgarian girl. She took her bags with her to go and sit behind the window, as though she'd only just arrived. That was strange. I could see that she didn't want to work. The men waited at her window all night, to see whether she got enough customers. In the morning, she had to leave with them again."

A Grand Fiasco

In the neighbourhood team, Ron insisted for a year on an investigation into the Dürdan group. "We can no longer handle the daily confrontation with women, who are actually being raped," says Hans. "Don't get me wrong, I'm not against prostitution, but it needs to be voluntary." Ron's efforts were rewarded: a 4-man team was assigned to the case. Hans and three investigators started to gather information about the Turkish-German organisation in 2003. They discovered that they also smuggled marijuana and cocaine into Germany, but their primary activity was women trafficking. A Dutchman drove back and forth for them to St. Petersburg, collected women there from various eastern-European countries and brought them back to the Netherlands. A young Dutch man of Turkish descent regularly visited Poland to recruit women. Women from Russia, Bulgaria, Poland, Romania and Slovakia who arrived in the Netherlands had their passports taken from them. The group either organised residency permits for them through a lawyer in Alkmaar, or they were given counterfeit passports. They were put to work in De Wallen. The group also intimidated and threatened women who already worked there, saying they had to work for the group as well.

The Dürdan group created a control system that monitored the women 24 hours a day. The Dürdan brothers and their associates started relationships with some of the women, who then enjoyed certain privileges and were given status within the group. These 'girlfriends' then rented rooms at strategic locations where they had a view of a large number of windows where the new eastern-European women had been placed. The women were regularly moved around - they were also made to work in Alkmaar, Antwerp and Germany, preventing them from establishing connections

with locals or the police. Amanda followed the developments from close range: "There were women who fell in love with Halit, Nejat and the other pimps. In that sense they were loverboys, because they maintained relationships with these 'girlfriends'. I recently went to visit a girlfriend of mine who works for Halit. I told her that she had to get rid of him, that she should start working for herself. Halit regularly bashes her and takes all of her money. She said to me: 'Yeah, but Halit is my man.' Another pimp married a woman in Turkey who had to come here and work against her will. But one thing was the same for the new women and 'girlfriends' – they had to work whether they felt like it or not, even if they were sick, it made no difference. And if they complained, they would certainly feel it."

"The investigation was a fiasco on a grand scale," says Hans. The investigators did not concentrate on collecting reports from the women, that would take too long. They did, however, tap the pimps' telephones. "I suggested that we tap not only their phones, but their internet activity as well," Hans explains. "Because at one point we received word that a group of women was to be taken to Antwerp to get breast implants, without us ever having heard anything about it. They must have discussed it using email or MSN." But the project leader did not believe that tapping their internet was necessary either. Hans suggested following some of the Bulgarian women that had been brought to Amsterdam and put to work, but the response was the same: not enough time, too complicated.

In late June 2003, the investigation team was informed by the management that they had to finish up the case. At the time, they were still right in the middle of things. In early July they made some hasty arrests. Five men were arrested, including brothers Dürdan and Serdar, and also one woman. But the public prosecutor thought the proof was too scant. Halit was back on the street on the same day that he had been arrested, and the others were free again after two days. Unperturbed, they went on with business as usual.

Why did the investigation fail? "We are expected to produce results, we have to be able to measure our performance," says Hans. New criteria specify that investigations must not last longer than three months. The only tangible result was the closure of the King Döhner cafeteria and the Harley Heaven bar. Not enough by far, says Hans. But the investigation was registered as "solved". "And everybody just goes back to what they were doing."

The Sphinx Team

The Sphinx investigation of 1998 shows how police investigation into women smuggling used to be tackled differently. When competing gangs from former Yugoslavia, Albania and other Balkan countries fought out a conflict that led to fatal shootings before the doors of Pathé cinema on Leidseplein square, the police started an investigation. Ron was one of the eight officers that were included in the team with codename Sphinx. The gangs were active in the trafficking of women, weapons and drugs. The women trafficking was first priority. "The idea was to help the women and catch the criminals using the reports filed by the women." The Sphinx investigation was a success: by earning the women's trust, the police were able to eliminate the gangs.

The Sphinx team was given one-and-a-half years to achieve their aim. The Interregional Noord-Holland/Noord-Utrecht team (IRT) set up to investigate the "Delta organisation" of drug lord Klaas Bruinsma in the early nineties was even given an unlimited time-frame. But after that had led to

large drug shipments being let through (the IRT-affair), a parliamentary inquiry expressed public criticism for ongoing investigations without deadlines. As a reaction to this, around 2000 the 'short shrift' method became popular: the police were no longer to keep going until the head of a criminal organisation had been exposed, but instead act immediately, in the belief that arresting accomplices, messengers and couriers would destabilise the entire criminal organisation.

This trend has continued. The focus has shifted onto "suppressing" criminals and "scoring" as many arrests and fines as possible. The Turkish group in De Wallen was bullied away, chased off, in order to prevent them from committing their crimes. The Dürdan group moved their operations to Utrecht, and now has a firm foothold in prostitution in Antwerp. The *Tweede monitor van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Second Organised Crime Monitor in the Netherlands)* (2002) states that the short-shrift method is not the answer to everybody's prayers. The number of cases in which a criminal organisation was dissolved, remained limited.

However, "getting results" is also in line with a political trend that began with the Fortuyn-revolt and which has won strength under the threat of terrorism. Tough, repressive action is supposed to create as great a feeling of safety as possible among the public. Officers in De Wallen, including vice controllers, must write at least two tickets per day: a fine for a missing taillight, a street injunction, or sending off illegal immigrants. In July 2003 the ministries of Internal Affairs and Justice, and the police force managers signed a performance agreement, stating that in 2006 the police must give out 180,000 more fines than in 2002, and bring 40,000 extra cases to the public prosecution office. For the Amsterdam police force, this means (among other things) that the number of fines imposed between 2003 and 2006 has to increase by nearly 22,000 per year. And in 2006, 4,800 more crimes need to be solved than in 2002. If a police force does not achieve the set targets, their budget is cut.

Streetwalkers' zone

The theory underlying suppression is that a crime that is never committed never even has to be investigated. It is a preventive approach. This logic is also applied when "clearing out" the streetwalkers' zones – because the prostitutes had been driven away, there could no longer be any women trafficking.

Mayor Cohen of Amsterdam is an advocate of prevention, and also views the removal of illegal prostitutes from streetwalkers' zones as a form of prevention. But various European treaties, directives and framework decisions prohibit the Netherlands from simply deporting victims of women trafficking. And so much spin-doctoring goes on, during which the women alternate between being perpetrators and victims. In 2002, during a press conference about the deportation of one hundred women from Amsterdam, Cohen said: "The primary aim of deporting illegal prostitutes is not to prevent women trafficking. The most important reason is that the women are undertaking illegal activity, namely, working without a work permit. The most effective way to put a stop to it is to remove them. Removing prostitutes can also be viewed as a sort of prevention – the women are distanced from the women traffickers, who are then no longer able to exploit them."

However, some months before Cohen had labelled those same women in the streetwalkers' zones as women who needed to be rescued and protected. In the introduction to a report by the

Amsterdamse Netwerk Vrouwenhandel (Amsterdam Women Trafficking Network), he wrote: "International trafficking of women is often the result of poverty and a lack of economic opportunities in the home country. An unequal balance of power between men and women means that women usually become the victims. Economic developments and emancipation of women are important factors that will eventually help to banish this form of slavery from the world."

Trafficking of women! Slavery! These mammoth moral concepts surely had to mean the closure of streetwalkers' zones. And so the Amsterdam municipal council emphatically decided that the city could not tolerate these inhumane conditions.

"Zero tolerance" has also become a key concept at national level. The showpiece of Prime Minister Balkenende's first and second governments, the Report "*Naar een veiliger samenleving (Towards a safer society)*" opens with: "The lack of safety felt by many people is unacceptable. The frustration surrounding thefts, violence, destruction and other disturbances is often very great (...). The cabinet views it as a core policy task, to respond to this penetrating cry from society." The focus comes to rest on tackling visible crime, the type that citizens are confronted with in public.

Women trafficking does not take place in the public eye. Combating human trafficking and forced prostitution is hardly mentioned in "Towards a safer society"; only a reference to additional capacity for the immigration police to investigate "migration crime".

In addition to human trafficking, this also includes people smuggling and illegal immigration. Women smuggling is only ever combated if the exploitation and coercion actually takes place in a public place, such as the streetwalkers' districts.

Nevertheless, as Minister Donner of Justice has said on many occasions, investigation and prosecution of women-traffickers is a national priority. A national officer coordinates the prosecution of people-smuggling cases. The National Investigation Service [*Nationale Recherche*] and six supra-regional investigation teams that were set up in July of 2003 have human trafficking high up on their list of priorities. There are also national consultations among the project leaders of the Youth and Sex Crime teams of the 25 regional forces on prostitution checks and tackling human trafficking.

A Car Accident

"How on Earth...?" Ron laughs as he receives an email from the German police. Three people were involved in a car accident on a German highway; one person is dead, another seriously injured and a third man sustained serious facial injuries. The victims' names are what cause Ron's wry smile – the seriously injured man is Serdar, the other two are his associates. "Just when we can't investigate and prosecute them, an accident like this happens." A couple of days later it transpires that Serdar has high-tailed it out of the hospital.

In late October 2004, a week following the accident, the group bought a Belgian girl. Everybody at the *Wallen* talks about it, but nobody knows where the girl is now. Hans doesn't know what to do with the girl's sister, who keeps calling him. "What can I say to her? We don't know where she is now, she hasn't filed a report."

Lisa's Story

Hans' approach to his work goes against the grain of the new police policy. He gets deeply involved in cases and can't let go, and Lisa's death continues to plague him. "Maybe she wanted to leave that life, to make a new beginning. I think that her pimp didn't want her to, and so he forced her to take drugs."

But the JZP refused to start an investigation, just like the Investigation Service in Amersfoort. Not enough time. They told Lisa's mother that the case was closed. Head of the neighbourhood team at the *Beursstraat* station Jos de Roos says, "Exploitation has always taken place in this area. Our responsibilities are only to identify crimes and forward them on. We can't do any more than that." In desperation, Lisa's mother filed a complaint against the Amsterdam police for negligence, meaning that the JZP was obliged to investigate. They asked the Amsterdam Academic Hospital to conduct an investigation into the cause of death. An autopsy revealed the same result: death by natural causes. A JZP spokesperson says: "No crime was committed, so it all stops there." But there was clear evidence of exploitation, coercion and violence. How to explain the bruises on her body? How should we regard the witnesses who said they saw her being coerced and beaten? "Well, we could keep discussing this for a long time, but I really don't want to," answers the spokesperson, agitated. "How long do you have to keep investigating until you find a loverboy?"

Hans vehemently maintains that Lisa's death was more than just that of a junkie. His resoluteness ultimately cost him his job. After Lisa's mother had filed her report with the police, Hans was called into the office of the district head, who believed that Hans was far too involved in his vice work, and that it was affecting his health. Neighbourhood team head Jos de Roos says: "Hans was in contact with the family of a deceased person. He couldn't let it go, and that's very unprofessional." Hans: "All I did was carry out a thorough investigation. I had all the witnesses make a statement, including her mother. I see it as police work. Police management apparently wants to keep a lid on things, at all costs." He took the honourable course of action and applied for a new job. He is now project manager in another police department.

For reasons of security, the names of criminals, room lessors and prostitutes in this article are fictitious. The police officers quoted also did not want their real names printed in the newspaper, because they have received death threats from women-traffickers.

Annex to this article, on p. 18 of M-Magazine.

Responses from politicians to the Amsterdam Prostitution Policy

Member of Parliament **Khadija Arib** (PvdA, Dutch Labour Party): "Police management and politicians are tolerating inhumane practices, and I believe that we as a country are not taking ourselves seriously if we choose to do so. Combatting trafficking of women ought to be included in police performance contracts. Despite the time-consuming investigations, it should be made a high priority. Minister Donner (of Justice) needs to make sure that measures to combat human trafficking also succeed at municipal level."

Amsterdam municipal council members **Karina Schaapman** and **Lodewijk Asscher** (both from PvdA): "There is distressingly little public outrage over the exploitation of women. The government claims to find it all terrible, but doesn't give any extra means or manpower to the police. Donner should create a separate Act on prostitution."

In a written response on behalf of the Amsterdam 'triangle'³ and municipal member for health Hannah Belliot (PvdA), mayor of Amsterdam **Job Cohen** (PvdA) writes: "Taking action against trafficking of women is a priority within investigation in Amsterdam. This is evinced by a number of successful cases over the past few years (according to the 2004 force monitor, Amsterdam Amstelland started 55 cases of human trafficking, 13 cases were forwarded on to the Public Prosecution Service –Ruth Hopkins).

This does not change the fact that successful prosecution remains complex, not least because the cooperation of the women themselves has proven to be a necessary factor. At the request of H. Belliot, an approach has been developed to care for prostitutes who are being forced to work and who want to stop. Amsterdam policy also aims to speak with the foreign women when they are deported, to give them the opportunity to file a report. Unfortunately, this happens very little. But if they file reports, these women will of course not be deported immediately.

Nearly five years after the abolition of the ban on brothels, we are forced to conclude that the goals of the Act (the prostitution statute law of 2000) have not been achieved. More and more signs have appeared in recent times suggesting that crimes are (still) being committed in the prostitution sector. These are taken seriously by the 'triangle' and the city council. Prostitution in fixed premises (e.g. in brothels) is relatively regulated and under control. However it has proven difficult both in terms of administration and in terms of criminal law to get a grip on pimps who do not work from fixed premises. Research will be undertaken to ascertain whether a smart method can be developed by which to achieve this. The way things look now, this will lead to additional policy measures."

Parliamentary member **Marleen de Pater-van der Meer** (CDA, Christian Democratic Alliance): "Exploitation and trafficking in women have not decreased since the legalisation of prostitution. This is because no attention has been devoted to the demand for paid sex by prostitutes' clients. The emergence of such distressing situations is partly due to the persistence of the idea that the sex industry is an acceptable part of society. The question of who should take political responsibility is a difficult one, I think. We consult the minister annually on the progress."

Parliamentary member **Jan de Wit** (SP – Socialist Party): "The Netherlands' approach to trafficking in women is failing. The article makes it painfully clear that policy in the field of trafficking in women is only a priority for the cabinet on paper. Action is limited to the 'short-shrift' method, or disruption and suppression. I intend to ask the responsible ministers Donner and Verdonk whether the approach to human trafficking will also work in practice. Of course, I will then be expecting more than the short-shrift method."

In a written response to this article, Minister for Justice **Piet Hein Donner** (CDA) writes: "Research is currently being carried out by BlinN (Bonded Labour in Nederland), with financial support from the Ministry of Justice and *Humanitas* (a charity organisation), into the possible presence of victims of human trafficking in immigrant detention centres. If victims have serious cause to fear for their safety after their return, regardless of whether they file a report or not, they can apply for a residency permit (request for asylum). The National Human Trafficking Action Plan

³ This term is used to denote the Mayor, the Head of Police and the Public Prosecutor of a city.

[*Nationaal Actieplan Mensenhandel*] is currently also being implemented, which outlines the measures being taken in order to improve how we approach the issue of human trafficking.”

Translation: Brent Annable, Utrecht, The Netherlands

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

BETWEEN:

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LEBOVITCH, VALERIE SCOTT

Applicants

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

and

ATTORNEY GENERAL OF ONTARIO

Intervener

**SUPPLEMENTARY AFFIDAVIT OF DR. LOTTE CONSTANCE
VAN DE POL**

07-CV-329807PD1

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

BETWEEN:

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LEOVITCH, VALERIE SCOTT
Applicants

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA
Respondent

and

ATTORNEY GENERAL OF ONTARIO
Intervener

**SUPPLEMENTARY AFFIDAVIT OF DR. LOTTE
CONSTANCE VAN DE POL**

I, **DR. LOTTE CONSTANCE VAN DE POL**, of the city of Utrecht, in the
country of the Netherlands, **MAKE OATH AND SAY:**

OVERVIEW OF MY SUPPLEMENTARY AFFIDAVIT

1. I make this supplementary affidavit to provide an update on developments in the Netherlands with regard to the legal regime over prostitution since I concluded work on my initial affidavit on this subject at the end of July of 2008, and then subsequently signed in the city of Utrecht on September 3, 2008, after my return from holidays outside of the Netherlands.

2. In particular, this supplementary affidavit will summarize five new developments since the end of July 2008:

- a) Dutch reaction to the presentation on August 20, 2008 of a national police report, commissioned by the National Prosecutors Office ("Landelijk Parket"), entitled "*Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*", which I translate as "Beneath the Surface: The identification of human trafficking in the licensed prostitution sector", and shall refer to as "*Beneath the Surface*";
- b) presentation on December 8, 2008 of a new memorandum "*Hart van Amsterdam, Strategienota Coalitieproject 1012*", which I translate as "Heart of Amsterdam: Memorandum of the project of the coalition, for the area with postal code 1012" to further reduce the Red Light District in Amsterdam; and
- c) presentation on December 10, 2008 of a new bill on prostitution by the Dutch Government, intended to include, once again, all of the same amendments to the law of 2000 that had been presented last May but to also include a provision to raise the minimum age for legally working as a prostitute to 21 years;
- d) information about a trial that started on March 16, 2009 against a group of men and women who are accused of smuggling underage Nigerian girls into the Netherlands for the purposes of exploiting them as prostitutes; and
- e) an update on progress with regard to the publication of my book on the history of prostitution in Amsterdam by the Oxford University Press.

3. I shall briefly summarize each of these developments, and conclude by noting that, while the new bill on prostitution has by no means been enacted as law at this point, the very fact that the Dutch Government has again introduced a set of amendments to the law that legalized prostitution in 2000 is indicative of a turning of a tide. There appears to be an emerging consensus that the law of 2000 has been a failure.

A. Reaction to the Police Report "Beneath the Surface"

4. On August 20, 2008, the police report "*Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*" was released. As stated above, I translate the title as: "Beneath the Surface. The identification of human trafficking in the licensed prostitution sector." Attached as Exhibit "1" to this my affidavit is an affidavit by Brent Annable, a translator who has translated for me two documents originally published in the Dutch language into the English language. The first document is the newspaper article by Ruth Hopkins article that is appended as Exhibits "F" and "G" to my initial affidavit (the Dutch and the English language versions), now Exhibits "A" and "B" to his affidavit. The second document is the full 143 page report, "Beneath the Surface", as originally published in the Dutch language, as well as a series of excerpts from this report translated into the English language, appended as Exhibits "C" and "D" to his affidavit:

- The Foreword;
- Summary
- Introduction (Chapter 1)
- The Dürdan group (Chapter 3)
- Findings (Chapter 8.0); and
- Conclusion (Chapter 9).

5. It is important to address an important matter of vocabulary that arises in the title of the report. The title uses the term "human trafficking". This term is a translation of the Dutch word 'mensenhandel'. The Ministry of Justice (<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/mensenhandel/>) defines this term as (first in Dutch and then translated by me into English, as follows):

Dutch: In Nederland wordt onder mensenhandel verstaan: iedere vorm van exploitatie van gedwongen (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Daaronder

vallen vrouwenhandel en gedwongen prostitutie, maar ook de uitbuiting van personen in andere sectoren, zoals de horeca, tuinbouw, huishoudelijk werk of fabriekswerk. Ook loverboys worden door Justitie gezien als mensenhandelaren. Zowel mannen als vrouwen kunnen slachtoffer zijn van mensenhandel. Een belangrijke factor die meespeelt, in de vraag of er sprake is van mensenhandel, is uitbuiting. Onder uitbuiting wordt verstaan: mensen (on)vrijwillig laten werken en daarvan profiteren door inkomsten af te staan en ze onder mensonterende omstandigheden te laten werken. Dit kan gepaard gaan met dwang, geweld, chantage en misleiding.)

English: In the Netherlands, 'human trafficking' refers to any form of exploitation of forced sexual or other services, as well as profiting from this exploitation punishable under Criminal Law. In addition to trafficking of women and forced prostitution, this term also includes exploitation of persons in other sectors, such as in hospitality, agriculture, domestic services and factories. Loverboys¹ are also considered to be human traffickers. Both men and women can be victims of human trafficking. An important criterion to be considered in deciding what to include under the term of human trafficking is exploitation. Exploitation is defined as setting people to work, either voluntarily or involuntarily, profiting therefrom by demanding their earnings, and making them work in degrading conditions. This may be done through force, violence, blackmail and deceit.

6. In short, it should be noted that the Dutch use of the term "human trafficking" denotes exploitation in the form of forced prostitution, but does not necessarily denote exploitation by transporting prostitutes across national borders. For the illegal transport of human beings across national borders the Dutch police and legal system use the term 'mensensmokkel', the smuggling of human beings. The distinctions between the terms are not always clear and the terms are not always used consistently.

¹ This is a term that is explained in paragraph 65 of my initial affidavit. [Note as well that there is no footnote to this effect in the original Dutch Ministry of Justice definition of the term.]

7. The key difference between the terms is that, while human trafficking is a crime against the person being exploited, smuggling is a crime against public order. In both, however, the 'victim' may be transported voluntarily, in that they agree to be brought into the country illegally on the understanding that they will find work as, for example, domestic servants. Once they arrive, however, they find out that they are either forced to work as prostitutes against their will, or, if they were already prostitutes, they are not free, but exploited and abused.

8. It should also be noted that, although the Foreword to the report indicates (according to Dutch custom) that the text of the report was finished on July 1, 2008, it was not released until August 20, 2008. When it was released on this date, it was distributed in the form of a printed book.

9. This report had been commissioned by the National Prosecutors Office, and been released by the national police organization, referred to as "Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), Dienst Nationale Recherche" This is translated as "National Police Service, Criminal Investigations Department".

10. The report addresses two things. The first is the large scale investigation and prosecution of a criminal gang led by German-born Turks that had exploited and terrorized prostitutes for nearly ten years. This is the same criminal gang that was described in the NRC article by Ruth Hopkins, appended as to my initial affidavit. The second thing that the report addresses is the question as to how it has been possible that this abuse had been going on so long in the legal and controlled sector of the prostitution business, and how this reflects on the effectiveness of prostitution policies since the new law came into force in the year 2000.

11. This gang was the subject of a criminal investigation known under the code name the *Sneep* case. ("Sneep" is the Dutch word for a beaked carp. It is the current custom of the police to choose the names of fish for different criminal investigations relating to prostitution.) The criminal gang had been led by three Germans of Turkish descent, two of whom were brothers. They had arrived in Amsterdam in 1998, bringing prostitutes with them, whom they then exploited as pimps. The gang became very powerful in the Red Light District, and, at its height, comprised as many as 35 men. They worked mostly as pimps and bodyguards, and, in these capacities, continually kept their eyes on the prostitutes. The gang had prostitutes working for them in the licensed window-prostitution in Amsterdam but also in other cities like Utrecht and Alkmaar.

12. The prostitutes were totally in the power of this gang. They were never left alone or left unobserved. They were beaten and terrorized. They had to work long hours and to hand over all of their earnings, and some were forced to abort their children or to have their breasts surgically enlarged. The report estimates that the gang may have victimized as many as 120 women, but it is known with certainty that at least 78 women were so victimized. More than half of these women were either German or Dutch, and had already been prostitutes before they fell into the hands of this gang (some had been sold to the gang by their former pimp). They all worked openly in the licensed sector and often they had worked for some time at the same place.

13. The Dutch police had known about this gang from the outset. Indeed, the German police had warned their Amsterdam colleagues about the gang in 1998. There had been some smaller police investigations, but these had led nowhere. On April 1, 2006, the large scale *Sneep* police investigation began.

14. In February 2007, the first arrests were made. In total, 28 persons ended up being arrested pursuant to this investigation. The trial against the 6 main suspects in the gang started on May 28, 2008, and attracted much media attention.

15. On July 11, 2008, the six main suspects were all convicted of human trafficking, and five were also convicted of being members of a criminal organization. They were condemned to prison sentences varying up to 7 1/2 years (<http://nl.vlex.com/vid/40228031>). Of the few victims who filed a complaint, even fewer dared to testify in court. The convicted persons have lodged an appeal but this appeal has not yet been heard.

16. On February 17, 2009, a trial against another 12 pimps and bodyguards involved in the gang started. It has yet to conclude.

17. The report "*Beneath the Surface*" tracked all controls within the legal regime in order to find out how exploitation and trafficking to this extent by the gang had been possible within the legal and licensed prostitution. The report's conclusion was that, at all points of control – i.e. control of passports, tax office, 'prostitution inspectors' (police officers charged with the special task and training to monitor and control the licensed prostitution sector) and regular police, it had been possible for members of the gang to evade detection. No one had been alert to the use of false papers or had been able to detect the abuse.

18. Weaved throughout the report is the second theme: to what extent does the *Sneep* criminal investigation shed light on the prostitution situation and the legal regime with regard to it in the Netherlands generally. The response is readily found in the title of the preface to the report: "the illusion of a clean licensed sector". The report's conclusion is that the lifting of the ban on brothels has done nothing to promote the safety or to prevent the exploitation of prostitutes (p. 8). The

prostitution inspectors estimate that, in the legal part of the window sector of prostitution, as many as 50 to 90% of the women work involuntarily (p. 14).

19. The *Sneep* trials attracted a lot of media attention. In turn, the conclusions of the "*Beneath the Surface*" report also attracted a lot of attention. Following its release, newspapers carried headlines and editorial comments that announced "New prostitution laws failed". In addition, several city authorities have used the report to take further measures to restrict prostitution (i.e. Amsterdam and Utrecht).

B. The December 2008 Memorandum on the Plan to further reduce the Red Light District in Amsterdam

20. Since December 2008, Amsterdam has spent much effort and money 'cleaning up' the Red Light District. Many 'windows' have been replaced by designer boutiques, high end shops and artists' galleries. With the help of the law BIBOB (explained in my initial affidavit at paragraph 79), many shady entrepreneurs, suspected of criminal activities or of financing brothels, windows and coffeeshops² with money gained through criminal ends, have been refused licences. The Amsterdam City Government itself has bought up more and more prostitution premises in the Red Light District in order to make the space available towards other ends.

21. On December 8, 2008 the City Government presented a new memorandum called *Hart van Amsterdam, Strategienota Coalitieproject 1012*

² In a 'coffeeshop' – the English word is used – soft drugs are sold and used openly. This is tolerated if the amounts that can be bought are small, and these premises are operated under strict control.

(which I translate as “Heart of Amsterdam, Memorandum of the project of the coalition, for the area with postal code 1012”; the Dutch version of which can be found at www.centrum.amsterdam.nl/pdf/1012_NL.pdf). This memorandum sets out an ambitious plan for the reconstruction of the whole area from Central Station to, and including, all of the Red Light District.

22. In this plan, it is stated that the number of windows will be further limited to 250 (down from the number of approximately 350 windows around 2000, a number already decreased from the approximately 600 windows in the hey days of the Red Light District, as described in my initial affidavit at paragraph 48), and these will be confined to only a few streets. This plan also foresees other changes, such as greatly diminishing the number of sex-shops, coffeeshops, money-exchange points and international phone shops. Indeed, the plan envisages a cleaning up of not only the Red Light District, but also the route from the Central Station to the *Wallen* and into the city centre. This is a route that has long been a seedy area, with many shops of this type as well as a sex museum. The burgomaster Job Cohen announced that he wants to clean the *rode loper* (the ‘red carpet’ or the entrance to the city) of Amsterdam.

23. There has been much discussion of this plan in the media, and Mr. Cohen along with his vice-burgomaster, Lodewijk Asscher, have had to defend the plan against accusations that this reconstruction will turn a lively ancient city centre into a museum. Some claim that Amsterdam will lose much income if tourists are not able to buy sex and soft drugs as easily as they have in the past.

24. The most serious criticism of the plan has focussed on its extensive use of the BIBOB law. This is because the onus of proof in this law lies on those applying for a licence. Some lawyers have questioned the justice of this law. Many entrepreneurs accused of having criminal connections have fought back in court,

and not all of the criminal connections or alleged money laundering have been proven. The city has not won all of the appeals, and has often chosen to settle with the defendants. Amsterdam has spent a lot of money buying up 'shady' businesses, and now owns much real estate in the Red Light District.

25. In the mean time, crime in the *Wallen* continues to make the headlines even if there is less of it, and the police are paying close attention to it. For example, on the night of November 10, 2008 two pimps fought in an alley of the Red Light District over the 'ownership' of a prostitute, and one of the pimps was killed. This death was reported on in the front pages of the newspapers, as the dead man turned out to be a successful dance-and hip-hop artist known as 'Brooklan'.

26. As another example, on February 19, 2009, a 19 year old Hungarian prostitute was killed in her window. A 46-year old man was arrested, but still, in spite of the openness of the Red Light District, its ubiquitous body guards and pimps, as well as cameras, nothing could be proven and the accused man was released. As matters still stand, no one has been held responsible for the murder.

27. It should also be noted that the "*Beneath the Surface*" report and the details of the *Sneep* case have helped to bring about changes in other cities. Most cities have made their prostitution by-laws much stricter. Many have closed their streetwalking zones that had been introduced everywhere in the 90's to provide a safe place for streetwalkers, equipped with police and medical units, where drug addicts can get free clean needles. The latest streetwalking zone to be closed down was the one in Eindhoven (Netherlands' fifth largest city), on February 24, 2009.

28. The general opinion and official policy on licensed streetwalking zones is that, now that it has become clear that there is so much forced prostitution tied up with criminality and drugs dealings, the state can no longer be a part of it, even if this means that individual streetwalkers may be less safe if they are obliged to 'go underground'.

29. Those few, mostly small, cities, that have not closed their streetwalking zones, have placed restrictions on them. For example, Utrecht, the fourth largest city of the Netherlands, has further restricted the number of streetwalkers by requiring them to apply for permits, the number of which has been limited. This was Utrecht's reaction to both an increase in the number of streetwalkers arriving from other cities once their zones had been closed down, as well as its own investigations into forced prostitution and human trafficking within the city, once alerted by the "*Beneath the Appearances*" report.

C. The new December 2008 amendments proposed by the Dutch Parliament to the legal regime regarding prostitution

30. On the December 10, 2008, the Dutch Government presented another bill on prostitution: *Wet regulering prostitutie* ("Law regulating prostitution"), after an earlier set of proposed amendments had only been introduced in the Dutch Parliament in May of 2008, as explained in my initial affidavit starting at paragraph 59.

31. This new bill includes all the proposed amendments that had been included in the earlier bill (set out below for ease of reference) but adds one other – that all prostitutes must be a minimum of 21 years of age.

32. The earlier set of proposed amendments had been as follows:

- all individual prostitutes and prostitution businesses must be included in the licensing system – this would mean that all escort bureaus, and individual women working via the Internet, must be registered and apply for licenses;
- the use of unregistered and unlicensed prostitutes by clients would be punishable;
- cities would be allowed to forbid prostitution within their boundaries altogether;
- prostitutes who want to get out of the business would be provided with more opportunities to do so; and
- more staff and more time would be invested in implementing and enforcing the new laws.

33. The new bill has been sent around for comments to several organizations. The most important organization the VNG (Association of Dutch Municipalities) has reacted positively.

34. To date, the new bill has not passed in the Dutch Parliament to the stage of general or parliamentary discussion. In the media, the bill has been called unrealistic, especially for its proposals to encompass all sex work in the licensing system and to make it punishable for clients to use the services of a prostitute working without a permit.

35. The proposed shift in the legal regulation of prostitution is evident in Article 2 of the new bill – “prostitution is forbidden, unless the prostitute works in a licensed brothel/ sex club and is registered” and “running a brothel/ sex club is forbidden, unless it is licensed.” Still, it should be noted that, of course, it is not

certain that the proposed amendments of December 2008 will eventually be enacted.

D. Trial on a criminal scheme to recruit underage Nigerian girls into prostitution in the Netherlands

36. Most recently, on March 16, 2009, a trial started against a group of accused of smuggling underage Nigerian girls into the country and forcing them to work as prostitutes in the Netherlands, Germany and Italy. It is alleged that this was done as part of an international criminal network and the investigation of it was international in scope, including the involvement of the Nigerian Police.

37. It is alleged that the Netherlands functioned as a central country in this network, because KLM (Royal Dutch Airlines) flies directly to Nigeria and because it does not send back to Nigeria asylum seekers who are underage. Instead, the girls are taken to asylum centres, from which they are lured and forced to work as prostitutes. Among the organizers and exploiters are many women, usually from Nigeria who are former victims themselves. The news of this large-scale and long-standing criminal investigation (since 2005) (under the code name of another fish 'pollack') has attracted much media attention.

E. Update on progress with regard to publication of my book by the Oxford University Press

38. Due to a serious illness that I suffered in 2008, there has been a delay in the publication of the English language translation of my book described in paragraph 16 of my initial affidavit ("De Burger en de hoer. Prostitutie in

Amsterdam”, with the provisional English language title of “The Burgher and the Whore”).

39. Oxford University Press has agreed to allow me to submit the final manuscript in July of this year, and it is now expected that that the book will be published late in 2009 or early 2010.

40. I have recently accepted a two month Visiting Scholarship at Hughes Hall, a college of the University of Cambridge in the United Kingdom. This will afford me both an opportunity to pursue my research on an historical comparison of prostitution in the cities of Amsterdam and London, England, but also the opportunity to work more closely with the Oxford University Press on the publication of my book.

CONCLUSION

41. The most important objectives of the new prostitution law of 2000 had been to improve the safety and working conditions of prostitutes and give sex workers the rights, status and protection of normal workers, by severing the links between prostitution and crime. It had been anticipated that decriminalization could take prostitution out of a criminal context, and fight against exploitation and sexual abuse of women and minors by traffickers and pimps. Towards that end, existing laws were sharpened to fight against these abuses (Criminal Code Article 273f).

42. Although initial reviews of the impact of the law of 2000 had been positive, there is now an emerging consensus that the law has failed to deliver on these intended objectives as the above developments indicate. There are no plans to abolish the law of 2000, but it would appear that there is real momentum for the law to be substantially amended. Clearly, the Netherlands would appear to be shifting from a legal regime of regulated tolerance to one of much greater strictness and control.



43. I make this affidavit in response to this application, and for no other or improper purpose.

SWORN before me in the City of
London, in the country of the United
Kingdom, on the 5th day of June, 2009



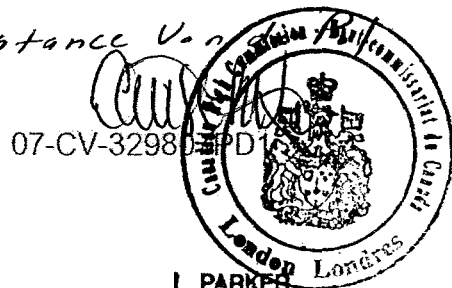
Commissioner for Taking Affidavits

Dr. Lotte Constance Van de Pol



L. PARKER
CONSULAR OFFICER
OFFICIER CONSULAIRE
CANADIAN HIGH COMMISSION
HAUT-COMMISSARIAT DU CANADA

This is Exhibit "1" mentioned and referred
to in the affidavit of Dr. Lotte Constance Van
Sworn before me this 5th day of
June A.D. 2009
A Commissioner for taking affidavits



07-CV-3298 JPD

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

**L. PARKER
CONSULAR OFFICER
OFFICIER CONSULAIRE
CANADIAN HIGH COMMISSION
HAUT-COMMISSARIAT DU CANADA**

BETWEEN:

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LBOVITCH, VALERIE SCOTT

Applicants

and

THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

and

ATTORNEY GENERAL OF ONTARIO

Intervener

AFFIDAVIT OF BRENT ANNABLE

I, **BRENT ANNABLE**, of the City of Carlton North, in the State of Victoria, Australia, **AFFIRM AS FOLLOWS:**

1. I understand, and am competent in, the Dutch and English languages. I am a translator by profession, with three years' experience in the sector.

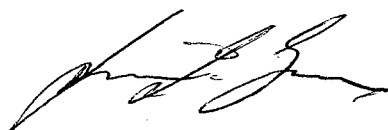
2. I was asked to translate the original Dutch language versions of two documents into English:

a) an article by Ruth Hopkins entitled "Slavenhandel op de Wallen", published October 1, 2005, in the monthly magazine of the Netherland's main quality newspaper, NRC-Handelsblad, which I translate as "*Slave trade in the Red Light District*";

b) a national police report, entitled "*Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*", released August 20, 2009, which I translate as "*Beneath the Surface: The identification of human trafficking in the licensed prostitution sector*", and of which I have translated the following excerpts:

- The Foreword;
- Summary
- Introduction (Chapter 1)
- The Dürdan group (Chapter 3)
- Findings (Chapter 8.0); and
- Conclusion (Chapter 9).


3. I can affirm that, to the best of my skill and understanding, the English language translation of the first document and of the above excerpts of the second document accurately reflect the original Dutch language versions. Attached to this my Affidavit as Exhibit "A" and "B" are copies of the first document, the original Dutch language version and my English language translation of it. Attached to this my Affidavit as Exhibits "C" and "D" are copies of the second document, the original, complete Dutch language version and my English language translation of the above-noted excerpts of it.



4. I make this affidavit in response to this application, and for no other or improper purpose.

AFFIRMED before me at the City of)
Carlton North, in the country of Australia)
this 2nd day of May, 2009)




An Australian Legal practitioner within the
meaning of the Legal Profession Act
2004

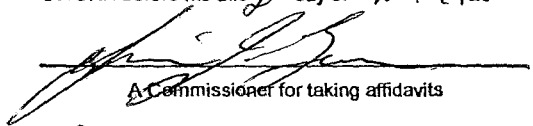
BRENT ANNABLE

SIMON GANNON, BARRISTER.
205 WILLIAM ST
MELBOURNE 3000

This is Exhibit "A" referred to in the Affidavit of

Brent Annable

SWORN before me this 2nd day of MAY, 20 09


A Commissioner for taking affidavits

Simon Stannard, BARRISTER


205 William St

MELBOURNE 3000

This is Exhibit "F" mentioned and
referred to in the affidavit of *Dr. van de Pol*
Sworn before me this *third* day of *September*
A.D. 20*03*

A Commissioner for taking affidavits

M



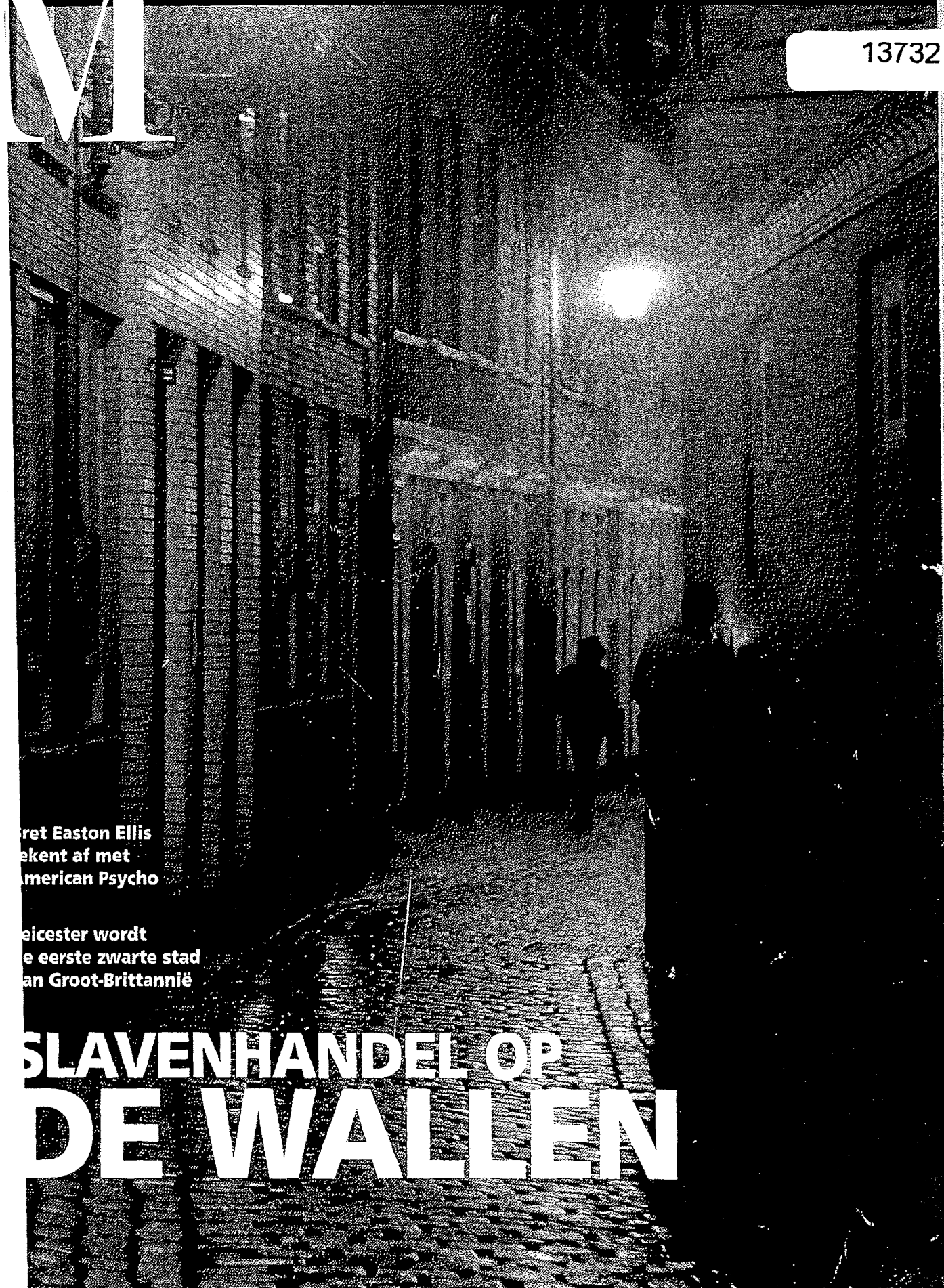
M

13732

ret Easton Ellis
ekent af met
merican Psycho

icester wordt
e eerste zwarte stad
an Groot-Brittannië

SLAVENHANDEL OP DE WALLEN



DOOR RUTH HOPKINS FOTOGRAFIE CARO BONINK

Amsterdamse politie staat
machteloos tegenover loverboys

SLAVENHANDEL OP DE WALLEN

De afschaffing van het bordeelverbod moest prostitutie uit de criminele sfeer halen. Maar op de Amsterdamse Wallen bloeit de vrouwenhandel. Zedencontroleurs van bureau Beursstraat klagen dat er niets tegen wordt gedaan. De politie, gebonden aan prestatiecontracten, mag de mensensmokkelaars alleen 'opjagen'.

'Wij kunnen de dagelijkse confrontatie met vrouwen die eigenlijk verkracht worden, niet meer aan.'

De namen van criminelen, kamerverhuurder en prostituees in dit artikel zijn om veiligheidsredenen gefingeerd. Ook de gediteerde agenten wilden niet met hun echte naam in de krant, omdat zij door criminelen uit de vrouwenhandel met de dood zijn bedreigd.

Boven: De Wallen in Amsterdam, een miljoenen-business van 350 ramen en 125 bordelen. Onder: 'Tijdens mijn werk hoor ik gegil door de muren heen', zegt een prostituee.

'W' e zitten hier middenin de moderne slavernij!' Ron, zedencontroleur op de Amsterdamse Wallen heft zijn handen naar de hemel en laat ze weer vallen. Hij werkt al jaren in het prostitutiecentrum van Amsterdam. Je zou verwachten dat dit beruchte gebied sinds de legalisatie van prostitutie wel gevrijwaard zou zijn van uitbuiting en geweld. Maar op bureau Beursstraat, net naast het Wallengebied, vertellen Ron en zijn collega Hans wat ze elke dag aantreffen: meisjes die onder de blauwe plekken zitten, of die jongensnamen op hun borsten getatoeëerd hebben en pooiers die met harde hand hun territorium verdedigen. De politie, vinden zij, doet veel te weinig om een einde te maken aan de gedwongen prostitutie met al zijn excessen.

Politieagent Hans controleert al vijf jaar ongeveer twintig à dertig prostituees per avond, vaak samen met Ron. Meestal doen zij dit in burger, om niet op te vallen, maar iedereen in het kleine gebied kent hun gezichten. Hans is een goedlachse rustige man en Ron heeft een rijzige gestalte en een bassige stem door de zware shag die hij rookt.

Sinds de legalisatie van de prostitutie in 2000 is prostituee een regulier beroep. Prostituees hebben allerlei arbeidsrechten en ze moeten belasting betalen. De controle en het toezicht op prostitutiebedrijven is verdeeld tussen de gemeenten en de politie. De gemeente verstrekt de vergunning en de politie controleert of zich strafbare feiten voordoen. Acht van de zeventig agenten van het politiebureau Beursstraat voeren de zedencontroles uit. Als de verblijfspapieren niet kloppen, dan mag de vrouw niet meer werken. Is de vrouw minderjarig, dan sluit de gemeente de tent.

Puma en Lion

Met 350 ramen en 125 bordelen zijn de Wallen een miljoenenbusiness. De jaarlijkse omzet van de prostituees werd in 2000 geschat op 182 miljoen gulden, ongeveer 83 miljoen euro. De jaarlijkse omzet van de kamerverhuurders op 45 miljoen gulden, ongeveer 21 miljoen euro.

Hans tikt op een raam. De vrouw achter het raam lacht naar hem. Barbera is Nederlands en heeft lang bruin haar. Voor hij goed en wel binnen is, begint ze te ratelen. 'Kom binnen, ik wachtte al op je. Hij is hier weer geweest, hij heeft mijn kastje gemold.' Barbera wijst op de kast naast de wastafel. Het deurtje hangt scheef. Ze heeft grote vriendelijke ogen. Hans pakt zijn schriftje erbij. 'Over wie heb je het?', vraagt hij haar. 'Ik heb al aangifte gedaan, weet je dat niet? Mijn Marokkaanse ex kwam hier een paar weken geleden langs. Hij was ooit mijn loverboy. Hij wilde geld. Hij forceerde de deur van de kast, op zoek naar mijn portemonnee. Ik probeerde hem te stoppen. Hij greep me bij de keel en wilde me wurgen. Bij bureau Beursstraat weten ze er van, ik heb aangifte gedaan en ze hebben foto's gemaakt.' Ze kijkt Hans aan terwijl ze praat en volgt hoe hij haar woorden optekent. 'Het werken wordt steeds gevaarlijker. Die pooiers, ze hangen

hier de hele avond en nacht rond. Hun bijna-men zijn Puma en Lion. Tijdens mijn werk hoor ik gegil door de muren heen. Maar de vrouwen hier zullen het niet snel toegeven, ze zijn te bang.' Hans noteert alles wat ze zegt en controleert haar paspoort. 'Kun je navragen wat er met mijn aangifte is gebeurd?', roept Barbera als hij vertrekt.

'Wat kan ik daar nou op antwoorden?'

Hans loopt de Bethlehemsteeg weer in. Bij de uitgang hangen een paar jongens rond met gouden ringen en kettingen om. Ze kijken even op als Hans langsloopt.

Op politiebureau Beursstraat is het om twee uur 's nachts een komen en gaan van agenten. Hans gaat achter een computer zitten en tikt Barbera's naam in. Inderdaad deed zij op 16 september 2004 aangifte van mishandeling. De dienstdoende agent liet foto's van haar verwondingen maken. 'De aangifte is doorgespeeld aan de Jeugd en Zeden Politie. Maar de kans dat zij het oppikken is nihil', verzucht Hans. Wat gaat er gebeuren met Barbera en haar aangifte. 'Niks.'

6-uurszaken

Zedencontroleurs hebben niet de bevoegdheid een onderzoek te starten. Alleen enkele speciaal daartoe opgeleide agenten mogen aangiftes van vrouwen opnemen. Bureau Beursstraat mag alleen zogenoemde 6-uurszaken afhandelen en zedenzaken zijn daarvoor in de regel te zwaar. De 'dienders van de straat' moeten vrouwenhandel signaleren en doorverwijzen, veelal naar de rechercheurs van het Jeugd en Zedenteam (JZP).

'Ik zie ze veel: jonge meisjes die werken onder slechte omstandigheden', vertelt Hans. 'Er werkte hier een meisje, Lisa heette ze. Ze zag er erg slecht uit, bleek en mager. Ik knoopte een praatje met haar aan. Ze zei dat het prima ging, niks aan de hand. Ik vroeg het aan haar vriendinnen. Ze slikte pillen en braakt bloed, vertelden zij. Ik probeerde een band met haar op te bouwen. Ze vertelde me dat ze wilde stoppen met de prostitutie, ze was het zat. Ik zei tegen haar: je weet waar het bureau is, je kan altijd langskomen.'

Maar Lisa kwam niet langs. Enige tijd later werd ze in coma naar het ziekenhuis gebracht. Vijf dagen later was ze dood. Twee weken voor haar negentiende verjaardag. Hans' gezicht betrekt. 'Als dit soort dingen gebeurt, wil ik ander werk. Dit gaat nergens heen, we kunnen niks doen. De JZP volgt dit soort zaken niet op.'

Het Jeugd en Zedenteam stelt dat er te veel lopende zaken zijn en dat ze te weinig mnskkracht hebben om iets te doen met aangiftes tegen loverboys, jonge jongens die kwetsbare meisjes versieren en hen na enige tijd onder dwang in de prostitutie laten werken. In een in mei 2005 verschenen onderzoek *Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam* van criminoloog Frank Bovenkerk, gaf projectleider Harold Gelder van het JZP toe dat de opsporing van loverboys in het korps geen prioriteit heeft. Het hoorde volgens hem niet eens tot de kerntaken van zijn dienst. Bij de JZP houden >

'Het werken wordt steeds gevaarlijker. Die pooiers hangen hier de hele nacht rond'

'Aangiftes tegen loverboys liggen overal in Nederland te verstoffen'

elf agenten zich bezig met vrouwenhandel, waar de gedwongen prostitutie door loverboys onder valt, maar tot hun taken horen ook kinderporno en pedofilicenetwerken. Gezien de beperkte menskracht vindt Gelder het opsporen en bestrijden van kinderporno belangrijker.

'Wij krijgen geen aangiftes van slachtoffers van loverboys, dus we kunnen er ook niks aan doen', zegt een woordvoerder van de Amsterdamse JZP. 'Met geruchten en vage verhalen kunnen we niks. Ja, er zijn wel loverboys op de Wallen. Het zijn vooral Marokkaanse jongens, die strak in de kleren zitten, er goed uit zien en meisjes inpalmen.'

'Aangiftes liggen overal in Nederland te verstoffen, soms ook hier', zegt Ron aan zijn bureau op de tweede verdieping van bureau Beursstraat. Hij slaat met zijn hand op een stapel papier. 'Kijk, ze gaan zo de la in.' Wijzend op een map: 'Dit meisje deed aangifte van twee verdachten die haar in de prostitutie dwongen. Een van die jongens was Turks en zou door zijn banden met de Grijsse Wolven ook vuurwapengevaarlijk zijn.' De jongens lieten haar werken in Utrecht, Eindhoven, Enschede en Amsterdam. Nooit bleef ze lang op een plek. De zedencontroleurs op de Wallen wonden haar vertrouwen. Uiteindelijk was ze bereid aangifte te doen. Vrijwel direct daarna bedreigden haar pooiers haar met de dood en dook ze onder. 'Ik heb de zaak doorgegeven

aan de JZP, maar ze hebben er geen aandacht aan kunnen besteden.' Het meisje belt vanuit haar onderduikadres in Eindhoven regelmatig met bureau Beursstraat, maar niemand kan wat voor haar doen. 'Wij laten haar stikken, maar in het systeem is deze zaak ingevoerd als 'opgelost' omdat er wel iets aan gedaan is.' Uiteindelijk lukte het Ron deze zaak onder te brengen in een andere regio. Daar is hij met succes afgerond.

Lisa

Hans is ervan overtuigd dat Lisa ook slachtoffer van loverboys was en dat die haar de dood in joegen. Haar pooier heette Lion, naar de leeuw die hij in zijn nek had laten tatoeëren. Maar er hingen meer jongens om haar heen. Een van hen was een 17-jarige bekende Nederlandse rapper.

Hans nam verklaringen af van vriendinnen die met Lisa werkten, haar kamerverhuurder en hij ging in Amersfoort op bezoek bij haar moeder. 'Ik heb haar moeder geadviseerd aangifte te doen van dwang en uitbuiting door loverboys en van moord, in Amersfoort en bij de Amsterdamse Jeugd en Zeden Politie.' Hans probeerde ook zijn teamchef ervan te overtuigen dat er een onderzoek gestart zou moeten worden. Maar niemand wilde eraan.

Lisa's moeder woont in een buitenwijk. Ze rookt de ene na de andere sigaret. Het huis >

Boven: Mannen mogen geen kamer huren voor een vrouw, dat moeten ze zelf doen. Zo hoopt men pooiers te weren.

Onder: De kamerverhuurder houdt 'de kasten' bij, maakt ze schoon en haalt de huur op.

Politieke reacties op het Amsterdamse prostitutiebeleid

Tweede-Kamerlid Khadija Arib (PvdA): 'De politietop en de politiek gedogen het bestaan van onmenselijke praktijken. Ik vind dat wij onszelf als land niet serieus nemen als we zulke praktijken tolereren. De bestrijding van vrouwenhandel zou moeten worden opgenomen in de prestatiecontracten van de politie. Ondanks het tijdrovende researchwerk, moet het hoge prioriteit krijgen. Minister Donner (Justitie) moet erop toezien dat de bestrijding van mensenhandel ook op gemeentelijk niveau slaagt.'

Amsterdamse gemeenteraadsleden Karina Schaapman en Lodewijk Asscher (beiden PvdA): 'Er is zorgelijk weinig publieke verantwoording over de uitbuiting van vrouwen. Het rijk beweert vrouwenhandel vreselijk te vinden maar geeft de politie geen extra middelen en mankracht. Donner zou moeten komen met een aparte prostitutiewet.'

Burgemeester van Amsterdam Job Cohen (PvdA), in een schriftelijke reactie namens de Amsterdamse driehoek en de wethouder Zorg, Hannah Belliot (PvdA): 'Het optreden tegen vrouwenhandel is in Amsterdam een

van de prioriteiten binnen de opsporing. De laatste jaren is dan ook een aantal zaken met succes afgerond (volgens de korpsmonitor 2004 begon Amsterdam Amstelland vorig jaar 55 mensenhandelzaken, 13 zaken werden doorgestuurd naar het OM - RH). Dit neemt niet weg dat succesvolle vervolging complex blijkt. Eén van de complicerende factoren is dat de medewerking van de vrouw noodzakelijk blijkt. Op verzoek van H. Belliot is inmiddels een aanpak ontwikkeld voor de opvang van prostituees die gedwongen werken en eruit willen stappen. Het Amsterdamse beleid is er verder op gericht om de buitenlandse vrouwen bij uitzetting te spreken en hen in de gelegenheid te stellen aangifte te doen. Helaas gebeurt dat erg weinig. Maar als er aangifte wordt gedaan, dan worden deze vrouwen uteraard niet zomaar het land uitgezet.

Bijna vijf jaar na de afschaffing van het bordeelverbod moet worden geconstateerd dat de doelstellingen van de wet niet zijn gehaald. De laatste tijd komen er steeds meer signalen dat zich (nog steeds) misstanden voordoen in de prostitutiebranche. Deze worden door de Driehoek en door het College serieus genomen. De pandgebonden prostitutie

(in bijvoorbeeld bordelen) is redelijk geregeuleerd en onder controle. Maar het blijkt strafrechtelijk en bestuursrechtelijk moeilijk te zijn greep te krijgen op niet-pandgebonden souteneurs. Er zal worden onderzocht in hoeverre er een slimme methode is te ontwikkelen om greep op de souteneurs te verkrijgen. Naar het zich nu laat aanzien zal dit leiden tot aanvullend beleid.'

Tweede-Kamerlid Marleen de Pater van der Meer (CDA): 'Uitbuiting en vrouwenhandel zijn sinds de legalisatie van prostitutie niet afgenomen. Dat komt doordat er geen aandacht is besteed aan de vraag naar betaalde seks van de prostituant. Dat er schrijnende situaties voorkomen heeft te deels maken het instandhouden van het idee dat 'seksindustrie' een aanvaardbaar onderdeel is van de maatschappij. De vraag wie er politiek ter verantwoording geroepen zou moeten worden, vind ik moeilijk te beantwoorden. Met de minister spreken wij jaarrs over de voortgang.'

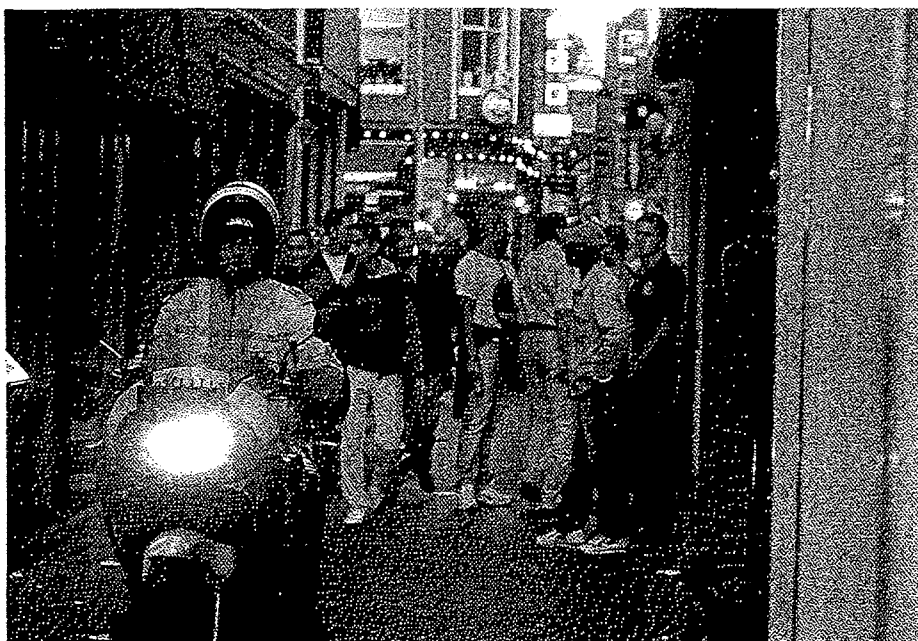
Tweede-Kamerlid Jan de Wit (SP): 'De aanpak van vrouwenhandel in ons land faalt. Het artikel maakt pijnlijk duidelijk dat het beleid op het gebied van vrou-

wenhandel voor het kabinet slechts op papier prioriteit heeft. De aanpak is beperkt tot de 'korte klappen methode', ofwel verstoren en tegenhouden. Ik zal de verantwoordelijke bewindslieden, de ministers Donner en Verdonk, vragen of de aanpak van mensenhandel ook in de praktijk gaat werken. En dan verwacht ik méér dan de korte klappen methode natuurlijk.'

Minister van Justitie Piet Hein Donner (CDA): in een schriftelijke reactie: 'Momenteel vindt onderzoek plaats door BLIN (Bonded Labour in Nederland) met financiële steun van het ministerie van Justitie en Humanitas naar de eventuele aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Wanneer een slachtoffer na terugkeer ernstig te duchten heeft voor haar veiligheid, ongeacht het feit of zij aangifte doet of niet, kan zij een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning (asielaanvraag). Momenteel wordt ook een Nationaal Actieplan Mensenhandel uitgevoerd, waarin vele maatregelen staan beschreven die worden getroffen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren.'

waar Lisa opgroeide is een twee-onder-een-kap, in een stille onopvallende straat in een middenklassebuurt. Foto's van Lisa hangen aan de muur en staan op de tv. Ze heeft lang, steil geblondeerd haar, waar felgekleurde draden in zijn gevlochten. Lisa kijkt lachend in de lens, haar voortanden staan een beetje scheef. 'Op twee september vorig jaar belde ze. Ze vertelde dat ze met die rapper was', zegt Lisa's moeder. 'Hij zit te klooiën, zei ze. Waar ben je? vroeg ik nog, maar ze hing meteen weer op. Vier september belde ze weer. Ze zei: ik ben ziek. Ik zei: neem een aspirientje, het komt wel goed. Een paar uur later kon ik me melden bij het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam. Lag Lisa daar. In doodsangst. Ze gilde nee, nee, nee! en vloekte de boel bij elkaar, tot ze in coma raakte. Binnen een week was het met haar gedaan.' Volgens de artsen stierf Lisa aan een acute leverontsteking, een natuurlijke dood. 'Dat kwam door de besmetting met her

Sinds de afschaffing van het bordeelverbod mag de politie geen pooiers meer oppakken die zich openlijk vertonen.



De methode van de loverboys is zo oud als de weg naar Rome

hepatitis b-virus. Maar ik zag ook dat haar hele lichaam onder de blauwe plekken zat. Ik heb Maria, haar vriendin, gevraagd: wat is er met Lisa gebeurd? Maria zei: Haar vriendin Belinda en die rapper hebben haar drugs gegeven, ook als ze niet wilde.' Lisa bleek tot 2 september met Belinda en de rapper in het Van der Valk hotel te hebben gezeten in Haarlem.

'Lisa was een moeilijke puber', zegt haar moeder. 'Ze zat op het vmbo en spijbelde, blowde, dronk en rookte. Als een jongen haar lief vond, ging ze gelijk plat.' Thuis liep het uit de hand. Toen Lisa 17 jaar was, werd ze verkracht door haar neef, die haar vervolgens in Utrecht dwong op straat te werken. Hoewel Lisa kroongetuige was in de rechtszaak tegen hem, stapte ze niet uit de prostitutie.

Op aanraden van Hans lichtte Lisa's moeder de Amersfoortse politie in. Daar zag men geen aanleiding voor een onderzoek. Ook bij de Amsterdamse Jcugd en Zeden Politie ving

ze bot. 'Ze zeggen dat Lisa overleed aan een natuurlijke doodsoorzaak. Einde verhaal.'

Voosbinkies

Het spel van de loverboys en hun meisjes is ingewikkeld. Voor niet-ingewijden is onduidelijk wat precies de relatie is tussen de rondhangende jongens op de Wallen en de meisjes achter het raam. Wanneer ben je eigenlijk een loverboy? De schattig klinkende term is sinds enkele jaren in omloop. Maar er is niets nieuws onder de zon, zeggen prostituees, hulpverleners en andere betrokkenen. Vrouwen worden sinds jaar en dag de prostitutie in gemanipuleerd. Vroeger werden pooiers mer wie de hoer naast een zakelijke overeenkomst ook een relatie aanknoopte 'voosbinkies' genoemd. Loverboys zijn Marokkaanse, Antilliaanse en Turkse knapperds die hetzelfde doen als de voosbinkies van weleer. Het is zo oud als de weg naar Rome.

In 2000 werd het souteneurschap uit het Wetboek van strafrecht geschrapt, prostitutie was immers een legaal beroep. Sindsdien is de politie niet langer bevoegd pooiers op te pakken die zich openlijk vertonen op de Wallen. De loverboymethode valt in het Wetboek van strafrecht onder mensenhandel. Uit de jaarlijks verzamelde data van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat ongeveer driekwart van het totaal aantal slachtoffers van mensenhandel buitenlands is, voornamelijk uit het voormalige Oostblok en Afrika. 59 van de 405 in 2004 bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) aangemelde slachtoffers zijn Nederlands. Dat houdt meestal in dat zij slachtoffers van loverboys zijn.

Voor politie, justitie en de hulpverlening is het moeilijk een wig te drijven tussen een meisje en haar loverboy, omdat zij vaak een band met hem heeft en soms, ondanks zware mishandeling, blijft volhouden dat ze van hem houdt.

De Turken en de Duitsers

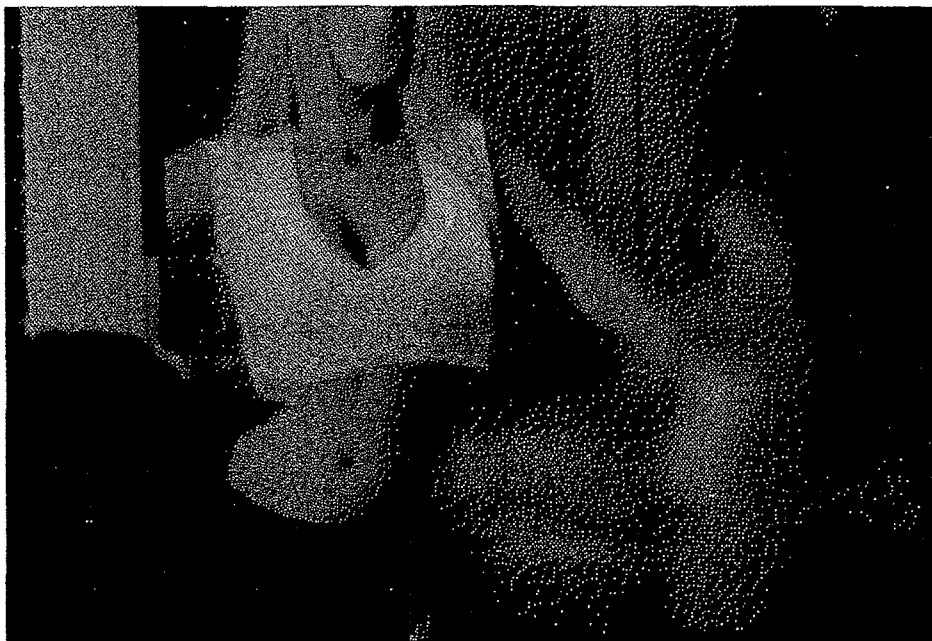
Op de Wallen zijn twee groepen pooiers actief, de loverboys en een groep die bekendstaat als 'de Turken'. Die laatste groep bestaat uit Nederlandse en Duitse Turken en hun handlangers. In 2002 sloot een andere groep zich aan bij de Turken. Het waren Duitsers uit Berlijn met *crewcuts* of kaalgeschoren hoofden, wat hen de bijnaam *skinheads* opleverde.

'Het meisje is een probleem', zegt een donkere man met een zwarte glimmende paardenstaart tegen een brede gespierde man met een blonde crewcut. Ze lopen gejaagd langs Hans een steeg in. Beiden hebben bomberjacks aan. Het is een koude en natte nacht eind oktober 2004 en erg druk op de Wallen. 'Die blonde jongen is een handlanger van een groep Duits-Turkse pooiers. Hij staat gesignaleerd bij de politie. Hij schopte tijdens het EK voetbal in 2000 een politieagent het ziekenhuis in. Die andere is een loopjongen voor de Turken. De Duitsers en Turken vormen een hechte groep.' De mannen gaan de hoek om.

Aan het hoofd van de Turkse groep staan de >

twee broers Dürdan en hun neef Serdar. In 1998 streken de uit Istanboel afkomstige broers Halit en Nejat en de uit Dortmund afkomstige Serdar neer in Amsterdam. Ze bleven de eerste paar keer in Hotel Mevlana aan de Nieuwezijds Voorburgwal met twee vrouwen die zij in de prostitutie lieten werken. Ze brachten steeds meer vrouwen naar Amsterdam. Acht pooiers en een wisselende groep handlangers, loopjongens en 'beschermers' lieten zich regelmatig op de Wallen zien. Nejat had de hersenen, hij was charmant en deed de zakelijke kant. Hij had een lange zwarte paardenstaart en een ringbaardje. Halit had de spierkracht. 'Halit is oerlelijk, hij is twee meter lang, een kleerkast. Voor hem moest je echt oppassen', vertelt Amanda, die verschillende keren door de groep is bedreigd. Halit had in Turkije in het leger gezeten. Als er een conflict was, loste hij het met veel geweld op. Serdar was een mooie man, gespierd en

Steeds meer vrouwen hadden Halit, Nejat of Serdar op hun lichaam getatoeëerd. Dat betekende: afblijven.



Halit was een kleerkast van twee meter lang en oerlelijk

goed verzorgd, de vrouwen vielen voor hem. Hij was halverwege de twintig en reed rond in een Porsche.

Op de Wallen startten de drie mannen een paar legale zaken, cafetaria King Döhner en een café, Harley Heaven. In Mannheim, Dortmund en Berlijn werkten ze samen met Turken en Duitsers. Vanaf 1998 zetten ze een lucratieve handel op in vrouwen uit het Oostblok. Rond 2000 vochten ze op de Wallen een territoriumstrijd uit met bendes uit Joegoslavië, Albanië en Rusland. In korte tijd kreeg de groep veel macht. 'Je zag steeds meer vrouwen met Halit, Nejat of Serdar op hun lichaam getatoeëerd. Dat was een signaal voor andere pooiers: afblijven', zegt Amanda.

Loopjongens

'Hoe heet je?' Ron staat bijna tegen de buik van een loopjongen van de Dürdangroep. Hij kijkt hem strak aan. De jongen mompelt. 'Mehmet.'

Het is een dikke jongen met een felgekleurde leren jas aan en een zonnebril op zijn hoofd. Mehmet staat met een andere jongen tegen de muur van een café geleund. Eerder die avond zagen we hem langs de ramen gaan. Af en toe stak hij zijn hoofd om de deur en pakte wat aan van de vrouwen.

'Wat doe je hier?'

'Niks, dat ziet u toch, we wachten op een vriend.'

Ron controleert zijn papieren. Die zijn in orde. Hij wandelt weer verder. Bij een van de ramen waar Mehmet was gestopt, gaan Hans en Ron naar binnen. Een lang slank meisje staat in kanten ondergoed voor het raam. Ze ziet crui als zestien. Hans vraagt of hij haar paspoort mag zien. 'Waar kom je vandaan?' Het meisje kijkt hem niet-begrijpend aan. 'Wanneer ben je in Amsterdam aangekomen?' Weer een hulpeloze blik. 'When did you arrive?' 'Wann sind Sie angekommen?' Het meisje raakt in paniek, ze vlucht het kamertje uit en komt terug met de andere vrouw die voor het raam stond. In een paar woorden Duits legt zij uit dat ze beiden uit Slowakije komen. Het meisje is net 19. Alle papieren zijn in orde: de inschrijving in de Kamer van Koophandel, uittrekksels, immigratiepapieren. In een hoek van het kamertje bijt ze op haar nagels en kijkt toe hoe haar vriendin in het Duits worstelt met de vragen van de agenten. Hans en Ron lopen de koude nacht in. 'Hoe kan een 19-jarig meisje dat de taal niet spreekt, al die papieren hebben geregeld?'

'Mehmet, die dikke, is een van de loopjongens van de Turkse groep. Hij brengt de vrouwen en regelt alles voor ze', zegt Manuela, een kamerverhuurder. Zij houdt 'de kasten' bij, maakt ze schoon, haalt de huur op en kent iedereen die woont en werkt op de Wallen. 'Mannen mogen geen kamer voor een vrouw huren, dat moeten ze zelf doen. Op die manier hoopt men pooiers te weren.' Ze trekt er een cynisch gezicht bij. 'Maar de pooiers hebben hier de zaken in handen. Mehmet kwam een keer met een andere man en een Bulgaars meisje. Zij nam haar tassen met spullen mee achter het raam, alsof ze hier echt net was aangekomen. Dat was raar. Ik zag dat zij niet wilde werken. De hele avond wachtten die mannen voor haar raam, controleerden of zij wel genoeg klanten kreeg.' 's Ochtends moest ze weer met hen mee.'

Een fantastisch fiasco

Ron drong bij het wijkteam een jaar lang aan op een opsporingsonderzoek naar de groep-Dürdan. 'Wij kunnen de dagelijkse confrontatie met vrouwen die eigenlijk verkracht worden, niet meer aan', zegt Hans over. 'Begrijp me niet verkeerd, ik heb niks tegen prostitutie, maar het moet wel vrijwillig gebeuren.' Rons aandringen had succes. Een team van vier man werd op de zaak gezet. Drie rechercheurs en Hans begonnen in januari 2003 de Turks-Duitse organisatie in kaart te brengen. Ze kwamen erachter dat zij ook marijuana en cocaïne naar Duitsland smokkelden, maar hun >

voornaamste bezigheid was vrouwenhandel. Een Nederlander reed voor hen op en neer naar St. Petersburg, haalde daar vrouwen uit diverse Oost-Europese landen op en bracht ze naar Nederland. Een Nederlandse jongen van Turkse afkomst kwam regelmatig in Polen om vrouwen te ronselen. Van de vrouwen uit Rusland, Bulgarije, Polen, Roemenië en Slowakije die in Nederland arriveerden, werden de paspoorten afgepakt. De groep regelde verblijfsvergunningen voor hen via een advocaat in Alkmaar of ze kregen vervalste paspoorten. Ze werden aan het werk gezet op de Wallen. Daarnaast intimideerde en bedreigde de groep vrouwen die al op de Wallen werkten. Ook zij moesten voor hen gaan werken.

De groep-Dürdan creëerde een controlesysteem waarbij de vrouwen 24 uur per dag in de gaten werden gehouden. Met enkele vrouwen knoopten de Dürdan-broers en hun handlangers relaties aan. Zij genoten bepaalde privi-

moest werken. Maar een ding was hetzelfde voor de nieuwe vrouwen en de 'vriendinnen': ze moesten werken of ze er wel of geen zin in hadden, ziek of niet, dat maakte niks uit. En als ze klaagden, dan zouden ze het wel voelen.'

'Het onderzoek was een fantastisch fiasco', zegt Hans. De rechercheurs richtten zich niet op het verzamelen van aangiftes van vrouwen, dat zou te lang duren. Wel taptten ze de telefoons van de pooiers en de vrouwen. 'Ik heb voorgesteld niet alleen de telefoons, maar ook hun internetverkeer te tappen', vertelt Hans. 'Wij kregen namelijk op een gegeven ogenblik te horen dat een groep vrouwen de volgende dag naar Antwerpen zou worden gebracht voor een borstvergroting, zonder dat wij daar ooit iets over hadden gehoord. Ze moeten het via de e-mail of msn hebben besproken.' Maar de projectleider vond het tappen van internet ook niet nodig. Hans stelde voor een aantal Bulgaarse vrouwen die naar Amsterdam waren gebracht en aan het werk gezet waren, een tijd te volgen. Maar weer was het antwoord: geen tijd, te ingewikkeld.

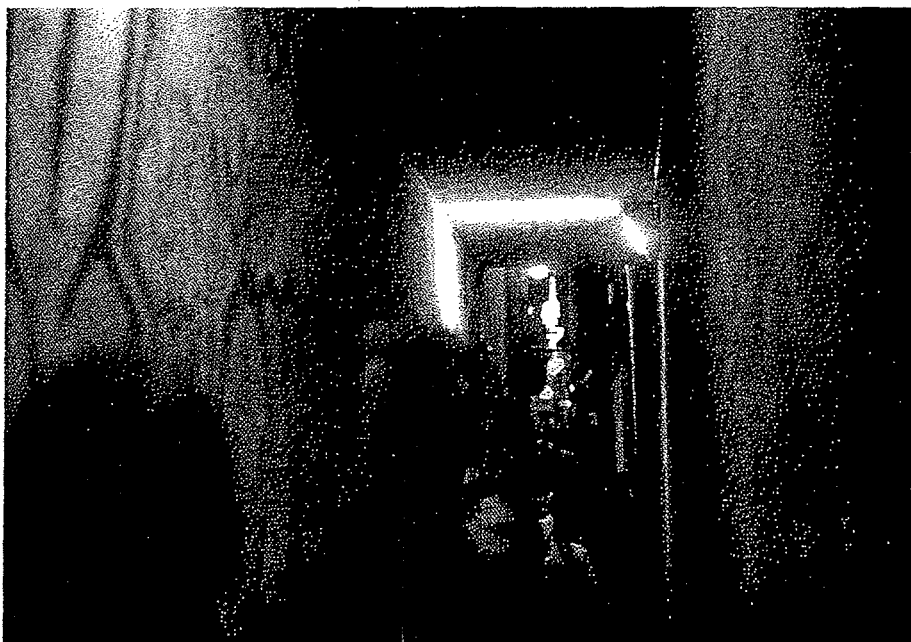
Eind juni 2003 kreeg het researchteam van de leiding te horen dat ze de zaak moesten afsluiten. Op dat moment waren ze nog volop bezig. Begin juli verrichtten ze overhaast enkele arrestaties. Vijf mannen, onder wie de broers Dürdan en Serdar, en een vrouw werden aangehouden. Maar de officier van justitie vond het bewijsmateriaal te mager. Halit stond dezelfde dag dat hij werd aangehouden alweer op straat, de anderen waren na twee dagen weer op vrije voeten. Zij zetten hun handelje onverdrotten voort.

Waarom mislukte het onderzoek? 'Wij worden geacht te 'scoren'. Er moeten meetbare prestaties worden geleverd', zegt Hans. Volgens nieuwe criteria mogen rechercheonderzoekers niet langer dan drie maanden duren. Het enige tastbare resultaat was de sluiting van cafetaria King Döhner en de bar Harley Heaven. Veel te weinig, vindt Hans. Maar het onderzoek kon worden ingevoerd als 'opgelost'. 'Men gaat over tot de orde van de dag.'

Het Sfinx-team

Het politieonderzoek naar vrouwenhandel werd vroeger anders aangepakt, blijkt uit het Sfinx-onderzoek uit 1998. Toen rivaliserende bendes uit het voormalige Joegoslavië, Albanië en andere Balkanlanden op de Wallen een conflict uitvochten dat uitmondde in een fatale schietpartij voor de deuren van de Parthé-bioscoop op het Leidseplein, startte de politie een onderzoek. Ron was een van de acht agenten die werden opgenomen in het team dat de codenaam Sfinx kreeg. De bendes waren actief in de vrouwen-, wapen- en drugshandel. Her aanpakken van de vrouwenhandel was prioriteit één. 'Het idee was dat we de vrouwen zouden helpen en de daders zouden pakken op grond van de aangiftes van de vrouwen.' Het Sfinx-onderzoek gold als een succes: door een vertrouwensband op te bouwen met de vrouwen kon de politie de bendes oprollen. Het Sfinx-team kreeg anderhalf jaar de tijd. >

Het is vaak onduidelijk wat de relatie is tussen de rondhangende mannen in de steegjes op de Wallen.



Een Nederlandse jongen van Turkse afkomst ronselde regelmatig vrouwen in Polen

leges en kregen status binnen de groep. Deze 'vriendinnen' huurden kamers op strategische locaties waar ze zicht hadden over een groot aantal andere ramen waar de nieuwe Oost-Europese vrouwen werden neergezet. Regelmatig werden de vrouwen gerouleerd, ze moesten ook werken in Alkmaar, Antwerpen en in Duitsland. Ze konden dus geen band opbouwen met buurtbewoners of de politie. Amanda volgde de ontwikkelingen van dichtbij: 'Er waren vrouwen die verliefd werden op Halit, Nejat en de andere pooiers. In dat opzicht waren ze loverboys, want ze onderhielden relaties met deze 'vriendinnen'. Ik heb laatst een vriendin van me opgezocht die voor Halit werkt. Ik zei tegen haar dat ze van hem af moest, zelfstandig moest gaan werken. Halit slaat haar regelmatig tot moes en hij neemt al haar geld af. Tegen mij zei ze: "Ja maar, Halit is mijn mannetje". Een andere pooier trouwde in Turkije met een vrouw die hier tegen haar wil

Kent u NRC Handelsblad ook de rest van de week?



U kent maandblad M, maar kent u de krant ook? NRC Handelsblad is een krant voor de breed geïnteresseerde lezer, die geïnformeerd wil worden, maar zelf zijn oordeel velt.



Naast de dagelijkse nieuwsvoorziening met een vast Economiekatem biedt de krant wekelijks acht bijlagen.

Op maandag de bijlage Sport met een terugblik op het week-einde.

Op donderdag de Agenda met uitgaanstips en evenementen in het hele land.

Op vrijdag de bijlage Boeken met recensies en verhalen over fictie en non-fictie. En het Cultureel Supplement, dat alle kunsten bestrijkt.

Op zaterdag het Zaterdag Bijvoegsel met actuele achtergrondinformatie, Wetenschap & Onderwijs met aandacht voor alfa- en beraonderwerpen, Opinie & Debat als het denk- en discussieplatform van de krant. En Leven & cetera, voor de lichtere kanten van het dagelijks leven.

Voor Nederlanders in het buitenland heeft NRC Handelsblad een speciale Web- en Weekeditie voor het buitenland, met handzame samenvattingen van het nieuws en speciale nadruk op Nederlandse onderwerpen.

De krant biedt zijn abonnees een webeditie op het internet (www.nrc.nl), met naast de integrale krant ook toegang tot het digitale krantenarchief vanaf 1991.

Abonnees van NRC Handelsblad krijgen ook toegang tot het complete archief van de Winkler Prins Encyclopedie.

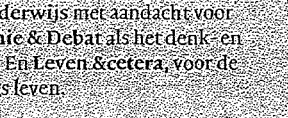
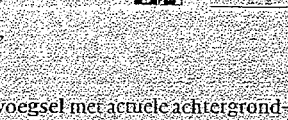
Voor informatie over een abonnement bel: 0800-0323 of kijk op www.nrc.nl/abonnemen

NRC HANDELSBLAD

Slijpsteen voor de geest



De nieuwe vrouwenbeweging: Red Hat Society



Het Interregionaal Team Noord-Holland/Utrecht (IRT) dat begin jaren negentig de 'Delta-organisatie' van drugsbaron Klaas Bruinsma onderzocht, kreeg zelfs onbeperkt de tijd. Maar nadat dit had geleid tot het doorlaten van grote partijen drugs (de IRT-affaire), stelde een parlementaire onderzoekscmissie het eeuwig doorrecherchen aan de kaak. Rond 2000 kwam als reactie daarop de methode van de 'korte klappen' in zwang. De politie moest niet langer doorgaan tot de top van een crimineel netwerk doorgeleid was, maar meteen ingrijpen. Het arresteren van handlangers, loopjongens en koeriers zou de hele criminele organisatie destabiliseren, was de gedachte.

Die trend is doorgezet. Het accent is verschoven naar het 'tegenhouden' van criminelen en zoveel mogelijk boetes en aanhoudingen 'scoren'. De Turkse groep op de Wallen werd weggepest, opgejaagd, om te voorkomen dat ze hun misdrijven pleegden. De groep Dürdan verplaatste de onderneming naar Utrecht en heeft nu een stevige voet aan de grond in de prostitutie van Antwerpen. In de Tweede monitor van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (2002) staat dat de korte klappenmethode niet zaligmakend is. Het aantal zaken waarbij een crimineel samenwerkingsverband werd ontworpen bleef beperkt.

Maar het 'resultaten scoren' past ook in een politieke trend die is ingezet met de Fortuynrevolte en aan kracht heeft gewonnen onder de dreiging van terreur. Een harde, repressieve aanpak moet leiden tot een zo groot mogelijk gevoel van veiligheid bij de burgers. Agenten in het Wallengebied, óók de zedencontroleurs, mochten elke dag twee procesverbalen binnenhalen: een boete voor een ontbrekend achterlicht; een straatverbod of het wegzenden van een illegaal. In juli 2003 sloten de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en de korpsbeheerders een prestatieconvenant. Dat zegt dat de politie in 2006 180.000 meer bekeuringen moet uitschrijven dan in 2002 en 40.000 zaken meer moet aanbrengen bij het openbaar ministerie. Voor de Amsterdamse politie houdt het onder meer in dat het aantal opgelegde boetes tussen 2003 en 2006 moet toenemen met bijna 22.000 per jaar. Ook moeten in 2006 4.800 misdrijven meer worden opgelost dan in 2002. Als een politiekorps de doelstelling niet haalt, krijgt het een korting op het budget.

Tippelzones

De onderliggende gedachte van het tegenhouden is dat een delict dat niet gepleegd is, ook niet opgespoord hoeft te worden. Het is een preventieve aanpak. Ook bij het 'schoonvegen' van de tippelzones werd die logica toegepast. Omdat de prostituees waren verdreven, kon er ook geen vrouwenhandel meer plaatsvinden.

De Amsterdamse burgemeester Cohen is een pleitbezorger van het tegenhouden. Hij beschouwt ook het uitzetten van de illegale prostituees van de tippelzones als een vorm van tegenhouden. Maar verschillende interna-

tionale en Europese verdragen, richtlijnen en kaderbesluiten verbieden Nederland slachtoffers van vrouwenhandel zomaar uit te zetten. Dus wordt er gegoocheld met woorden en termen, waarbij de vrouwen beurtelings daders en slachtoffers zijn. Cohen zei in 2002 tijdens een persconferentie naar aanleiding van de uitzetting van honderd vrouwen uit Amsterdam: 'Het uitzetten van illegale prostitutees is niet primair bedoeld om vrouwenhandel tegen te gaan. De belangrijkste reden is dat de vrouwen iets doen wat verboden is, namelijk werken zonder werkvergunning. De meest effectieve manier om daar een eind aan te maken is door ze uit te zetten. Het uitzetten van prostitutees kan je zien als een vorm van tegenhouden. De vrouwen komen buiten het bereik van de vrouwenhandelaars en daardoor kunnen die hen niet langer uitbuiten.'

Maar enkele maanden eerder noemde Cohen diezelfde vrouwen van de tippelzone vrouwen die redding en bescherming behoeven. Ter inleiding van een rapport van het Amsterdamse Netwerk Vrouwenhandel schreef hij: 'Internationale vrouwenhandel komt vaak voort uit armoede en het gebrek aan economische mogelijkheden in de landen van herkomst. De ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen maken dat meestal meisjes en vrouwen hier slachtoffer van worden. Economische ontwikkeling en emancipatie van vrouwen zijn belangrijke factoren

die deze vorm van slavernij uiteindelijk de wereld uit zullen helpen.'

Vrouwenhandel! Slavernij! Die morele mammoetbegrippen moesten wel leiden tot sluiting van de tippelzone. In de Amsterdamse gemeenteraad werd dan ook met veel nadruk besloten dat de stad deze inhumane toestanden niet kon tolereren.

Ook landelijk is *zero tolerance* het sleutelwoord. Het paradepaardje van de kabinetten Balkenende I en II, het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* opent met: 'De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot (...). Het kabinet ziet het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van deze indringende roep vanuit de samenleving.' De nadruk komt te liggen op het aanpakken van de zichtbare criminaliteit, waarmee de burger in de publieke ruimte wordt geconfronteerd.

Vrouwenhandel speelt zich niet af in de publieke ruimte. De bestrijding van mensenhandel en gedwongen prostitutie komt in *Naar een veiliger samenleving* nauwelijks aan bod. Er wordt alleen aangegeven dat de vreemdelingenpolitie meer capaciteit krijgt voor de opsporing van 'migratiecriminaliteit'. Daaronder vallen behalve mensenhandel ook mensensmokkel en illegale immigratie. Vrouwenhandel wordt pas aangepakt als de uitbuiting en dwang zich wél in de publieke ruimte

afspelen, zoals op de tippelzones.

Toch hebben de opsporing en vervolging van vrouwenhandel landelijke prioriteit, heeft minister van Justitie Donner herhaaldelijk gezegd. Een landelijk officier coördineert de vervolging van mensenhandelzaken. De in juli 2003 opgerichte Nationale Recherche en zes bovenregionale recherche teams hebben mensenhandel hoog op hun prioriteitenlijst staan. Daarnaast is er een landelijk overleg met de projectleiders van de Jeugd en Zedenteams van de 25 regiokorpsen over prostitutiecontroles en de aanpak van mensenhandel.

Auto-ongeluk

'Hoe is het mogelijk?' Ron moet even lachen. Hij krijgt een e-mail binnen van de Duitse politie. Bij een auto-ongeluk op een Duitse snelweg zijn drie personen betrokken. Een is om het leven gekomen, een tweede is zwaargewond en een derde man is zwaargewond aan zijn gezicht. Het zijn de namen van de slachtoffers die Ron een minzaam lachje ontlokken. De zwaargewonde man is Serdar, de andere twee zijn handlangers. 'Als we ze niet kunnen opsporen en volgen, dan gebeurt er zo'n ongeluk.' Een paar dagen later blijkt dat Serdar de benen heeft genomen uit het ziekenhuis.

Een week na het ongeluk, eind oktober 2004, kocht de groep een Belgisch meisje. Iedereen op de Wallen heeft het erover, maar >



Camperament...

In Spanje zijn ze er gek op. En ons land hebben ze nu ook veroverd: de tamelijk uitbundige en toch geraffineerde modellen van Camper.

U kunt kiezen uit verschillende types. Kijk voor de maten en kleuren op www.zwartjes.nl of kom naar een van onze filialen. Campers zijn er al vanaf € 99,95.



UTRECHTSESTRAAT 123
TEL 020 - 623 37 01
GELDERLANDPLEIN 219
TEL 020 - 644 61 22
AMSTERDAM
www.zwartjes.nl

niemand weet waar het meisje nu is. Hans weet niet wat hij aanmoet met de zus van het meisje die maar blijft bellen. 'Wat kan ik tegen haar zeggen? We weten niet waar zij nu is, ze heeft geen aangifte gedaan.'

Het verhaal van Lisa

Hans' stijl van werken past slecht in het nieuwe politiebeleid. Hij bijt zich vast in zaken. De dood van Lisa laat hem niet los. Hans: 'Mischien wilde zij uit het leven stappen, een nieuw begin maken. Ik denk dat haar pooier dat niet wilde en haar daarom dwong drugs te nemen.'

Maar de JZP weigerde een onderzoek in te stellen, net als de recherche in Amersfoort. Geen tijd. De zaak is afgedaan, kreeg Lisa's moeder te horen. De wijkteamchef van bureau Beursstraat Jos de Roos: 'Uitbuiting heeft altijd plaatsgevonden in dit gebied. Wij hebben slechts een verwijzende en signalerende taak. Meer kunnen we niet doen.' Ten einde raad diende Lisa's moeder op aanraden van Hans een klacht in tegen de Amsterdamse politie wegens nalatigheid. De Jeugd en Zeden Politie móést de zaak nu wel onderzoeken. Zij vroegen het AMC een onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Een autopsie gaf hetzelfde resultaat: een natuurlijke dood. Een woordvoerder van de JZP: 'Er was geen misdrijf gepleegd, dus dan houdt het op.' Maar er waren duidelijke indicaties voor uitbuiting, dwang en geweld. Hoe zijn de blauwe plekken op haar lichaam te verklaren? Wat te denken van de getuigen die zeiden dat ze werd gedwongen en geslagen? 'Ja, we kunnen hier lang over discussiëren, maar daar heb ik geen zin in', antwoordt de woordvoerder geïrriteerd. 'Hoe lang moet je doorgaan met onderzoeken, tot er iets blijkt van een loverboy?'

Hans houdt hardnekkig vol dat er meer aan de hand was dan alleen de dood van een junkie. Zijn vasthoudendheid kostte hem uiteindelijk zijn baan. Nadat Lisa's moeder een klacht had ingediend bij de politie, werd Hans op het matje geroepen bij de districtschef. Die vond dat hij te veel betrokken was bij het zedenwerk en dat was slecht voor zijn gezondheid. Wijkteamchef Jos de Roos: 'Hans had contracten met de familie van een overledene. Het liet hem niet los en dat is onprofessioneel.' Hans: 'Ik heb de zaak gewoon degelijk onderzocht. Ik heb alle getuigen, onder wie haar moeder, een verklaring laten afleggen. Ik beschouw het als politiewerk. De politietop wil de beerput zichtbaar koste wat het kost dichthouden.' Hij hield de eer aan zichzelf en solliciteerde naar een nieuwe baan. Hij is nu projectleider bij een andere afdeling van de politie. M

Dit is een bewerkte voorpublicatie uit het boek 'Ik laat je nooit meer gaan' van Ruth Hopkins, dat volgende maand verschijnt bij uitgeverij De Geus. Op 7 november organiseert het Amsterdamse discussiecentrum De Balie een politiek debat over vrouwenhandel.

Ruth Hopkins is onderzoeksjournalist.
Caro Bonink is fotograaf.

ORIGINALS

COLLECTION BY



NEDERLAND DRENTH: Dwingelo Wiechers Wonen • Emmen Meubel
 boulevard Schippers Meubelen • Rogat - Meppel Interieurwereld Van de Be
 • FLEVOLAND: Almere Buiten Woon Dome Almere • Dronten Rikken Wone
 • FRIESLAND: Buitenpost Woonexpo Kapenga • Jubbega Blauw Woonide
 • Leeuwarden • Post Interieur & Design • Sneek Van der Meer Wonen
 St-Nicolaasga Jaring de Wolff compleet wonen • Wolvega Home Cente
 Woonboulevard • GELDERLAND: Apeldoorn/Ugchelen Duthler Woondesig
 Apeldoorn/Ugchelen • Arnhem / Elst Willemsen Wonen • Bemmel Va
 Roosmalen Wooncentrum • Druten Tro Woonplaza Druten • Heerd
 Meijer Wonen • Hengelo Van der Deen wooninspirator • Wijchen Eltir
 Interieur • Zevenaar Gising Wonen B.V. • Zutphen Eierkamp de nationa
 wooninspiratie • GRONINGEN: Uithuizermeden Woltjer Wonen • Veenda
 Weijer Wonen • LIMBURG: Gennep Wolters & Wolters Woondesign • Heerle
 Berden Wonen • Heerlen Design House • Maastricht Meubelbouleva
 Rene Pans • Roermond Sibben Wooncenter • Sittard Berden Wonen
 Venlo Berden Wonen • NOORD-BRABANT: Bergeijk Van Woerkum Wonen
 Breda Hendrikx & Riant Breda • Eindhoven De modernen • Eindhoven Pr
 meubelen • Eindhoven / Son Lodewijks wonen • Eindhoven/Son en Breug
 De Donjon • Effen Leur Wooninrichting De Been • 's Hertogenbosch Dekke
 wooninrichting • Oosterhout Ari Design • Oss De Graauw Interieurs
 Oisterwijk Koos Kluijtmans Interieurs • Tilburg Eras Interieurs • Uden V
 Oort Interieurs BV • Waalwijk Stoutenbeek Waalwijk • NOORD-HOLLAN
 Aalsmeer binnenhuis van de bit • Alkmaar Van Til Interieur • Amsterda
 ZO De Stam & Riant • Amsterdam ZO Mondileder Amsterdam • Beverw
 Stoutenbeek Beverwijk • Haarlem Oosten interieur • Hoofddorp Bic
 Wonen • Hoogkarspel Bot Meubelen • Volendam wooncentrum Veerm.
 • OVERIJSEL: Ommen Wiechers Wonen • UTRECHT: Amersfoort Co
 Wonen • Mijdrecht Gasse Wonen • Soesterberg Mondileder Soesterbe
 • Utrecht MeubelMerkenCentrum Riant Utrecht • Veenendaal Van Eke
 WoonthemaCentrum • ZEELAND: Axel Pot Stoutenbeek Axel • Poortvl
 Woonboulevard Poortvliet • Sluis Du Fossé Meubelen en Woninginrichti
 • ZUID-HOLLAND: Barendrecht (R'dam IJsselmonde) Interieur Modern
 Benthuisen van Waay Interieurs • Bergambacht Speksnijder Wonen & Slap
 • Brielle Langeveld Wonen • Capelle aan den IJssel Lagerwaard desig
 Delft Smits Design Center Delft • Leerdam VanDerWal Interieur-advise
 • Leiderdorp Stoutenbeek Leiderdorp • Maasdiik Nipius Wooncentr
 • Naaldwijk (Westland) Troost Wonen en Slapen • Ridderkerk Plais
 Interieur • Rotterdam Hofleverancier Metz Woninginrichting • Rotterda
 Woonmall Alexandria De Stani & Riant • Sliedrecht Wooncenter Sliedre
 • Zoetermeer Van Waay Wonen • Design

BELGIË Antwerpen (Boechout) Meubelen Van Pee • Ben-Ahin (Hi
 Mativa design • Bergen (Nimy) Performance Bureau et Design • Brug
 Du Fossé • Meubelen • Brussel Au bon repos • Deinze DE RORE Interie
 Denderleeuw Interieurverzorging Van der Waerden • Bandermonde Tapi
 Interior Design • Dessel Claes Meubelen • Enghten Verbiest Interie
 Florenville Meubles Richard • Geel Meubelen Verhaegen • Genk • Bok
 Interform • Gerpennes-Nalines Tellier - Moncousin - Contraste • Has
 Interieur Hermans • Heist op de Berg DKM Home (meubelen De Kepp
 • Houthuist Accént • Izegem Top Interieur • Kaprijke RR Interie
 Knokke RR Interieur • Koekelare Stella Meubelen • Kortenberg Stel
 Kortrijk Lerouge Meubelen • Leuven Loncin Interieur • Lokeren Sub
 Interieur • Lommel Meubelen Antonis 'n begrip • Luik (Nandrin) Vi
 Contemporain • Massenhoven Top Interieur • Mechelen • Battel Zetel
 meubelfabriek De Schoenmaeker • Meise Cockaert Design • Merelbe
 Bottelare Pontzele Interieur • Overijse Living Home interiors • Peer Inter
 Plus • Poperinge Het Woonhuis • Poppel Poppels Meubelhuys • Rie
 Meubelen Nibema • Ronse Makri Meubelen • Roosdaal Sofa Plu
 Rumbelke • Roeselare 't Casteiken Interior Design • St. Vith Sankt Vij
 Möbel Center • Sint Gillis Waas Interia Design • Turnhout Master meub
 Veurne Vandermeeren Meubelen en Interieur • Wuvstwezel Veco Meub
 Interieur • Zoutleeuw-Halle-Booienhoven Loncin Interieur • Zwijndre
 Meubelen Robbrecht

Partner in fine seating (onderlijnd): volledige JORI Studio

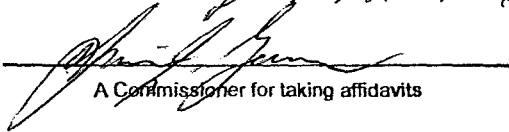
Meer info over onze dealers vindt u
op onze website www.jori.com

Jori Infocenter • Hoogweg 52 • 8940 Werwick • België
Tel. +32(0) 56.31.35.01 • Fax +32(0) 56.31.18.91 • www.jori.com

This is Exhibit "B" referred to in the Affidavit of

Brent Annable

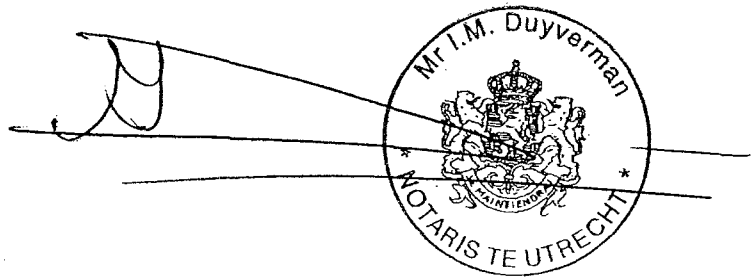
SWORN before me this 2nd day of May, 2009


A Commissioner for taking affidavits

SIMON GANNON, BARRISTER
205 WILLIAM ST MELBOURNE

This is Exhibit "C" mentioned and
referred to in the affidavit of *Dr. van de Pol*
Sworn before me this *third* day of *September*
A.D. 2008

A Commissioner for taking affidavits



Slave trade in the *Wallen*

Amsterdam police powerless against 'loverboys'

By Ruth Hopkins

[This article was published in Dutch on October 2005 in NRC Handelsblad's 'M' magazine, pp. 14-28 It has been translated in June of 2008 by me, Brent Annable for the purposes of including it as an exhibit to the Affidavit of Dr. Lotte Van de Pol. Dr. Van de Pol has added a few footnotes in English to help the reader understand the Dutch context.]

(Introduction)

Lifting the ban on brothels was supposed to remove prostitution from the criminal sphere, but in Amsterdam's red-light district, trafficking of women is flourishing. The vice squad is complaining that nothing is being done to counteract it. The police, who are bound by performance contracts, are only allowed to disturb and chase off the people smugglers. "We can no longer handle the daily confrontation with women who are actually being raped."

(Start of the article)

"We're at the heart of modern slavery here!" Ron, vice controller at the *Wallen*, has his hands in the air, and lets them fall again. He has been working for years in the centre of prostitution in Amsterdam. Since the legalisation of prostitution, one would expect this infamous area to be free of exploitation and violence. But at the *Beursstraat* police station, right beside the red-light district, Ron and co-worker Hans tell of the things they see every day – girls covered in bruises, or who have male names tattooed on their breasts and pimps who defend their territory with an iron fist. The police, they say, are doing much too little to put a stop to forced prostitution and all of its excesses.

For five years now, police officer Hans has been checking in on around 20-30 prostitutes per night, often together with Ron. Usually they go in civilian dress so as not to stand out, but everyone in the small neighbourhood knows their faces. Hans is a cheerful, calm type, and Ron has an imposing figure and a bass voice, thanks to the heavy shag he smokes.

Since prostitution was legalised in 2000, prostitute has become a normal occupation. Prostitutes have a variety of labour rights, and they have to pay taxes. Monitoring and supervision of prostitution businesses is shared between municipal authorities and the police. The municipality grants the licences, and the police check for criminal activity. Eight of the seventy agents at the *Beursstraat* police station carry out vice checks. If a woman's residence permit is not in order, then she will be prohibited from working. If she is underage, the municipality will shut down the business that has employed her.

Puma and Lion

With its 350 windows and 125 brothels, De Wallen generates millions. The prostitutes' annual turnover in 2000 was an estimated 182 million guilders, or roughly EUR 83 million. The annual turnover of room and window lessors was estimated at 45 million guilders, or EUR 21 million.

Hans taps at a window, and the woman behind smiles at him. Barbera is Dutch, with long brown hair, and starts babbling when he is only half way through the door. "Come in, I was waiting for you. He was here again, he wrecked my cupboard." Barbera points to the cupboard beside the washbasin. The door is hanging crooked. She has big, friendly eyes. Hans grabs his notepad. "Who are you talking about?" he asks her. "I've already made a report, you didn't know? My Moroccan ex came here a couple of weeks ago. He used to be my loverboy. He wanted money. He broke off the cupboard door, looking for my purse. I tried to stop him. He grabbed me by the throat and tried to strangle me. They already know about it at the *Beursstraat* station, I made a report and they took some photos." She looks at Hans as she speaks and watches how he notes down what she says. "Work is getting more and more dangerous. The pimps hang around here from evening till morning. Their nicknames are Puma and Lion. When I'm at work here, I can hear yelling through the walls. But the women here probably won't admit it, they're too scared." Hans takes down everything she says and checks her passport. "Can you check to see what happened with my report?" she calls as he leaves.

"What kind of answer can I give to that?" Hans enters the *Bethlehemsteeg* again. A couple of young men with gold rings and chains are lingering at the exit. They look up as Hans passes.

At 2:00 a.m. at the *Beursstraat* police station, policemen come and go. Hans sits down at a computer and enters Barbera's name. And yes, on 16 September 2004 she filed a report for abuse. The officer on duty had photos taken of her injuries. "The report was forwarded to the Juvenile and Sex Crime Police. But the chance that they will do anything about it is zero", says Hans with a sigh. So what will happen with Barbera and her report? "Nothing."

'6-hour cases'

Vice squad officers are not authorised to start investigations – only specially trained policemen are allowed to take on reports by women. The *Beursstraat* station is only allowed to take on simple, what are called '6-hour cases', and vice crimes are generally too involved. The 'beat officers' are supposed to spot trafficking of women and forward the cases, usually to investigators of the Youth and Sex Crime Police team(in Dutch abbreviated to JZP).

"I see them a lot: young girls working in bad conditions", says Hans. "There was a girl working here, her name was Lisa. She looked awful, all pale and thin. I started to chat to her, and she said that everything was fine, nothing wrong. I asked her girlfriends, and they said she'd been taking pills and vomiting blood. I tried to establish a bond with her. She told me that she wanted to stop being a prostitute, she was sick of it. I said to her: you know where the station is, you can always drop by."

But Lisa never dropped by. Some time later she was brought to hospital in a coma. Five days later she was dead, two weeks before her nineteenth birthday. Hans' expression darkens. "When this sort of thing happens, I want another job. It's going nowhere, we can't do anything. The JZP doesn't follow up on these sorts of cases."

The Youth and Sex Crime Police team states that there are too many cases going on and that they have too little manpower to do anything with reports about 'loverboys', or young men who seduce vulnerable girls, only to force them into prostitution later on. In *Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam (Loverboys or modern pimping in Amsterdam)*, a study published in May 2005 by criminologist Frank Bovenkerk, JZP project leader Harold Gelder admitted that the investigation of loverboys is not a priority in the squad, and that it is not even one of the core tasks of his service. There are eleven officers working on the trafficking of women in the JZP, the area which covers forced prostitution by loverboys, but their tasks also include child pornography and paedophile networks. Given the limited manpower, Gelder sees the investigation and combating of child pornography as more important.

"We receive no reports from victims of loverboys, so there is actually nothing we *can* do", says a spokesperson from the JZP in Amsterdam. "We can't do anything with rumors and vague stories. Yes, there are loverboys in the red light district mostly Moroccan boys who are dressed sharply, look good and seduce girls."

"There are reports gathering dust all over the Netherlands, sometimes here too," says Ron at his desk on the third floor of the *Beursstraat* station. He slaps his hand on a pile of paper. "See, this is how they're filed." Pointing to a folder, he continues: "This girl filed a report on two suspects who forced her into prostitution. One of the men was Turkish, and was said to be armed and dangerous through his connections with the *Grijze Wolven (Grey Wolves)*."¹ The men had her work in Utrecht, Eindhoven, Enschede and Amsterdam. She never stayed in one place for long. The vice controllers at the *Wallen* won her trust. Eventually she was prepared to file a report, and almost immediately afterwards her pimps threatened to kill her, and she went into hiding. "I forwarded the case on to the JZP, but they haven't been able to look at it." The girl regularly calls the *Beursstraat* station from her hideaway in Eindhoven, but no-one can help her. "We're leaving her to rot, but the case is entered in the system as 'solved', because something *has* been done." Ron eventually managed to have the case transferred to another region, where it was successfully taken care of.

Lisa

Hans is convinced that Lisa is also a victim of loverboys, and that they were responsible for her death. Her pimp's name was Lion, because of the lion he had had tattooed on his neck. But she was also surrounded by other men, one of which was a well-known 17-year-old Dutch rap artist.

Hans took statements from girlfriends who worked with Lisa and from her room lessor, and also went to visit her mother in Amersfoort. "I advised her mother to file a report for forced prostitution and exploitation by loverboys as well as murder, in Amersfoort and at the Amsterdam JZP." Hans also tried to convince his team leader to start an investigation. But nobody was interested.

¹ The 'Grey Wolves' are a Turkish extremist-nationalist organisation, who are infiltrating Dutch political organisations and have links with the criminal scene. They are known to have threatened to kill several people who dared to speak out against them. For example Stella Braam and Mehmet Ulger, *Grijze Wolven .Een zoektocht naar extreme rechts (Grey Wolves. An investigation into the extreme right, (Amsterdam 1997)*, who wrote about their practices, had to go into hiding because of such threats.

Lisa's mother lives in an outer suburb. She smokes cigarettes one after the other. The house that Lisa grew up in is semi-detached, in a quiet, unremarkable street in a middle-class neighbourhood. There are photos of Lisa hanging on the wall and on top of the television. She has long, straight, dyed blond hair with brightly coloured threads braided in. Lisa smiles at the lens, her front teeth a little crooked. "She called on 2 September of last year. She told me she was with that rap artist," says Lisa's mother. "She said that he was messing about. I asked where she was, but she hung up straight away. She called again on 4 September. 'I'm sick,' she said. I told her to take an aspirin, it would be alright. Some hours later I was called to the Academic Hospital in Amsterdam, and there Lisa was lying in bed, frightened for her life. 'No, no, no!' she yelled, cursing everyone and everything, until she fell into a coma. A week later she was gone." The doctors say that Lisa died of an acute liver infection, of natural causes. "That was because she had Hepatitis B. But I also saw that her body was covered in bruises. I asked Maria, a girlfriend of hers, what had happened to Lisa. Maria said that her friend Belinda and the rapper had given her drugs, even when she didn't want any." It turned out that Lisa had been with Belinda and the rapper in the Van der Valk hotel in Haarlem until 2 September.

"Lisa was a difficult teenager," said her mother. "She went to a VMBO school² where she skipped class, smoked marijuana, drank and smoked. Whenever boys liked her, she was on her back straight away." At home, things were out of control. When she was 17, Lisa was raped by her nephew, who then forced her to work on the street in Utrecht. Although Lisa was witness for the prosecution in the case against him, she did not stop working as a prostitute.

At Hans' advice, Lisa's mother informed the Amersfoort police of what had happened, but they saw no reason to start an investigation. She also drew a blank at the JZP in Amsterdam. "They said that Lisa died of natural causes – end of story."

"Voosbinkies', Loverboys of old

The game played by loverboys and their girls is complicated. To the uninitiated, it is unclear what exactly the relationship is between the young men who hang around the *Wallen* and the girls behind the windows. What actually constitutes a loverboy? This cute-sounding term has been circulating for several years, but prostitutes, aid workers and others involved say that the concept is nothing new. Earlier, pimps with whom a prostitute began a personal as well as a business relationship were called *voosbinkies*. Loverboys are dashing young Moroccan, Antillean and Turkish men that do the same thing as the *voosbinkies* of old. Their profession is as old as the hills.

In 2000, pimping was removed from the Dutch Penal Code, as prostitution had become a legal profession. Since that time the police have no longer been authorised to arrest pimps that present themselves in public in De Wallen. In the Penal Code, the loverboy-method falls under human trafficking. The data collected annually in the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings shows that approximately three-quarters of all victims of human trafficking are foreigners, mainly from the former Soviet Union and Africa. Of the 405 victims reported to the Anti-Women Trafficking Foundation (formerly STV, now known as CoMensHa) in 2004, 59 were Dutch. This usually means they were victims of loverboys.

² School for preparatory secondary vocational education.

For the police, the judiciary and care services it is difficult to drive a wedge between a girl and her loverboy, because she often has a bond with him and sometimes, despite heavy abuse, continues to say that she loves him.

The Turks and the Germans

De Wallen has two active groups of pimps: the loverboys, and a group known as "the Turks". The latter group is made up of men of Turkish descent from the Netherlands and Germany, and their associates. In 2002, another group formed an association with the Turks. They were Germans from Berlin with crewcuts, which earned them the nickname "the skinheads".

"The girl's a problem," says a dark-skinned man with a shinky black ponytail to a broad, muscly man with a blond crewcut. They walk hurriedly past Hans into an alleyway. Both are wearing bomber jackets. It is late October 2004, the night is cold and wet and it is busy in De Wallen. "That blond guy is associated with a group of German-Turkish pimps. He's registered as having been spotted by the police. During the European Football Championships in 2000 he assaulted a police officer, who then had to be hospitalised. The other one is one of the Turks' messengers. The Germans and the Turks are a close-knit group." The men turn the corner.

The Turkish group is led by the two Dürdan brothers and their cousin Serdar. In 1998, brothers Halit and Nejat from Istanbul and Serdar from Dortmund came to settle in Amsterdam. The first few times they stayed in Hotel Mevlana in the *Nieuwezijds Voorburgwal* with two women whom they had work as prostitutes. They brought more and more women to Amsterdam. Eight pimps and a varying group of accomplices, messengers and "protectors" appeared regularly in De Wallen. Nejat had the brains, he was charming and took care of the business side of things. He had a long black ponytail and a goatee. Halit was the brawns. "Halit is as ugly as sin and two meters tall, built like a brick outhouse. You really had to be careful of him," says Amanda, who has been threatened by the group several times. In Turkey, Halit was in the army. If ever there was a conflict, he always solved it with violence. Serdar was a handsome man, muscled and well-groomed, and women really fell for him. He was in his mid-twenties, and drove around in a red Porsche.

The men started two legal businesses in De Wallen: cafeteria King Döhner, and a bar called Harley Heaven. In Mannheim, Dortmund and Berlin they collaborated with Turks and Germans. From 1998 on, they set up a profitable trade in women from the former Soviet Union. Around 2000 they fought a turf war in De Wallen against gangs from former Yugoslavia, Albania and Russia. Within a short time, the group amassed a lot of power. "You would see more and more women with Halit, Nejat or Serdar tattooed on their bodies. That was a sign to other pimps: keep out," says Amanda.

Messengers

"What's your name?" Ron is standing face-to-face with one of the Dürdan group's messengers. He looks sternly at him. The man mumbles, "Mehmet." He is fat, with a brightly coloured leather jacket on and a pair of sunglasses on his head. Mehmet is standing with another boy against the wall of a bar. We saw him pass by the windows earlier in the evening, every now and again he stuck his head in the doorway and grabbed something from the women.

"What are you doing here?"

"Nothing, you can see that, we're waiting for a friend."

Ron checks his papers, which are in order, and walks further. Hans and Ron enter at the windows where Mehmet had stopped. A tall, dark girl clad in lace underwear is standing in the window. She looks 16. Hans asks if he can see her passport. "Where are you from?" The girl gives him a confused look. "When did you arrive in Amsterdam?" Again, a helpless expression. Ron repeats his question in English, and then in German, "*Wann sind Sie angekommen?*" The girl panics, flees from the room and returns with the other woman who was standing in the window. In a few words of German, she explains that they both come from Slovakia. The girl has just turned 19. All their papers are in order: registration at the Chamber of Commerce, extracts, immigration papers. In a corner of the room she bites her nails, and watches her girlfriend struggle with the officers' questions in German. Hans and Ron return to the cold night. "How can a 19-year-old girl who doesn't even speak Dutch have organised all that paperwork?"

"Mehmet, that fat guy, is one of the Turks' messengers. He brings the women in and organises everything for them," says Manuela, a room lessor. She looks after the prostitutes' rooms, cleans them, collects the rent and knows everyone who lives and works in De Wallen. "Men aren't allowed to hire rooms for women, they have to do that themselves. It was hoped that pimps would be discouraged that way." Her expression turns cynical. "But the pimps have everything under control here. One time Mehmet brought another man and a Bulgarian girl. She took her bags with her to go and sit behind the window, as though she'd only just arrived. That was strange. I could see that she didn't want to work. The men waited at her window all night, to see whether she got enough customers. In the morning, she had to leave with them again."

A Grand Fiasco

In the neighbourhood team, Ron insisted for a year on an investigation into the Dürdan group. "We can no longer handle the daily confrontation with women, who are actually being raped," says Hans. "Don't get me wrong, I'm not against prostitution, but it needs to be voluntary." Ron's efforts were rewarded: a 4-man team was assigned to the case. Hans and three investigators started to gather information about the Turkish-German organisation in 2003. They discovered that they also smuggled marijuana and cocaine into Germany, but their primary activity was women trafficking. A Dutchman drove back and forth for them to St. Petersburg, collected women there from various eastern-European countries and brought them back to the Netherlands. A young Dutch man of Turkish descent regularly visited Poland to recruit women. Women from Russia, Bulgaria, Poland, Romania and Slovakia who arrived in the Netherlands had their passports taken from them. The group either organised residency permits for them through a lawyer in Alkmaar, or they were given counterfeit passports. They were put to work in De Wallen. The group also intimidated and threatened women who already worked there, saying they had to work for the group as well.

The Dürdan group created a control system that monitored the women 24 hours a day. The Dürdan brothers and their associates started relationships with some of the women, who then enjoyed certain privileges and were given status within the group. These 'girlfriends' then rented rooms at strategic locations where they had a view of a large number of windows where the new eastern-European women had been placed. The women were regularly moved around – they were also made to work in Alkmaar, Antwerp and Germany, preventing them from establishing connections

with locals or the police. Amanda followed the developments from close range: "There were women who fell in love with Halit, Nejat and the other pimps. In that sense they were loverboys, because they maintained relationships with these 'girlfriends'. I recently went to visit a girlfriend of mine who works for Halit. I told her that she had to get rid of him, that she should start working for herself. Halit regularly bashes her and takes all of her money. She said to me: 'Yeah, but Halit is my man.' Another pimp married a woman in Turkey who had to come here and work against her will. But one thing was the same for the new women and 'girlfriends' – they had to work whether they felt like it or not, even if they were sick, it made no difference. And if they complained, they would certainly feel it."

"The investigation was a fiasco on a grand scale," says Hans. The investigators did not concentrate on collecting reports from the women, that would take too long. They did, however, tap the pimps' telephones. "I suggested that we tap not only their phones, but their internet activity as well," Hans explains. "Because at one point we received word that a group of women was to be taken to Antwerp to get breast implants, without us ever having heard anything about it. They must have discussed it using email or MSN." But the project leader did not believe that tapping their internet was necessary either. Hans suggested following some of the Bulgarian women that had been brought to Amsterdam and put to work, but the response was the same: not enough time, too complicated.

In late June 2003, the investigation team was informed by the management that they had to finish up the case. At the time, they were still right in the middle of things. In early July they made some hasty arrests. Five men were arrested, including brothers Dürdan and Serdar, and also one woman. But the public prosecutor thought the proof was too scant. Halit was back on the street on the same day that he had been arrested, and the others were free again after two days. Unperturbed, they went on with business as usual.

Why did the investigation fail? "We are expected to produce results, we have to be able to measure our performance," says Hans. New criteria specify that investigations must not last longer than three months. The only tangible result was the closure of the King Döhner cafeteria and the Harley Heaven bar. Not enough by far, says Hans. But the investigation was registered as "solved". "And everybody just goes back to what they were doing."

The Sphinx Team

The Sphinx investigation of 1998 shows how police investigation into women smuggling used to be tackled differently. When competing gangs from former Yugoslavia, Albania and other Balkan countries fought out a conflict that led to fatal shootings before the doors of Pathé cinema on Leidseplein square, the police started an investigation. Ron was one of the eight officers that were included in the team with codename Sphinx. The gangs were active in the trafficking of women, weapons and drugs. The women trafficking was first priority. "The idea was to help the women and catch the criminals using the reports filed by the women." The Sphinx investigation was a success: by earning the women's trust, the police were able to eliminate the gangs.

The Sphinx team was given one-and-a-half years to achieve their aim. The Interregional Noord-Holland/Noord-Utrecht team (IRT) set up to investigate the "Delta organisation" of drug lord Klaas Bruinsma in the early nineties was even given an unlimited time-frame. But after that had led to

large drug shipments being let through (the IRT-affair), a parliamentary inquiry expressed public criticism for ongoing investigations without deadlines. As a reaction to this, around 2000 the 'short shrift' method became popular: the police were no longer to keep going until the head of a criminal organisation had been exposed, but instead act immediately, in the belief that arresting accomplices, messengers and couriers would destabilise the entire criminal organisation.

This trend has continued. The focus has shifted onto "suppressing" criminals and "scoring" as many arrests and fines as possible. The Turkish group in De Wallen was bullied away, chased off, in order to prevent them from committing their crimes. The Dürdan group moved their operations to Utrecht, and now has a firm foothold in prostitution in Antwerp. The *Tweede monitor van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Second Organised Crime Monitor in the Netherlands)* (2002) states that the short-shrift method is not the answer to everybody's prayers. The number of cases in which a criminal organisation was dissolved, remained limited.

However, "getting results" is also in line with a political trend that began with the Fortuyn-revolt and which has won strength under the threat of terrorism. Tough, repressive action is supposed to create as great a feeling of safety as possible among the public. Officers in De Wallen, including vice controllers, must write at least two tickets per day: a fine for a missing taillight, a street injunction, or sending off illegal immigrants. In July 2003 the ministries of Internal Affairs and Justice, and the police force managers signed a performance agreement, stating that in 2006 the police must give out 180,000 more fines than in 2002, and bring 40,000 extra cases to the public prosecution office. For the Amsterdam police force, this means (among other things) that the number of fines imposed between 2003 and 2006 has to increase by nearly 22,000 per year. And in 2006, 4,800 more crimes need to be solved than in 2002. If a police force does not achieve the set targets, their budget is cut.

Streetwalkers' zone

The theory underlying suppression is that a crime that is never committed never even has to be investigated. It is a preventive approach. This logic is also applied when "clearing out" the streetwalkers' zones – because the prostitutes had been driven away, there could no longer be any women trafficking.

Mayor Cohen of Amsterdam is an advocate of prevention, and also views the removal of illegal prostitutes from streetwalkers' zones as a form of prevention. But various European treaties, directives and framework decisions prohibit the Netherlands from simply deporting victims of women trafficking. And so much spin-doctoring goes on, during which the women alternate between being perpetrators and victims. In 2002, during a press conference about the deportation of one hundred women from Amsterdam, Cohen said: "The primary aim of deporting illegal prostitutes is not to prevent women trafficking. The most important reason is that the women are undertaking illegal activity, namely, working without a work permit. The most effective way to put a stop to it is to remove them. Removing prostitutes can also be viewed as a sort of prevention – the women are distanced from the women traffickers, who are then no longer able to exploit them."

However, some months before Cohen had labelled those same women in the streetwalkers' zones as women who needed to be rescued and protected. In the introduction to a report by the

Amsterdamse Netwerk Vrouwenhandel (Amsterdam Women Trafficking Network), he wrote: "International trafficking of women is often the result of poverty and a lack of economic opportunities in the home country. An unequal balance of power between men and women means that women usually become the victims. Economic developments and emancipation of women are important factors that will eventually help to banish this form of slavery from the world."

Trafficking of women! Slavery! These mammoth moral concepts surely had to mean the closure of streetwalkers' zones. And so the Amsterdam municipal council emphatically decided that the city could not tolerate these inhumane conditions.

"Zero tolerance" has also become a key concept at national level. The showpiece of Prime Minister Balkenende's first and second governments, the Report "*Naar een veiliger samenleving (Towards a safer society)*" opens with: "The lack of safety felt by many people is unacceptable. The frustration surrounding thefts, violence, destruction and other disturbances is often very great (...). The cabinet views it as a core policy task, to respond to this penetrating cry from society." The focus comes to rest on tackling visible crime, the type that citizens are confronted with in public.

Women trafficking does not take place in the public eye. Combating human trafficking and forced prostitution is hardly mentioned in "Towards a safer society"; only a reference to additional capacity for the immigration police to investigate "migration crime".

In addition to human trafficking, this also includes people smuggling and illegal immigration. Women smuggling is only ever combated if the exploitation and coercion actually takes place in a public place, such as the streetwalkers' districts.

Nevertheless, as Minister Donner of Justice has said on many occasions, investigation and prosecution of women-traffickers is a national priority. A national officer coordinates the prosecution of people-smuggling cases. The National Investigation Service [*Nationale Recherche*] and six supra-regional investigation teams that were set up in July of 2003 have human trafficking high up on their list of priorities. There are also national consultations among the project leaders of the Youth and Sex Crime teams of the 25 regional forces on prostitution checks and tackling human trafficking.

A Car Accident

"How on Earth...?" Ron laughs as he receives an email from the German police. Three people were involved in a car accident on a German highway; one person is dead, another seriously injured and a third man sustained serious facial injuries. The victims' names are what cause Ron's wry smile – the seriously injured man is Serdar, the other two are his associates. "Just when we can't investigate and prosecute them, an accident like this happens." A couple of days later it transpires that Serdar has high-tailed it out of the hospital.

In late October 2004, a week following the accident, the group bought a Belgian girl. Everybody at the *Wallen* talks about it, but nobody knows where the girl is now. Hans doesn't know what to do with the girl's sister, who keeps calling him. "What can I say to her? We don't know where she is now, she hasn't filed a report."

Lisa's Story

Hans' approach to his work goes against the grain of the new police policy. He gets deeply involved in cases and can't let go, and Lisa's death continues to plague him. "Maybe she wanted to leave that life, to make a new beginning. I think that her pimp didn't want her to, and so he forced her to take drugs."

But the JZP refused to start an investigation, just like the Investigation Service in Amersfoort. Not enough time. They told Lisa's mother that the case was closed. Head of the neighbourhood team at the *Beursstraat* station Jos de Roos says, "Exploitation has always taken place in this area. Our responsibilities are only to identify crimes and forward them on. We can't do any more than that." In desperation, Lisa's mother filed a complaint against the Amsterdam police for negligence, meaning that the JZP was obliged to investigate. They asked the Amsterdam Academic Hospital to conduct an investigation into the cause of death. An autopsy revealed the same result: death by natural causes. A JZP spokesperson says: "No crime was committed, so it all stops there." But there was clear evidence of exploitation, coercion and violence. How to explain the bruises on her body? How should we regard the witnesses who said they saw her being coerced and beaten? "Well, we could keep discussing this for a long time, but I really don't want to," answers the spokesperson, agitated. "How long do you have to keep investigating until you find a loverboy?"

Hans vehemently maintains that Lisa's death was more than just that of a junkie. His resoluteness ultimately cost him his job. After Lisa's mother had filed her report with the police, Hans was called into the office of the district head, who believed that Hans was far too involved in his vice work, and that it was affecting his health. Neighbourhood team head Jos de Roos says: "Hans was in contact with the family of a deceased person. He couldn't let it go, and that's very unprofessional." Hans: "All I did was carry out a thorough investigation. I had all the witnesses make a statement, including her mother. I see it as police work. Police management apparently wants to keep a lid on things, at all costs." He took the honourable course of action and applied for a new job. He is now project manager in another police department.

For reasons of security, the names of criminals, room lessors and prostitutes in this article are fictitious. The police officers quoted also did not want their real names printed in the newspaper, because they have received death threats from women-traffickers.

Annex to this article, on p. 18 of M-Magazine.

Responses from politicians to the Amsterdam Prostitution Policy

Member of Parliament **Khadija Arib** (PvdA, Dutch Labour Party): "Police management and politicians are tolerating inhumane practices, and I believe that we as a country are not taking ourselves seriously if we choose to do so. Combatting trafficking of women ought to be included in police performance contracts. Despite the time-consuming investigations, it should be made a high priority. Minister Donner (of Justice) needs to make sure that measures to combat human trafficking also succeed at municipal level."

Amsterdam municipal council members **Karina Schaapman** and **Lodewijk Asscher** (both from PvdA): "There is distressingly little public outrage over the exploitation of women. The government claims to find it all terrible, but doesn't give any extra means or manpower to the police. Donner should create a separate Act on prostitution."

In a written response on behalf of the Amsterdam 'triangle'³ and municipal member for health Hannah Belliot (PvdA), mayor of Amsterdam **Job Cohen** (PvdA) writes: "Taking action against trafficking of women is a priority within investigation in Amsterdam. This is evinced by a number of successful cases over the past few years (according to the 2004 force monitor, Amsterdam Amstelland started 55 cases of human trafficking, 13 cases were forwarded on to the Public Prosecution Service –Ruth Hopkins).

This does not change the fact that successful prosecution remains complex, not least because the cooperation of the women themselves has proven to be a necessary factor. At the request of H. Belliot, an approach has been developed to care for prostitutes who are being forced to work and who want to stop. Amsterdam policy also aims to speak with the foreign women when they are deported, to give them the opportunity to file a report. Unfortunately, this happens very little. But if they file reports, these women will of course not be deported immediately.

Nearly five years after the abolition of the ban on brothels, we are forced to conclude that the goals of the Act (the prostitution statute law of 2000) have not been achieved. More and more signs have appeared in recent times suggesting that crimes are (still) being committed in the prostitution sector. These are taken seriously by the 'triangle' and the city council. Prostitution in fixed premises (e.g. in brothels) is relatively regulated and under control. However it has proven difficult both in terms of administration and in terms of criminal law to get a grip on pimps who do not work from fixed premises. Research will be undertaken to ascertain whether a smart method can be developed by which to achieve this. The way things look now, this will lead to additional policy measures."

Parliamentary member **Marleen de Pater-van der Meer** (CDA, Christian Democratic Alliance): "Exploitation and trafficking in women have not decreased since the legalisation of prostitution. This is because no attention has been devoted to the demand for paid sex by prostitutes' clients. The emergence of such distressing situations is partly due to the persistence of the idea that the sex industry is an acceptable part of society. The question of who should take political responsibility is a difficult one, I think. We consult the minister annually on the progress."

Parliamentary member **Jan de Wit** (SP – Socialist Party): "The Netherlands' approach to trafficking in women is failing. The article makes it painfully clear that policy in the field of trafficking in women is only a priority for the cabinet on paper. Action is limited to the 'short-shrift' method, or disruption and suppression. I intend to ask the responsible ministers Donner and Verdonk whether the approach to human trafficking will also work in practice. Of course, I will then be expecting more than the short-shrift method."

In a written response to this article, Minister for Justice **Piet Hein Donner** (CDA) writes: "Research is currently being carried out by BlinN (Bonded Labour in Nederland), with financial support from the Ministry of Justice and *Humanitas* (a charity organisation), into the possible presence of victims of human trafficking in immigrant detention centres. If victims have serious cause to fear for their safety after their return, regardless of whether they file a report or not, they can apply for a residency permit (request for asylum). The National Human Trafficking Action Plan

³ This term is used to denote the Mayor, the Head of Police and the Public Prosecutor of a city.

[*Nationaal Actieplan Mensenhandel*] is currently also being implemented, which outlines the measures being taken in order to improve how we approach the issue of human trafficking."

Translation: Brent Annable, Utrecht, The Netherlands

This is Exhibit "C" referred to in the Affidavit of

Brent Annable

SWORN before me this 27th day of May, 2007

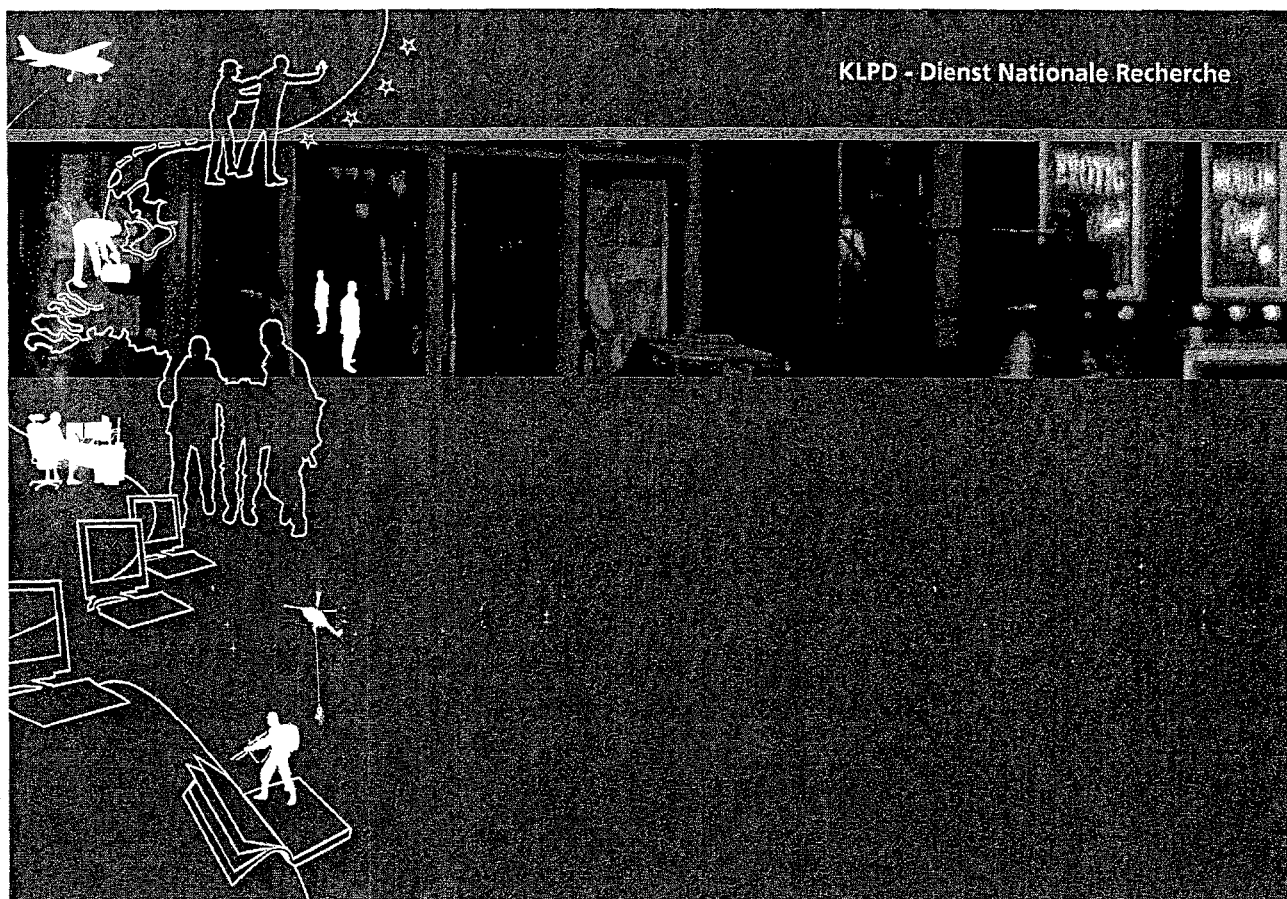
[Signature]
A Commissioner for taking affidavits

SIMON GANNON
BARRISTER

205 WILLIAM ST MELBOURNE

Schone schijn

de signalering van mensenhandel in de vergunde
prostitutiesector



« waakzaam en dienstbaar »

POLITIE

• Korps landelijke politiediensten

Schone Schijn

De signalering van mensenhandel in de vergunde
prostitutiesector

KLPD - Dienst Nationale Recherche

« waakzaam en dienstbaar »

Uitgave

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

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

Colofon

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

Disclaimer

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

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

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

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

Inhoud

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

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

Tabellen

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

Voorwoord

De illusie van een nette vergunde sector

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

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

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

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

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

Rotterdam, 1 juli 2008

Landelijk Parket
A.H. van Wijk

Samenvatting

Inleiding en doelstelling

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

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

De groep Dürdan

Methoden

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

Samenstelling groep

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

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

Slachtoffers

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

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

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

Facilitatoren

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

Signaleren misstanden rondom de groep Durdan

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

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

Onderzoek naar de signalering van misstanden

Onderzoeksvraag

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

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

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

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

Methoden

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

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

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

Bevindingen

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

Algemene observaties

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

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

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

Beleidsuitvoering, bestuurlijke handhaving

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

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

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

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

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

Beleidsuitvoering: strafrechtelijke handhaving

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

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

Onduidelijkheden in het beleid

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

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

Prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren

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

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

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

¹⁰ Ook in verband met de mogelijkheid tot het starten van de B-9 procedure voor slachtoffers (Adresbureau van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut, 2006).

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

Administratieve barriere

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

Een kanttekening: de menselijke component

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

Conclusie

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

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

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

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

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

1

Inleiding

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

Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 zijn er verschillende evaluerende stukken en beleidsdocumenten verschenen. De toon van deze stukken, was, wat betreft het vergunde deel van de prostitutiesector², (gematigd) positief. Zo stelde het Nationaal Actieplan Mensenhandel van het kabinet:

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

Een dergelijke positieve voorstelling van zaken vinden we ook terug in de zogeheten Korpsmonitoren van het Project Prostitutie en Mensenhandel/de Nederlandse Politie waarin de inspanningen van politiekorpsen op het gebied van regulering van de prostitutie en bestrijding van mensenhandel worden beschreven³. In de Korpsmonitor van 2004 gaf de helft van de politiekorpsen aan dat de vergunde of pandgebonden prostitutiesector in hun regio (zo goed als) vrij was van misstanden (PPM/DNP, 2004). Meer recentelijk schreven Goderie en Boutellier (2006) over Rotterdam dat de vergunde sector klein is gebleven, maar relatief goed functioneert. Zij stellen dat de legalisering van de prostitutiebranche geleid heeft "tot een daadwerkelijke scheiding van het kaf van het koren" (Goderie en Boutellier, 2006: 81). Volgens de laatste evaluatie van de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het aantal prostituees dat nog

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

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

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

Het opsporingsonderzoek Sneep speelt wellicht een rol in de recente politieke bewustwording en de aandacht voor mensenhandel. Het project Sneep ging in april 2006 op initiatief van het Landelijk Parket (College van Procureurs-generaal) in samenwerking met de Nationale Recherche van start. Binnen dit project richtten verschillende opsporingsinstanties⁴ zich met parallel lopende opsporingsonderzoeken op een grote groep verdachten van mensenhandel. Gedurende bijna tien jaar buitte deze groep tientallen vrouwen uit. De slachtoffers werden op verschillende manieren gedwongen te werken in de raamprostitutie en hun inkomsten af te staan. De groepering was op verschillende plaatsen in Nederland (en buitenland) actief.

Nadat de Nationale Recherche in februari 2007 de eerste aanhoudingen verrichtte, kwam veelvuldig in het nieuws dat prostituees in Nederland op zeer gewelddadige en georganiseerde wijze werden uitgebuit door een bende mensenhandelaren⁵ – en dat dit bovendien in de vergunde sector gebeurde.

1.1 Doelstelling

De schaal waarop en het geweld waarmee de verdachten in de vergunde raamprostitutie vrouwen (blijken⁶ te hebben uitgebuit, roepen vragen op: Worden er door de overheidsdiensten die een controlerende, toezichhoudende taak hebben in de vergunde prostitutiesectoren signalen van uitbuiting gemist? Is het huidige beleidsinstrumentarium dat de prostitutiebranche moet ordenen en vrijhouden van criminaliteit toereikend om misstanden te signaleren?

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

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

⁵ Onderzoeksjournalist Hopkins publiceerde in 2005 over dezelfde dadergroep. Toen bleef politieke aandacht uit.

⁶ De rechter heeft nog geen uitspraak gedaan in de zaak.

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

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

1.2 Probleemstelling

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

1.3 Onderzoeksvragen

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

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

Om zicht te krijgen op wie misstanden zou kunnen signaleren hebben wij de prostituee (of potentieel slachtoffer) als uitgangspunt genomen: welke instanties moet zij benaderen om legaal⁷ in de vergunde raamprostitutie te kunnen werken? En welke instanties benaderen haar?

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

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

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

1.4 Afbakening

In de bestrijding van mensenhandel kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. Een eerste stap is het voorkomen dat vrouwen en meisjes⁸ tegen hun wil in de prostitutie belanden. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichting in zogeheten bronlanden, 'beware of loverboys'-campagnes of door de afschrikkende werking van een effectief mensenhandelbeleid op potentiële uitbuiters. Deze 'preventieve fase' is geen aandachtsgebied in dit rapport. De focus van het onderzoek ligt op het identificeren van slachtoffers die al in de prostitutie werkzaam zijn of stappen ondernemen om het vak in te gaan: de zogenoemde 'signaleringsfase'. Het zwaartepunt ligt op de signaleringsmogelijkheden van overheidsinstanties aangezien het opmerken van misstanden een cruciale eerste stap is voor de handhaving van het verbod op mensenhandel.

De volgende fase, de reactie op signalering in de vorm van opsporing, vervolging of bestuurlijke maatregelen⁹, wordt slechts belicht wanneer de interviews of het rechercheonderzoek daartoe aanleiding geven. De procedures die eventueel weer op deze 'reactie fase' volgen, zoals de ontnemingsprocedure ten aanzien van de verdachte of de B-9 verblijfsprocedure voor de slachtoffers, vallen buiten het bestek van deze rapportage.

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

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

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

1.5 Indeling in hoofdstukken / Leeswijzer

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

2

Het project Sneep

2.1 De programmatische aanpak

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

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

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

¹⁰ Uit: Programma Sneep, concept 1.2 (intern stuk)

¹¹ Idem

2.2 Het barrièremodel

Aanvankelijk is bij het formuleren van de onderzoeksvragen aan de hand waarvan het criminele netwerk zou worden onderzocht uitgegaan van het door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) ontwikkelde barrièremodel. De stuurgroep koos bij de start van het project Sneep (een aangepaste versie¹² van) dit model als uitgangspunt voor het maken van tactische keuzes met betrekking tot de opsporingsonderzoeken en de partners met wie in de loop van het project samenwerking zou worden gezocht. In de oorspronkelijke versie van het barrièremodel wordt uitgegaan van vier drempels die een vreemdeling moet overwinnen om zich in Nederland te vestigen, te weten: entree, huisvesting, identiteit en arbeid. Voor het slechten van elke barrière staan de vreemdeling, afhankelijk van zijn persoonlijke situatie en land van herkomst, legale en illegale facilitatoren ter beschikking. Ten behoeve van het project Sneep is het model uitgebreid met een vijfde barrière: Financiën.

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

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

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

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

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

2.2.1 Het barrièremodel aangepast

Het aangepaste model is specifiek toegesneden op uitbuiting van (Europese) vrouwen in de vergunde (raam)prostitutiesector¹³. Zevenentachtig procent van de mogelijke slachtoffers¹⁴ van de groep Dürdan was afkomstig uit landen van de Europese Unie. De barrière Entree vormde hierdoor vrijwel nooit een obstakel. Aangezien het beslechten van de barrière Entree bovendien voornamelijk afhankelijk is van het beschikken over de juiste (al dan niet valse/vervalste) identiteitsdocumenten, zijn de barrières Entree en Identiteit samengevoegd.

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

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

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

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

¹⁴ Peiling januari 2007 (zie §4.7.1).

3

De groep Dürdan

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

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

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

3.1 Structuur organisatie

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

Rolverdeling binnen de groep

In de groep is duidelijk sprake van hiërarchische verhoudingen, ofwel 'rangen' in de bewoordingen van Halit. De pooiers worden gevolgd door één of twee 'opgeklommen' prostituees die meer verantwoordelijkheden en vrijheden hebben dan de overigen. Hierna volgen de 'bodyguards' en de 'snorders'¹⁵. De bodyguards houden toezicht op de prostituees en grijpen in bij 'lastige klanten'. Bodyguards zijn constant aanwezig in de prostitutiezones. Overigens is het onderscheid tussen bodyguards en pooiers niet altijd te maken op basis van werkzaamheden: sommige pooiers fungeren ook als bodyguards voor meisjes van andere (hoger geplaatste) pooiers, en sommige bodyguards krijgen na verloop van tijd 'een meisje voor zichzelf'. Een belangrijk verschil tussen bodyguards en pooiers is het verschil in status of rang¹⁶: pooiers staan duidelijk boven bodyguards. Tussen de pooiers onderling is eveneens duidelijk wie de meeste autoriteit heeft.

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

3.2 Afscherming

3.2.1 Identiteit

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

3.2.2 Bezit en communicatie

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

¹⁵ Taxichauffeur zonder vergunning

¹⁶ Het onderscheid dat wij maken is gebaseerd op het onderscheid dat de groepsleden zelf maken. Dit onderscheid is uit tapgesprekken, verhoren en observaties van de politie gebleken.

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

3.3 Slachtoffers

De analisten van het project Sneep hadden per januari 2007 zicht op 120 mogelijke slachtoffers rondom het netwerk van de gebroeders Dürdan, waarvan 78 vermoedelijke slachtoffers (zie ook omvang, §3.6, en methoden, §4.7.1.). Van de 120 prostituees waren er veel afkomstig uit Duitsland (36) en Nederland (25). In totaal kwamen 73 vrouwen (65%) uit de 'oude EU-lidstaten', twintig vrouwen (17%) uit de in 2005 toetreden lidstaten en elf (9%) uit de in 2007 toetreden lidstaten. Zes vrouwen (5%) waren niet geboren in een land dat lid is van de Europese Unie. Van tien vrouwen was geen geboorteland bekend¹⁷.

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

3.3.1 Hofmakerij, dwang en geweld

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

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

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

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

Heel erg bang

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

Als een lammetje

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

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

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

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

Meer verdienen

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

A: "Genoeg om de huur te betalen?"

B: "Nee"

A: "Hoeveel heeft ze gisteren verdiend?"

B: "Vijfhonderd"

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

3.3.2 Uitbuiting

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

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

3.3.3 Werkplekken

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

3.4 Facilitatoren

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

3.4.1 Administratie en arbeid

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

3.4.2 Huisvesting

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

3.4.3 Medische en cosmetische zorg

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

3.5 Geldstromen

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

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

13775

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

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

3.6 Omvang

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

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

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

3.7 Signalering groep Dürdan

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

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

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

3.8 Huidige stand van zaken

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

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

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

4

Methoden van onderzoek

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

4.1 Selectie van de steden en anonimisering

4.1.1 Selectie steden

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

4.1.2 Anonimisering

Het concept van dit rapport is in juni 2007 met de betrokken gemeenten en politiekorpsen gedeeld. Mede naar aanleiding daarvan hebben in de drie steden positieve veranderingen plaatsgevonden op het gebied van bewustwording, beleid en beleidsuitvoering. De knelpunten die wij identificeerden, werden door de landelijk officier mensenhandel en de voorzitter van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) herkend als landelijke problematiek¹⁸. Om te voorkomen dat een min of meer toevallige keuze voor drie steden zou leiden tot stigmatisering van deze drie steden én om met dit rapport alle gemeenten aan te spreken, is door de opdrachtgever gekozen voor een (voor zover mogelijk) anonieme uitwerking. Dit houdt in dat alle verwijzingen naar individuele steden en respondenten zijn verwijderd. Er is gekozen voor een algemene weergave van de geobserveerde problematiek; niet elk knelpunt speelt noodzakelijkerwijze in elke stad.

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

4.1.3 Keuze voor raamprostitutie

Wij hebben in ons onderzoek alleen de raamprostitutie bekeken. Andere onderdelen van de vergunde sector, zoals clubs, erotische massagesalons en - in sommige steden - de vergunde escort en straatprostitutie, zijn buiten beschouwing gelaten. De keuze voor raamprostitutie is gebaseerd op het feit dat de slachtoffers van de Dürdans vrijwel allemaal uitsluitend in de raamprostitutie werkten¹⁹.

4.2 Literatuuronderzoek

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

4.3 Interviews

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

4.3.1 Selectie van respondenten

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

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

4.3.1.1 Exploitanten niet benaderd

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

Gedurende het onderzoek werd het duidelijk dat exploitanten wellicht een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in de signalering van mensenhandel vanwege hun aanwezigheid in de prostitutiezones en hun contact met prostituees. Zij zijn daarom wel in Hoofdstuk 7 opgenomen. Aangezien slechts kort met één exploitant gesproken is, zijn de beschrijvingen van de exploitanten gebaseerd op het dossier van Sneep en uitspraken van derden. De beschrijvingen geven een algemeen beeld en hebben niet de pretentie onverkort voor alle exploitanten, beheerders of raamverhuurders²⁰ te gelden.

4.2.1.2 Respondenten op beleid- en uitvoeringsniveau

Om zowel van het beleid als de beleidsuitvoering een goed beeld te krijgen, hebben we waar mogelijk bij iedere organisatie zowel iemand op uitvoerend niveau als op leidinggevend niveau geïnterviewd. Met name op de uitvoerende posities (zoals zedencontroleur) waren er meerdere personen met dezelfde functie. De keuze hebben we laten hangen van de beschikbaarheid van de respondenten voor een interview. In totaal is (inclusief de hieronder besproken toetsing aan de praktijk) met 63 respondenten gesproken²¹. De respondenten zijn voornamelijk persoonlijk geïnterviewd. Daarnaast heeft er telefonisch en schriftelijk contact plaatsgevonden en is er een expertmeeting georganiseerd (Zie Tabel 1).

²⁰ Zie Hoofdstuk 7 voor het onderscheid tussen exploitant, raamverhuurder en beheerder.

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

Tabel 1

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

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

Tabel 2

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

²² Eén expert is ook persoonlijk geïnterviewd en wordt daarom niet nogmaals onder 'expert meeting' genoemd.

4.3.2. Wijze van interviewen

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

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

4.3.3 Aantal interviews

Er hebben veertig persoonlijke interviews plaatsgevonden. Enkele instanties (15) zijn telefonisch geraadpleegd en één per e-mail. Dit betrof vooral de instanties die een kleine of geen rol bleken te spelen in het prostitutiebeleid. Van sommige instanties zijn meerdere medewerkers geïnterviewd en soms is dezelfde respondent twee keer gesproken²³. Ook zijn soms meerdere respondenten tegelijkertijd geïnterviewd. De interviews zijn gevoerd in december 2006, en in januari, februari en maart van 2007. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt. Deze zijn bij thuiskomst direct uitgewerkt. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk vast te houden aan de bewoordingen van de respondenten. Aan de respondenten die persoonlijk geïnterviewd zijn is een beknopt gespreksverslag toegestuurd om hen gelegenheid te geven uitspraken te corrigeren of nuanceren. Op twee na, hebben alle respondenten gereageerd.

4.4 Observaties

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

²³ Een lijst van respondenten is opgenomen in Bijlage 3.

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

4.5 Toetsing aan de praktijkervaring van deskundigen

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

4.6 Terminologie

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

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

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

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

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

4.7 Beperkingen

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

4.7.1 Consequenties van onderzoek tijdens rechercheonderzoek

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

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

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

4.7.2 Subjectiviteit

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

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

5

Wet- en regelgeving op het gebied van mensenhandel en prostitutie

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

5.1 Opheffing bordeelverbod

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

5.2 Wetswijziging in de praktijk: legale en illegale sector

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

5.2.1 Bestuurlijke benadering

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

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

5.2.1.1 De Vreemdelingenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV)

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

Europese Unie: 'oude lidstaten' en toetreders in 2004

Voor burgers die afkomstig zijn uit de 'oude EU-lidstaten'²⁵ én Zwitserland, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein geldt vrij verkeer van werknemers. Zij hebben vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dus ook de prostitutiesector. Burgers van deze staten moeten zich wel kunnen legitimeren met een paspoort, identiteitskaart of verblijfsdocument²⁶. Ook moeten zij zich, als ze langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven, inschrijven bij de IND²⁷. Sinds 1 mei 2007 gelden voor inwoners van de in 2004 toetredende lidstaten (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) dezelfde voorwaarden (Donner, 2007).

Europese Unie: toetreders in 2007

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

²⁵ De lidstaten die vóór 2004 reeds lid waren.

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

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

²⁸ Dit is terminologie van de Kamer van Koophandel. De Belastingdienst maakt het onderscheid ondernemer of werknemer (www.kvk.nl).

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

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

Anders dan Europese Unie

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

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

5.2.1.2 Toezicht en handhaving

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

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

5.2.2 Strafrechtelijke benadering

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

5.2.2.1 Toezicht en handhaving

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

5.3 Beleidsstukken

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

6

De weg langs overheidsinstanties

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

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

6.1 Nederland

Een Nederlandse vrouw moet beschikken over een geldig identiteitsbewijs. Als zij als zelfstandig ondernemer belastingplichtig is moet zij beschikken over een sofi-nummer³¹ en een btw-nummer. Het sofi-nummer wordt toegekend bij geboorte. Een btw-nummer kan schriftelijk aangevraagd worden bij de Belastingdienst met het formulier 'Opgaaf startende onderneming' (Respondent 1). Een inschrijving bij de Kamer van Koophandel is niet verplicht, maar mag wel (www.rodedraad.nl).

Stappenplan:

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

²⁹ Gegevens afkomstig uit de lijst mogelijke slachtoffers van januari 2007.

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

³¹ Per 1 januari 2008 is de naam sofi-nummer veranderd in Burgerservicenummer (BSN) www.belastingdienst.nl.

6.2 Oude EU- of EEG-lidstaten

Burgers van de Europese Unie, Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland hoeven zich bij aankomst in Nederland niet te melden bij de Vreemdelingenpolitie. Als een persoon langer dan 3 maanden in Nederland verblijft of wil verblijven en in Nederland wil werken, is een inschrijving bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) verplicht³². Als bewijs van inschrijving, krijgt hij of zij direct een 'verklaring van inschrijving' in stickervorm in zijn of haar paspoort. Hiermee is het eenvoudiger om een legaal verblijf in Nederland aan te tonen. Inschrijving bij de IND is alleen mogelijk als de persoon in kwestie ingeschreven staat in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente waar hij of zij woont (www.ind.nl). Aangezien een prostituee als zelfstandig ondernemer in Nederland belastingplichtig is, moet zij beschikken over een sofi-nummer en een btw-nummer. Een sofi-nummer dient in persoon aangevraagd te worden bij een van de belastingkantoren. Het btw-nummer kan met een formulier worden aangevraagd (Respondent 1). Om een btw-nummer te kunnen aanvragen, moet de persoon in kwestie al beschikken over een sofi-nummer.

Stappenplan:

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

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

6.3 Nieuwe EU-lidstaten: Toetreders in 2004

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

³² Op verzuim van inschrijving staat geen sanctie.

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

6.4 Nieuwe lidstaten: toetreders in 2007

Roemenen en Bulgaren kunnen zich tot 1 januari 2008 niet rechtstreeks registreren bij de IND. Een toetsing aan het EU gemeenschapsrecht waarbij de gemeente de formulieren ter beoordeling naar de IND stuurt, is facultatief³³. Op grond van het EG-verdrag is hun verblijf in de EU-lidstaten rechtmatig. Zij kunnen echter voorsnog niet zonder meer vrij toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt: voor werken in loondienst is een tewerkstellingsvergunning vereist. Werken als zelfstandige is wel toegestaan.

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

Stappenplan:

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

Op dit moment zijn dus niet alle nieuwe EU-burgers die langere tijd in Nederland verblijven bekend bij de IND³⁴. Voorheen, toen zij nog onder het associatieverdrag vielen, moesten prostituees inreizen met een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Indien de IND een schijnconstructie vermoedde, werd het geval voorgelegd aan de CDIU (Centrale Dienst In- en Uitvoer), dat onderdeel is van de Douane (Respondent 41). Nu zij zonder mvv mogen inreizen, hebben Roemenen en Bulgaren in feite een registratieverplichting minder dan de burgers van de oude lidstaten en de tien in 2004 toegetreden landen.

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

³³ Na 1 januari 2008, moet de aanvraag direct aan de IND worden gericht.

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

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

Bovendien moeten prostituees in Alkmaar binnenkort aan de volgende eisen voldoen om een kamer te mogen huren: legaal verblijf in Nederland, inschrijving bij de Kamer van Koophandel en bekendheid bij de Belastingdienst³⁵, aldus de burgermeester in een raadsvoorstel (Gemeente Alkmaar, 2007).

Vermoedelijk stappenplan in de praktijk:

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

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

6.5 Niet EU-landen

Zoals eerder genoemd, kunnen inwoners van landen buiten de EU of EER geen geldige verblijfstitel krijgen op basis van arbeid in de prostitutie (§5.2.1). Als zij echter al over een geldige verblijfstitel beschikken, kunnen zij in sommige gevallen wel in de prostitutie aan het werk. Een gezinslid (bijvoorbeeld partner) van een EU-onderdaan in Nederland³⁶ heeft dezelfde rechten als een EU-onderdaan. Deze persoon moet wel een verblijfsdocument kunnen tonen. Hierop is de aantekening 'arbeid vrij toegestaan, geen twv vereist' verplicht (Politie-kennisset).

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

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

Stappenplan verblijf (los van werken in de prostitutie):

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

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

Stappenplan (werken in de prostitutie):

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

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

6.6 Politie en Hulpverlening

Voor prostituees zijn noch de hulpverlening noch de politie een verplichte post waar zij langs moeten alvorens aan het werk te kunnen in de prostitutie³⁹. De hulpverlening en de prostitutiecontroleurs van de politie zoeken echter zelf actief contact met de raamprostituees op het moment dat zij aan het werk zijn. Om die reden worden de politie en de hulpverlening hier genoemd als instanties waarmee (beginnende) prostituees contact hebben. De politie en hulpverlening zullen net als de eerder genoemde instanties besproken worden in het volgende hoofdstuk.

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

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

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

7

Signalering: beleid en praktijk

In hoofdstuk 6 zijn de instanties genoemd waarmee prostituees in aanraking (zouden moeten) komen op het moment dat zij in de prostitutie willen gaan werken. In dit hoofdstuk worden deze instanties belicht. Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de stappen die prostituees moeten doorlopen verschillend zijn afhankelijk van hun nationaliteit. In dit hoofdstuk gaan wij uit van het maximale aantal instanties waar een prostituee afkomstig uit een (nieuwe) EU-lidstaat⁴⁰ langs komt. Daarbij worden zowel officiële poortwachters, zoals de IND en de politie, als het kamerverhuurbureau en de hulpverlening genoemd. Er wordt uitgegaan van de ideale situatie. Het is in de praktijk mogelijk dat een prostituee stappen overslaat en dus met bepaalde instanties niet in aanraking komt. Instanties die niet uit het stappenschema naar voren komen, maar wel in de Aanwijzing Mensenhandel (2006) genoemd worden als partners in de strijd tegen mensenhandel, worden voor de volledigheid ook belicht. Dit betreft de Vreemdelingenpolitie, Arbeidsinspectie, SIOD en FIOD.

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

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

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

7.1 Gemeente

→ Barrière Huisvesting

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

7.1.1 Beleid

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

7.1.2 Uitvoering

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

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

7.1.3 Casus Dürdan

Van de 78 vrouwen die op 1 januari 2007 bekend waren bij een van de Sneep onderzoeken, stonden er 47 (60%) niet ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Van de twaalf vrouwen bij wie zowel de verblijfplaats als het GBA-adres bekend waren, kwam dit slechts in twee gevallen overeen⁴¹. Veel van de (vermoedelijke) slachtoffers woonden bij hun pooiers in huis of bij andere leden van de groep. Veel leden en slachtoffers van de groep Dürdan verbleven in een park met vakantiehuisjes. Ook werden luxe huurwoningen gehoord. In een enkel geval verbleven vrouwen in hotels.

⁴¹ Bron: slachtofferlijst Sneep d.d. 8 januari 2007

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

7.1.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

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

7.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

→ Barrière Entrée & Identiteit

7.2.1 Beleid

Sinds 1 mei 2006 geldt een registratieplicht bij de IND voor burgers van oude EU-lidstaten die langer dan 3 maanden in Nederland willen blijven, (Sinds 1 mei 2007 geldt deze plicht ook voor de in 2004 toegetreden lidstaten⁴².) Zij moeten zich persoonlijk bij de IND melden en hun verblijfsdoel aangeven. Het verblijfsdoel kan aangetoond worden met bijvoorbeeld een huwelijksakte, een KvK-inschrijving of een werkgeversverklaring. Ook moeten ze een identiteitsbewijs overleggen, een bewijs van inschrijving in de GBA en het inschrijfformulier van de IND. Als bewijs van inschrijving krijgen zij een sticker in hun paspoort. Het plastic pasje dat eerder werd verstrekt is afgeschaft (Respondent 42).

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

⁴² Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.

van de gemeente (Respondent 42). Aangezien een GBA verklaring nodig is voor inschrijving bij de IND, is de gemeente op dit moment 'de identificerende partner' met betrekking tot de documenten. Bij de oude lidstaten⁴³ krijgt de IND het eigenlijke document wel in handen, maar wordt dit niet uitgebreid geanalyseerd omdat dit al door de gemeente gebeurd is. Bij schriftelijke aanvragen krijgen ze vanzelfsprekend alleen een kopie (Respondent 42).

Na 1 januari 2008 komen alle inschrijvingen direct bij de IND⁴⁴. De gemeente 'gaat er dan schakel tussen uit'. De IND wordt dan zelf 'de identificerende instantie' wat betreft identiteitsdocumenten (Respondent 42).

7.2.2 Uitvoering

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

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

⁴³ Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.

⁴⁴ Dit interview is vóór 1 mei 2007 afgenomen.

7.2.3 Casus Dürdan

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

- B: "Ja?"
A: "Uuhh,.... ze zeggen drie briefjes, is dat goed?"
B: "Als alles helemaal in orde is"
A: "Ja, en ze zullen haar daar in laten stappen en ze zal in Frankrijk landen"
B: "Ja, en waarom landt zij niet hier?"
A: "Dat is niet goed"
B: "Waarom? ... Zijn de papieren niet goed?"
A: "Joh, de vorige keer hier Uit Rusland was een meisje gekomen en haar hebben ze toch ook bij roilrooi (geen vertaling voor uit het Turks of Duits) teruggestuurd, maar in Frankrijk wordt er helemaal geen probleem gemaakt, hij zegt ik zal haar daar wel gaan ophalen."

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

- C: "Het moet iemand zijn die te vertrouwen is, en wat belangrijk is dat die persoon een Duits paspoort heeft. Dat is voor mij heel erg belangrijk. Als je dat andere paspoort hebt dan kan de politie wat druk zetten maar op deze wijze kunnen ze niets... Ik laat hun hier inschrijven dat ze hier een woning hebben... Als de politie hun meeneemt dan moeten ze hem de volgende ochtend vrijlaten."
D: "Jij hebt heel veel eisen."
C: "Ik zeg dit voor hun eigen veiligheid."
D: "Het moet iemand zijn die te vertrouwen is, paspoort hebben...."
C: "Ik zeg dit voor hun eigen veiligheid, ik wil niet dat die persoon iets overkomt... Met een Turks paspoort worden ze 3 dagen vastgehouden en dan worden ze nog vastgehouden dat ze aan de vreemdelingen-politie overgedragen moeten worden...Daarom zeg ik dit."

7.2.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

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

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

7.3 Belastingdienst

→ Barrière Arbeid

7.3.1 Beleid

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

1. Aanvraag sofi-nummer.
2. Aanvraag btw-nummer.
3. VAR (Verklaring Arbeidsrelatie⁴⁵).
4. Waarnemingen ter plaatse.

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

Het ophalen van een sofi-nummer dient persoonlijk te gebeuren. Bij de aanvraag van een sofi-nummer is een geldig identiteitsbewijs nodig. Indien de persoon in kwestie niet afkomstig is uit een land dat behoort tot de Europese Economische Ruimte, is tevens een verblijfsdocument nodig met daar in de aantekening 'arbeid vrij toegestaan'. Ook moet hij of zij over tewerkstellingsvergunning beschikken⁴⁶. Deze documenten moeten overlegd worden bij de aanvraag van een sofi-nummer. Een bewijs van een adres in Nederland wordt niet als vereiste genoemd (www.belastingdienst.nl).

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

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

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

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

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

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

7.3.2 Uitvoering

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

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

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

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

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

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

7.3.3 Casus Dürdan

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

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

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

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

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

7.3.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: matig

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

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

7.4 Kamer van Koophandel (KvK)

→ Barrière Arbeid

7.4.1 Beleid

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

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

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

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

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

één Kamer van Koophandel was dit niet nodig aangezien prostituee een vrij beroep is (Respondent 52). Volgens een andere kan een prostituee zelf bepalen of zij zich in wil schrijven. Zij kan voor zichzelf toetsen in hoeverre ze aan de zes genoemde criteria voldoet (Respondent 51). Het Prostitutie Informatie Centrum (PIC) raadt inschrijving bij de KvK altijd af in verband met anonimiteit (Respondent 55). De website van de Rode Draad stelt dat prostituees zich niet hoeven in te schrijven bij de Kamer van Koophandel aangezien zij als ZZP-ers niet voldoen aan alle eisen die de KvK stelt aan ondernemers die verplicht zijn zich in te schrijven (www.rodedraad.nl). De Rode Draad stelt echter ook dat zelfstandig ondernemers uit de nieuwe EU-landen zich wel moeten inschrijven⁴⁸ (www.rodedraad.nl). Sommige medewerkers van de politie zijn de mening toegedaan dat een KvK inschrijving voor alle prostituees verplicht is (Respondent 10 & 11, Respondent 14, Respondent 54), anderen vragen er niet naar. In sommige gemeenten is men voornemens om een inschrijving bij de Kamer van Koophandel verplicht te stellen bij het huren van een raam (Gemeente Alkmaar, 2007).

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

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

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

7.4.2 Uitvoering

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

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

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

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

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

7.4.3 Casus Dürdan

De 63 (vermoedelijke) slachtoffers die eind 2006 in verband gebracht werden met de Dürdans, zijn door de financieel coördinator van Sneep bevestigd bij het handelsregister. In totaal bleken vijftien (24%) van hen zich te hebben ingeschreven als eenmanszaak bij de Kamer van Koophandel met als zaakomschrijving prostitutiebedrijf⁴⁹. Het is niet bekend of de meerderheid van deze vrouwen zich persoonlijk heeft ingeschreven bij de KvK. Bij enkele slachtoffers is de inschrijving in ieder geval geregeld door een adviesbureau (Respondenten 65 & 66).

7.4.4 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

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

⁴⁹ Bron: Rapportage financiële bevindingen onderzoek Sneep (intern stuk)

7.5 Exploitant/Kamerverhuurder

→ Barrière Arbeid /Huisvesting

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

7.5.1 Beleid en uitvoering

De exploitant of kamerverhuurder behoort strikt genomen natuurlijk niet tot de overheidsinstanties waarmee een prostituee contact heeft. Exploitanten en/of kamerverhuurders zijn daarom ook niet uitgebreid geïnterviewd⁵⁰ (zie ook §4.3.1.1). Aangezien een kamerverhuurder wel een mogelijke signaleringsfunctie heeft - een prostituee heeft immers iedere keer dat zij een raam huurt contact met de beheerder, hebben we deze categorie hier voor de volledigheid toch opgenomen. Los daarvan heeft de raamverhuurder ook een eigen verantwoordelijkheid: het uitsluiten van dwang en minderjarigheid is namelijk veelal opgenomen in de vergunningsvoorwaarden.

Exploitanten of kamerverhuurders hebben een unieke informatiepositie. Waar het voor prostituees nog mogelijk is om de Belastingdienst, hulpverlening en eventueel de politie te omzeilen, moeten zij in contact treden met raamverhuurders om te kunnen werken⁵¹. Hierbij dienen zij in ieder geval geldige legitimatie te kunnen overleggen. Meerdere raamverhuurders stellen daarnaast het beschikken over een sofi-nummer en een Kamer van Koophandel-inschrijving als voorwaarde voor verhuur aan vrouwen uit de nieuwe lidstaten⁵² (Respondent 44, Respondent 10). Bovendien valt de verhuur van ramen per 2008 onder de omzetbelasting (zie §7.3.1). Dat houdt in dat ook btw in rekening moet worden gebracht. Hiervan moet een administratie worden

bijgehouden. Bij het verhuren van een raam zou de afneemster met naam, adres en btw-nummer vermeld moeten worden (Respondent 7). Hiernaast is het mogelijk dat de gemeente bepaalde eisen aan de administratie van exploitanten in de vergunningsvoorwaarden laat opnemen. Anders dan andere instanties of personen, beschikken de raamverhuurders dus in ieder geval over persoonsgegevens van iedere prostituee en hebben zij met (bijna) alle huursters persoonlijk contact⁵³.

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

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

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

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

⁵² Ten tijde van het interview gold dit nog voor de 12 nieuwste lidstaten.

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

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

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

7.5.2 Casus Dürdan

Een raamverhuurder uit één van de steden waar de groep Dürdan actief was, heeft in het voorjaar van 2005 een gesprek aangevraagd met de afdeling Commerciële Zeden van de plaatselijke politie. Hij was verontrust over "Duitse Turken" in het prostitutiegebied waar hij werkkamers verhuurde. Van enkele andere exploitanten van raamverhuurbedrijven mag worden aangenomen dat zij op de hoogte waren van het feit dat hun huursters voor een pooier werkten, maar geen enkele andere exploitant heeft hiervan formeel melding gedaan bij de politie⁵⁴.

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ Of eventueel mondelinge meldingen aan prostitutiecontroleurs zijn gedaan is niet uit te sluiten.

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

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

7.6 Politie

→ Barrière Entree & Identiteit, Arbeid

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

7.6.1 Beleid

Over prostitutiecontrole schrijft de Aanwijzing Mensenhandel (2006):

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

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

7.6.2 Uitvoering

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

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

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

7.6.2.1 Schatting aantal slachtoffers

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

7.6.2.2 Signalen

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

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

7.6.2.3 Communicatie

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

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

7.6.2.4 Aangiften

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

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

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

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

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

7.6.2.5 Bestuurlijke rapportage

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

7.6.3 Casus Dürdan

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

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

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

Een verklaring van een slachtoffer laat goed zien hoe zij en haar vriendin wel in aanraking kwamen met de politie, vermoedelijk om hun documenten te laten controleren, maar dat dit niet leidde tot het signaleren van mensenhandel⁵⁵:

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

⁵⁵ Dit voorbeeld betreft overigens niet de in dit rapport onderzochte steden.

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

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

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

7.7 Hulpverlening

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

7.7.1 Uitvoering

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

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

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

7.7.2 Casus Dürdan

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

7.7.3 Signaleringsvermogen in de praktijk: matig (want vertrouwensrelatie)

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

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

7.8 Vreemdelingenpolitie (VP)

→ Barrière Entree, Identiteit

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

7.8.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: gering

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

7.9 Arbeidsinspectie (AI)

→ Barrière Arbeid

De Arbeidsinspectie wordt in de Aanwijzing Aanpak Mensenhandel (2006) genoemd als één van de instanties waarmee samengewerkt kan worden in het kader van de Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) van mensenhandel. De handhavingsfunctie van de Arbeidsinspectie richt zich op arbeidsbescherming en het tegengaan van illegale tewerkstelling (www.arbeidsinspectie.szw.nl). Zij richt zich hierbij vooral op werkgevers. De AI voerde altijd een terughoudend beleid ten aanzien van de prostitutiesector. In de raamsector is namelijk geen sprake van een gezagsrelatie met een werkgever; de prostituees zijn hoofdzakelijk ZZP-ers⁵⁶ (Respondent 48). In de vergunde prostitutiebranche, en met name in de raamsector, speelt de Arbeidsinspectie momenteel dus geen grote rol. Dit gaat binnenkort waarschijnlijk veranderen. In zijn nieuwjaarstoespraak van 2008 gaf de directeur van de Arbeidsinspectie namelijk aan dat zijn dienst dit jaar voor het eerst zal gaan controleren op illegale arbeid in de prostitutiesector. De AI zal

⁵⁶ Zelfstandige zonder personeel

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

7.9.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

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

7.10 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

→ Barrière Identiteit, Arbeid, Huisvesting

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

7.10.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

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

7.11 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

→ Barrière Identiteit, Huisvesting, Arbeid, Financieel

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

7.11.1 Signaleringsvermogen in de praktijk: geen

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

7.12 Recapitulatie

Van alle besproken actoren, hebben de Belastingdienst, hulpverlening, politie en exploitanten relatief het grootste signaleringsvermogen. Bij de Belastingdienst en hulpverlening is het signaleringsvermogen matig omdat beide instanties met een deel van de slachtoffers (mogelijk) niet in aanraking komen. Bovendien moeten hulpverleners rekening houden met de vertrouwelijkheid van het cliëntencontact en zijn Belastingfunctionarissen niet opgeleid om signalen van mensenhandel te constateren. De politie heeft een redelijk signaleringsvermogen omdat zij veel in de prostitutiegebieden aanwezig is en bekend is met de indicatoren van mensenhandel. De signalen zijn echter vaak niet zo concreet dat er direct een opsporingsonderzoek gestart kan worden. Mede om die reden wordt er wellicht aan veel signalen geen gevolg gegeven. De exploitanten (kamerverhuurders) hebben een groot signaleringsvermogen omdat zij dag en nacht aanwezig zijn in de prostitutiezones. Bovendien moeten alle prostituees die in het gebied werkzaam zijn bij één van de verhuurders de sleutel van de werkruimte (laten) ophalen. Zodoende hebben de kamerverhuurders (allen samen genomen) contact met elke prostituee die werkzaam is⁵⁷. Het is aannemelijk dat de verhuurders hierdoor het beste zicht hebben op eventuele misstanden. Zij beschikken in ieder geval als enigen over de persoonsgegevens van de werkzame prostituees; bij de Belastingdienst en in de GBA stond de meerderheid van de slachtoffers van de groep Dürdan in niet ingeschreven. In de praktijk geven kamerverhuurders relatief weinig signalen door aan de politie. Mogelijk is hun signaleringsbereidheid klein omdat er andere (financiële) belangen in het spel zijn (zie ook Hoofdstuk 10).

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

8

Bevindingen

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

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

Mede naar aanleiding van dit contrast, richtten wij het onderzoek op de signalering in de vergunde sector. De hypothese dat signalen van mensenhandel kennelijk niet werden opgevangen, werd echter ontkracht door het beeld dat de prostitutiecontroleurs van de raamsector bleken te hebben: in alle drie de steden schatten zij het percentage onvrijwillig werkende vrouwen op 50-90%. Uitgaande van de laagste schatting van 50%, zou dit in Amsterdam bijvoorbeeld 4.000 slachtoffers van mensenhandel op jaarbasis inhouden⁵⁸. Ter vergelijking: de Stichting tegen Vrouwenhandel kreeg in 2005 424 meldingen van slachtoffers uit heel Nederland (www.mensenhandel.nl). Bij het Amsterdamse arrondissementsparket werden in de periode 2001 tot en met 2005 in totaal 92 mensenhandelzaken geregistreerd die betrekking hadden op uitbuiting in de seksindustrie. In alleen 2005 waren dit er slechts elf⁵⁹ (NRM, 2007, p. 191). Deze

⁵⁸ De gemeente Amsterdam schatte het aantal raamprostituees in 2005 namelijk op 8.000 (Gemeente Amsterdam, 2006).

⁵⁹ Eén zaak kan op meerdere daders en slachtoffers betrekking hebben.

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

8.1 Beleidsuitvoering

De paragraaf beleidsuitvoering wordt opgesplitst in bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

8.1.1 Bestuurlijke handhaving

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

8.1.1.1 Rol gemeenten

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

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

8.1.1.2 Convenanten

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

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

8.1.1.3 Prostitutiecontrole in de praktijk: afwijking van gedragscode

Binnen instanties verschilt het beleid soms van de uitvoering in de praktijk. Bij de politie heeft dit vooral betrekking op de prostitutiecontrole. De Aanwijzing Mensenhandel (College van Procureurs-generaal, 2006) stelt als eis dat alle controleurs gecertificeerd zijn. In de praktijk hebben echter niet alle actieve controleurs een cursus Prostitutiecontrole Mensenhandel (PCM) of een variant hiervan gevolgd. In deze cursus wordt een gedragscode en het procesmodel prostitutiecontrole⁶⁰ behandeld. Tijdens het meelopen met prostitutiecontroles viel op dat op meerdere punten niet conform de code of het model gehandeld werd. In sommige prostitutiegebieden zijn, in strijd met de richtlijnen⁶¹, vaste controlekoppels geformeerd. Andere afwijkingen van de gedragscode zijn prostitutiecontroleurs die koffie drinken bij exploitanten of raamverhuurders en/of contacten onderhouden met pooiers of bodyguards. Zo verklaart een bodyguard het volgende na zijn aanhouding:

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

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

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

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

⁶¹ "Er mogen nimmer vaste koppels ontstaan die het prostitutiemilieu bezoeken" (Gedragscode (pagina 5), Politiekennisset)

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

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

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

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

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

8.1.1.4 Onderwerp van bestuurlijke controle

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

8.1.2 Strafrechtelijke handhaving

Meerdere respondenten spraken van 'het intrekken van aangiften' door slachtoffers, hoewel dit juridisch niet mogelijk is (College van Procureurs-Generaal, 2005). Bovendien spraken respondenten van onder andere politie over het noodzakelijk, of althans wenselijk, zijn van een aangifte voor het starten van opsporingsonderzoek. Volgens de hulpverlening in één van de gemeenten hadden slachtoffers het idee dat de politie meerdere aangiften nodig had om in actie te komen. Een respondent van de politie zei dat het 'op een gegeven moment ophoudt als iemand steeds niet komt opdagen voor een aangifte' (Respondent 22). Mensenhandel is echter een ambtshalve vervolgbaar delict, waarvoor geen aangifte nodig is om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Overigens is volgens de Aanwijzing mensenhandel een aangifte hoe dan ook de start van een opsporingsonderzoek (College van Procureurs-generaal, 2005). Aangiften van mensenhandel moeten daarom altijd worden ingestuurd naar het OM⁶³.

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

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

8.2 Onduidelijkheden in het beleid

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

8.2.1 Zelfstandig ondernemer

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

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

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

Overigens is het handhaven van de Wet Arbeid Vreemdelingen in eerste lijn een zaak voor de Arbeidsinspectie. Zoals in 7.5 werd omschreven controleert deze echter niet actief in de prostitutiesector⁶⁴. Door de Arbeidsinspectie zullen dus geen overtredingen van de WAV vastgesteld worden in de raamprostitutie.

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

8.2.2 Verschil in registratieverplichting IND

Onder het huidige Vreemdelingenbeleid, zoals dat op de IND-website⁶⁵ staat weergegeven, hoeven burgers van Roemenië en Bulgarije zich niet te registreren bij de IND, maar de burgers van de oude EU-landen en 'de nieuwe 10' uit 2004 wel⁶⁶. Roemenen en Bulgaren hoeven zich dus nu niet bekend te maken bij de IND. Zij mogen wel een 'toetsing aan het EU gemeenschapsrecht' bij de gemeente vragen, maar dit is niet verplicht. Het aantal vereiste contactmomenten bij instanties is voor deze groep dus minder⁶⁷. Dit betekent dat ook het aantal potentiële toetsmomenten minder is. Dit is een paradoxale situatie. In het jaarverslag uit 2006 van de Stichting tegen Vrouwenhandel stonden Bulgarije en Roemenie op plaats 3 en 4 in de top tien⁶⁸ van landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel (STV, 2006).

8.2.2.1 Hypothetische casus

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

Het is onbekend óf en in hoeverre dit in de praktijk voorkomt. De meeste vrouwen zijn zelf niet precies op de hoogte van de regelgeving en vragen een verblijfsaantekening aan⁶⁹. Overigens zijn de prostituees vermoedelijk wel bij de raamverhuurders bekend. Om te kunnen werken, moeten zij immers contact opnemen met een raamverhuurbedrijf (zie §7.5).

⁶⁵ Pagina www.ind.nl/ni/inbedrijf/actueel/inschrijvingEU.asp van website IND, laatst aangepast op 27 april 2007.

⁶⁶ Verzuim van inschrijving wordt overigens niet gesanctioneerd.

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

⁶⁸ Op plaats 1 en 2 stonden Nederland en Nigeria.

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

8.3 Prostitutiecontroles als middel om mensenhandel te signaleren

Voor het signaleren van mensenhandel wordt voornamelijk gebruik gemaakt van instrumenten die het prostitutiebeleid biedt, zoals de prostitutiecontroles⁷⁰. Ook bij nieuwe maatregelen tegen mensenhandel wordt meestal binnen het 'prostitutiebeleidskader' gedacht. Andersom staat de uitvoering van het prostitutiebeleid voornamelijk in het teken van het detecteren van mensenhandel. Deze verweving is nadelig voor de overige doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, zoals de normalisering van de branche. Het onderzoek dat wij hebben verricht naar de manier waarop de bestuurlijke controles in de praktijk hun beslag krijgen, laat zien dat deze controles niet kunnen dienen als enige bron voor het signaleren van mensenhandel.

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

Per april 2007 waren 30 vermoedelijke slachtoffers van de groep Dürdan benaderd. Zeventien ervan verklaarden zich geen slachtoffer van mensenhandel te voelen. Vijf vrouwen wilden of durfden niet te verklaren. Drie vrouwen legden een belastende verklaring af. Vijf slachtoffers deden aangifte van mensenhandel, maar drie ervan wilden deze later weer intrekken. Een aantal van deze aangiften was overigens al voor de start van het opsporingsonderzoek gedaan. Zelfs in deze relatief 'comfortabele situatie' dat verdachten in hechtenis zitten en de politie de slachtoffers benadert, legde nog géén derde van de vrouwen een belastende verklaring af⁷¹. (Zie ook Hoofdstuk Tien voor de oorzaken van terughoudendheid van deze vrouwen.)

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

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

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

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

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

Uit een onderzoek in 2001 onder prostituees in Amsterdam bleek dat veel Oost-Europese vrouwen het normaal vonden om een pooier te betalen of om een contract met een agency af te sluiten. Om die reden zagen zij ook geen reden tot het doen van aangifte. Bovendien zagen zij zichzelf niet als slachtoffers, maar juist als *survivors*⁷²:

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

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

⁷³ Idem.

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

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

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

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

8.4 Administratieve barrière

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

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

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

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

8.5 Overige opvallendheden

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

8.5.1 Een normaal beroep?

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

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

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

tot op heden evenmin als 'normale sector' gezien: banken verstrekken bijvoorbeeld (nog) geen krediet aan seksbedrijven⁷⁴.

Op het bezoeken van een prostituee heerst (nog altijd) een taboe. De vrouwen zelf willen ook vaak anoniem blijven⁷⁵. Bovendien komen misstanden in de prostitutiebranche relatief vaak voor. In die zin is de prostitutiesector geen branche zoals alle andere. In een poging slachtofferschap te voorkomen en te signaleren zouden prostitutiecontroleurs graag zien dat zij bijvoorbeeld persoonlijke gegevens mogen noteren (Respondenten 10 & 11, Respondent 17, Respondenten 18 & 19) en stelde de gemeente Terneuzen vergunningverlening aan individuele prostituees in plaats van aan exploitanten voor (www.rodedraad.nl). Dergelijke maatregelen hebben echter een negatief effect op de belangen van de vrijwillige, 'mondige prostituees' uit de Memorie van Toelichting van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (1996). Wat dat betreft zitten de 'slachtoffers' en de 'vrijwillige prostituees' ieder aan een andere kant van dezelfde weegschaal: een maatregel die het belang van de ene groep positief beïnvloedt, schaadt het belang van de andere groep. Maatregelen die ingezet worden om vrouwenhandel te bestrijden doen af aan de normalisering van de branche: de politie vraagt immers ook de ijscoman of kapper niet om zijn adres, woonplaats en paspoort. En juist die normalisering moest bijdragen tot sanering van de branche. Bovendien drijft een te groot eisenpakket in de vergunde sector prostituees wellicht naar de illegale sector (www.rodedraad.nl). Kunnen vrouwen echter zonder al teveel (administratieve) barrières aan het werk, dan werkt dit wellicht vrouwenhandel in de hand⁷⁶.

8.5.2 Exploitanten

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

8.5.3 Gebrek aan landelijk overzicht /Prostitutiecarrousel?

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

8.5.4 Valse of vervalste paspoorten

Eén van de prostitutiecontroleurs vertelt dat er tijdens prostitutiecontroles regelmatig valse of vervalste paspoorten⁷⁷ worden aangetroffen. Hoeveel precies kan hij niet zeggen. Het verbaast hem dat de vrouwen met deze paspoorten verschillende officiële documenten hebben verkregen (Respondent 11). Uit een steekproef van dagrapporten uit 2005 en 2006, die hij aan ons verstrekt, blijkt dat van de aangetroffen paspoorten is gebruik gemaakt bij een of meerdere van de volgende registraties:

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

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

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

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

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

⁷⁶ Hoewel deze barrières, zoals eerder betoogd, geen garantie vormen tegen vrouwenhandel.

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

de foto niet overeenkomt met de persoon aan wie het paspoort is uitgegeven. In mei 2006 was op dit paspoort wel een verblijfsvergunning verstrekt. Ook had zij zich hiermee ingeschreven bij het GBA. Een week eerder werd een vrouw aangetroffen die zich met een Litouws paspoort legitimeerde. De vrouw bleek Bulgaarse. Het gebruikte paspoort bleek bij de Litouwse autoriteiten als 'invalid from 2/11/2004'⁷⁴ te staan geregistreerd. In oktober 2005 had zij hierop een verblijfsvergunning toegekend gekregen. Een andere vrouw maakte in 2005 gebruik van een gesignaleerd Litouws paspoort. Zij was al drie keer eerder gecontroleerd en had met dit paspoort een verblijfstitel, sofi-nummer en inschrijvingen bij het GBA en de KvK verkregen.

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

8.5.5 Taalbarrière

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

8.5.6 Déjà vu

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

⁷⁴ De Website van de Litouwse Autoriteiten http://www.vrm.lt/paleska/dokumentai_en.php verklaarde het paspoort ongeldig vanaf 2-11-2004. Hieraan is niet af te lezen op welke datum zij deze ongeldigverklaring in hun database verwerkt hebben.

9

Conclusie

Allereerst moet benadrukt worden dat deze conclusies voortkomen uit onderzoek naar mensenhandelproblematiek in de vergunde raamsector. Wij zijn ons bewust van de huidige trend waarin prostitutie behalve op de geijkte plaatsen, zoals clubs en bordelen, wordt aangeboden in sauna's en parenclubs (Daalder, 2007-1). In het verlengde hiervan erkennen wij dat er een illegaal circuit bestaat waarin mogelijk evenveel of zelfs meer gedwongen prostitutie plaatsvindt. Meerdere respondenten hebben hun zorg geuit over de situatie van de vrouwen die in de escort werkzaam zijn. Aangezien dit buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, zijn wij er in dit rapport niet op in gegaan. Nader onderzoek hiernaar achten wij wel zeer gewenst.

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

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

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

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

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

De controles vormen een belangrijk contactmoment tussen de overheid en potentiële slachtoffers van mensenhandel. Door de controleurs wordt geprobeerd om op deze momenten zicht te krijgen op signalen van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel zijn echter bijzonder moeilijk te identificeren, zeker als zij zich geen slachtoffer voelen of als zij hun slachtofferschap willen verbergen. Een prostituee die onder druk staat om veel te verdienen zal een enthousiaste en vrolijke indruk maken om klanten te werven. De slachtoffers lijken –paradoxaal genoeg – dan juist 'happy hookers'. Bovendien is het niet waarschijnlijk dat een slachtoffer tijdens het korte controlemoment uit de school klapt; de risico's (geweld, schaamte, onzekerheid, dood) zijn (in haar perceptie) immers te groot. Niet voor niets wordt door slachtoffers van mensenhandel zelden aangifte gedaan.

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

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

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

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

10

Overweging achteraf: de menselijke factor

Uitgaande van eerdere positieve evaluaties van de situatie in de vergunde prostitutiesector (Korpsmonitor (2003 & 2004), Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) en Daalder (2007-1)), leek het voor de hand te liggen dat misstanden in de vergunde prostitutiesector niet gesignaleerd werden. Daar gingen wij aan de start van het onderzoek ook vanuit. Tijdens interviews met prostitutiecontroleurs en hulpverleners bleek echter dat zij het percentage onvrijwillige prostituees juist al jaren hoog inschatten. Dit doet de vraag rijzen waarom jarenlange signalering op lokaal niveau niet heeft geleid tot beroering en actie op een bovenlokaal, zo niet landelijk/publiek niveau, zoals onlangs naar aanleiding van het opsporingsonderzoek Sneep gebeurde. In het voorgaande gedeelte van dit rapport werden concrete knelpunten in het beleid en de uitvoering daarvan geïdentificeerd; in dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven tot verklaringen op een abstracter niveau.

10.1 Andere belangen: een theoretische exploratie

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

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

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

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

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

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

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

10.2 Concurrerende belangen geconcretiseerd

10.2.1 Slachtoffers

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

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

Overigens worden precies deze omstandigheden (een levensbedreigende

situatie; het gevoel niet te kunnen ontsnappen; weinig of geen contact met derden; en de agressor laat een vriendelijke kant zien) genoemd als voorwaarden voor het optreden van het Stockholm Syndroom⁷⁹ (www.vecip.com). Het Stockholm syndroom is een overlevingsstrategie waarbij in de beleving van het slachtoffer de situatie omgekeerd wordt: de uitbuiters worden gezien als 'de goeden' en de politie als 'de slechten'. Dit verklaart ook het uitblijven van een vreugdevolle reactie op het moment dat de politie slachtoffers 'bevrijdt' van 'hun uitbuiters' en het gedrag van de in §8.5.2.1. genoemde huilende slachtoffers in de rechtszaal.

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

Sarah: "Ik doe het echt vrijwillig. Ik snap het probleem niet. Ik deed dit werk al een jaar voordat ik A. leerde kennen. Ik werk nu zes dagen per week. Als ik het voor elkaar krijg, werk ik wel zeven dagen want ik moet alles alleen doen nu A. er niet meer is. Ik moet boodschappen doen en schoonmaken en de hond uitlaten. Ik heb de laatste maanden veel stress sinds A. vastzit. [...]"
Agent: "Ik had gehoopt dat als jij niet onder druk van A. zou staan, jij dan misschien voor jezelf op zou komen. Nu moet ik je confronteren met leugens en dat vind ik jammer. Ik weet dat jij die leugens niet hebt verteld om er zelf beter van te worden maar dat je ze onder druk hebt verteld. Of zit ik eraan?"
Sarah: "Ik wil geen antwoord geven. Ik heb genoeg vragen beantwoord. Ik sta niet onder druk. Ik sta alleen onder druk van jullie omdat jullie elke keer met die telefoongesprekken komen."

10.2.2 Overigen

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

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

Klanten

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

"Ik denk dat ik deze vrouwen nooit tegenkom. [...] Ik denk dat die in een ander circuit zitten, privé-huizen en dergelijke. Dat is allemaal meer verborgen dan hier. Hier wordt namelijk alles gecontroleerd door de zedenpolitie⁹⁰" (Zaitch & Staring, 2008: 42).

Commercieel betrokkenen: exploitanten, cosmetische kliniek, woningverhuurder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hulpverlening

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

Politie

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

⁹⁰ Deze quote is vertaald uit het Engels.

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

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

10.3 Conclusie

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

11

Aanbevelingen

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

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

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

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

11.1 Beleidsaanbevelingen

1 Landelijke sturing, lokale regie bij gemeente

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

2 Landelijke Kaderwet⁸¹

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

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

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

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

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

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

Als sluitstuk van een helder prostitutiebeleid, verdient het aanbeveling onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van de strafbaarstelling van klanten die het illegale circuit en slachtoffers van mensenhandel bezoeken⁸².

3 Onderscheid maken tussen mensenhandelbestrijding en prostitutiebeleid

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

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

4 Minder verantwoordelijkheden beleggen bij de politie

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

- De politie handhaaft de openbare orde, heeft overzicht over signalen van mensenhandel in de regio, maakt daarbij gebruik van hierboven genoemde 'bronnen van signalen' en signalen die door andere partners zoals gemeente, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en klanten worden opgevangen, en zorgt samen met het Openbaar Ministerie voor een adequate opvolging van deze signalen. Het is hierbij van belang om een inventarisatie te maken van alle betrokkenen die mogelijk met signalen van mensenhandel in aanraking komen. (Het EMM heeft vervolgens weer een overzicht van signalen uit het hele land.)
- De gemeente draagt zorg voor de bestuurlijke controle op vergunningvoorwaarden in de prostitutie. De uitvoering van een deel van de vergunningvoorwaarden kan worden belegd bij instanties als de brandweer en de GG&GD. Daarnaast stelt de gemeente prostitutiecontroleurs aan die aan de hand van regelmatige gesprekken met prostituees controleren op zaken als minderjarigheid en onvrijwilligheid. Mocht de gemeente hierbij politiefuncties willen inzetten, dan moet hiervoor gecompenseerd worden zodat de prostitutiecontroles niet ten koste van de opsporingscapaciteit gaan. Bij overtreding van vergunningvoorwaarden legt de gemeente consequent bestuurlijke sancties op.
- De gemeente waarborgt dat er een gedegen uitstaptraject komt voor prostituees die willen stoppen met hun vak en zorgt dat prostituees actief worden benaderd om hen van de mogelijkheden op de hoogte te stellen.
- De Arbeidsinspectie controleert de vergunde prostitutiesector actief op illegale arbeid⁸³.

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

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

5 Investeren in communicatie

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

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

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

7 Aanwijzen prostitutiegebieden als veiligheidsrisicogebied

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

8 Dadergerichte aanpak

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

9 Voorkomen collusiegevaar

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

11.2 Aanbevelingen met betrekking tot de opsporing en sanctionering van mensenhandel

10 Investeren in facilitatoren

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

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

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

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

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

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

11 Opvolging signalen

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

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

12 Aangifte aantrekkelijker maken

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

13 Verduidelijking aangifte

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

14 Signaleren aan de grens

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

⁸⁴ In geval de strafwet ten aanzien van het delict mensenhandel de aangifte als een constitutieve vereiste zou stellen, zou een ingetrokken aangifte tot ontslag van rechtsvervolgving moeten leiden.

15 Vastlegging gegevens

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

16 Landelijke overzichten

Enkele malen kwam in dit onderzoek naar voren dat de prostitutiesector een mobiele branche is⁹⁵ en dat er behoefte bestond aan een beter landelijk overzicht over verschillende aspecten van deze branche. Het is aan te bevelen om naast landelijke overzichten van verdachten en slachtoffers van mensenhandel, zoals die nu bij het EMM worden bijgehouden een landelijk Bibob-overzicht te creëren met informatie over malafide exploitanten, en een landelijk overzicht met de uitkomsten van prostitutiecontroles.

17 Signalering hulpverlening

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

19 Mogelijkheid geven tot opnemen contact

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

11.3 Overige aanbevelingen

18 Meld Misdaad Anoniem campagne richten op vrouwen

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

⁹⁵ De groep Dürdan rouleerde prostituees overigens niet, maar was wel actief in veel verschillende steden.

Bronnen

12.1 Papieren bronnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12.2 Internetbronnen

Arbeidsinspectie. www.arbeidsinspectie.szw.nl (Geraadpleegd 12/03/2007)

Belastingdienst. http://www.belastingdienst.nl/particulier/bsn_sofinummer/bsn_sofinummer-03.htm#P29_3425 (Geraadpleegd 30/03/2008).

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

Gemeente Amsterdam (2007-II). *College B&W Amsterdam investeert in de Wallen*. 20 september 2007. http://www.amsterdam.nl/gemeente/college/burgemeester_cohen_0/persberichten/college_b_w?ActIdmldt=80995 (Geraadpleegd 10/12/2007).

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

Kabinet (2007). *Samen wonen, Samen leven. Beleidsprogramma 2007-2011*. http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011 (Geraadpleegd 05/02/2008).

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

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

Litouwse autoriteiten. http://www.vrm.lt/paieska/dokumentai_en.php (Geraadpleegd 01/03/2007).

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

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

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

Prostitutie.nl. Een project van Soa Aids Nederland. http://www.prostitutie.nl/studie/documenten/beleid_en_wetgeving/pers-draagverbodverb.pdf (Geraadpleegd: 23/04/2007).
Stichting de Rode Draad (2006). <http://www.rodedraad.nl/index.php?id=11> (Geraadpleegd 24/02/2007).

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

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

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

12.3 Respondenten

Gemeenten

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

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

Overig

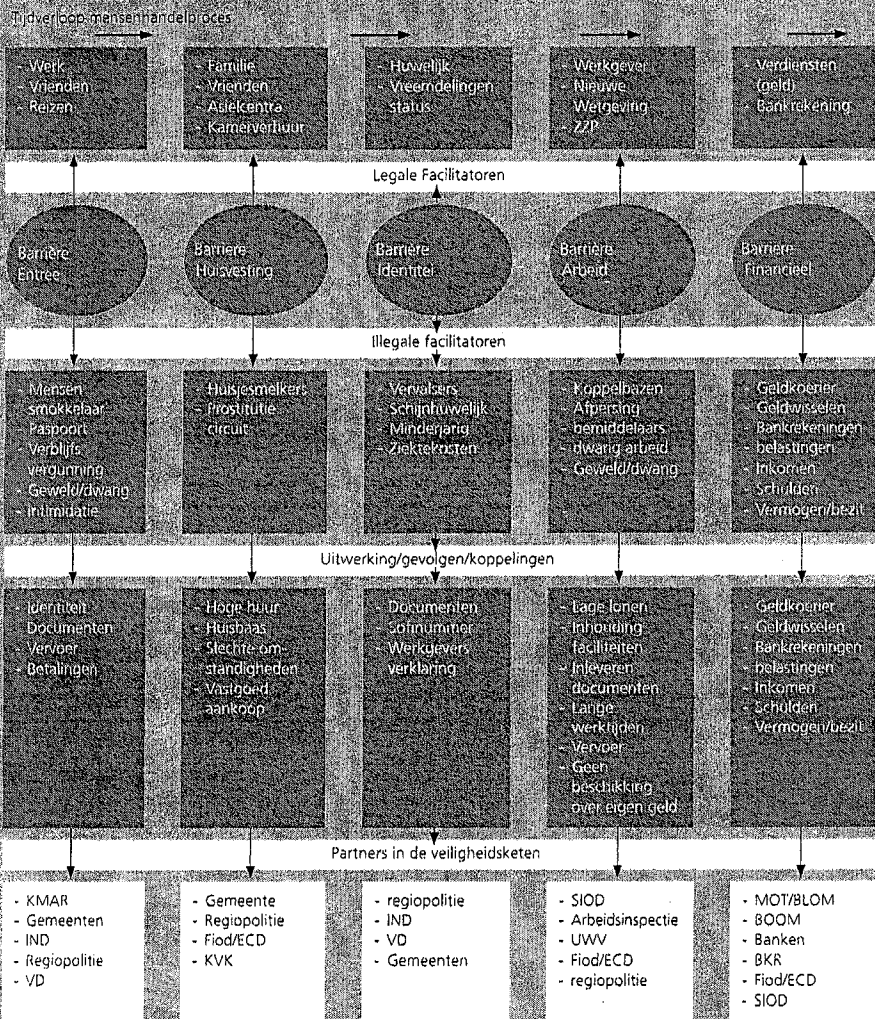
- Belastingdienst, landelijk projectleider prostitutie
- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, onderzoeker
- Landelijke Expertgroep Mensenhandel, voorzitter (tevens expert mensenhandel Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en docent)
- IND, afdeling uitvoeringsbeleid, beleidsmedewerker (schriftelijk)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

Gebruikte afkortingen

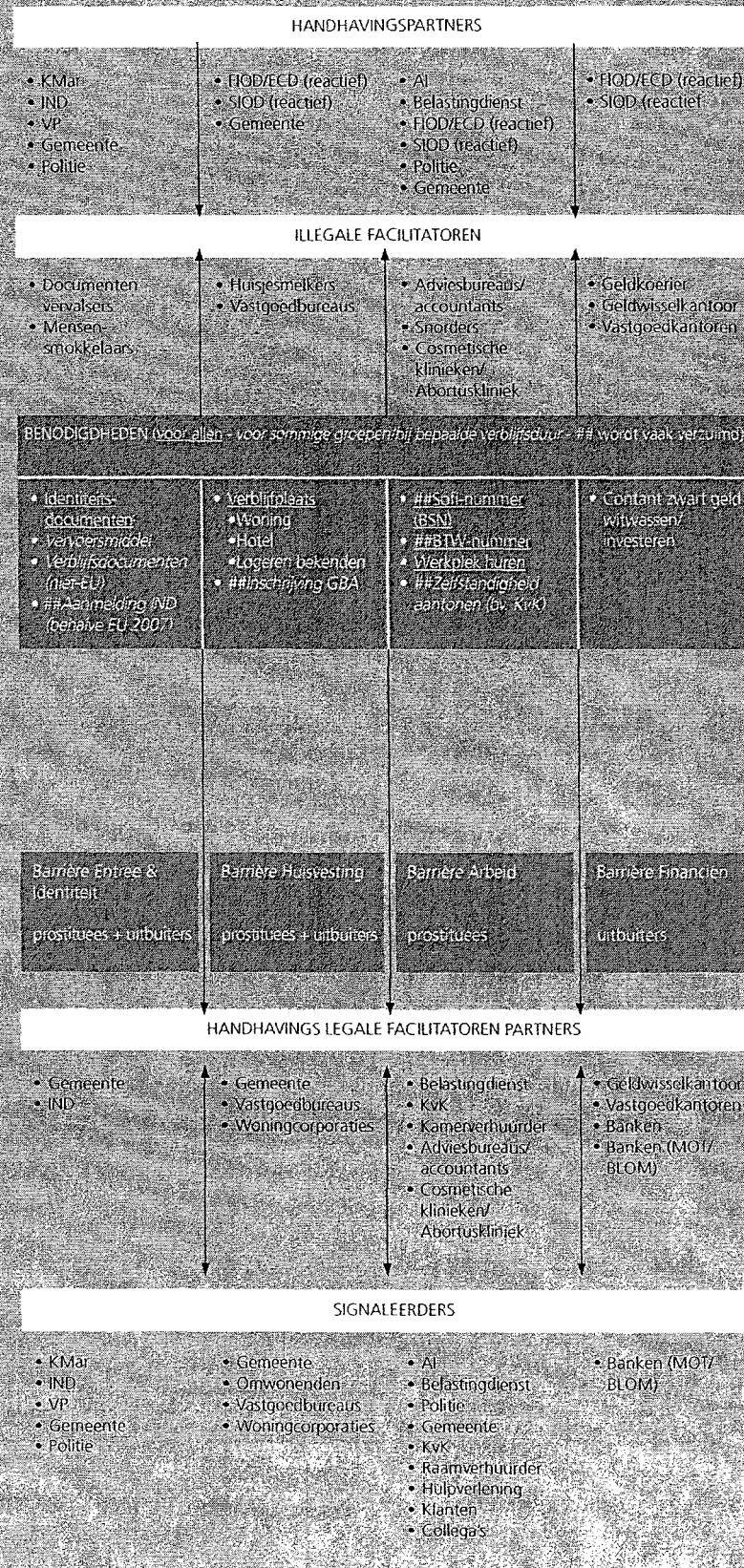
(Wet) Bibob:	Bevordering Integriteit van het Openbaar Bestuur	PCT	Prostitutiecontroleteam
(College van) B&W	College van burgemeester en wethouders	Pv	Proces verbaal
BSN	Burgerservicenummer	SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
btw	Belasting toegevoegde waarde	STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid	TCZ	Team Commerciële Zeden
CZ	Commerciële Zeden	twv	Tewerkstellingsvergunning
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel- en Mensensmokkel	UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie	VP	Vreemdelingenpolitie
GG&GD	Gemeentelijke Gezondheids- en Geneeskundige dienst	WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst	ZP	Zedenpolitie
KvK	Kamer van Koophandel		
MBZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
MVJ	Ministerie van Justitie		
mvv	Machtiging voorlopig verblijf		
NR	Nationale Recherche		
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel		
OM	Openbaar Ministerie		

Bijlage 1

Barrièremodel sneep



Barrièremodel mensenhandel in raamprostitutie gebaseerd op casus sneep



132 - ISHONG ECHT - GEBELANGEN VAN MENSENhandel in raamprostitutie

135

Bijlage 3

Respondenten op verwijfsnummer

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

Tabel 3

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

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

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

Contactvorm

- P: Persoonlijk interview
- T: Telefonisch
- S: Schriftelijk

Bijlage 4

Zelfstandig ondernemer

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

Europees Hof van Justitie

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

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

IND

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

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

Belastingdienst

Waar de IND zelfstandigheid toetst wanneer de betrokkene de intentie heeft om als zelfstandige te gaan werken, toetst de Belastingdienst de zelfstandigheid in een later stadium aan de hand van de feitelijke situatie als de betrokkene al aan het werk is. De Belastingdienst toetst de mate van zelfstandigheid aan de hand van andere voorwaarden dan de IND. Conform boek 7.610 van het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt de arbeidsverhouding tussen exploitant en prostitutee getoetst op:

- gezag;
- arbeid;
- loon.

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

Bijlage 5

Artikel 273f wetboek van strafrecht

Artikel 273f

1 Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

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

- 6° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
- 7° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
- 8° degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- 9° degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2 Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

3 De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

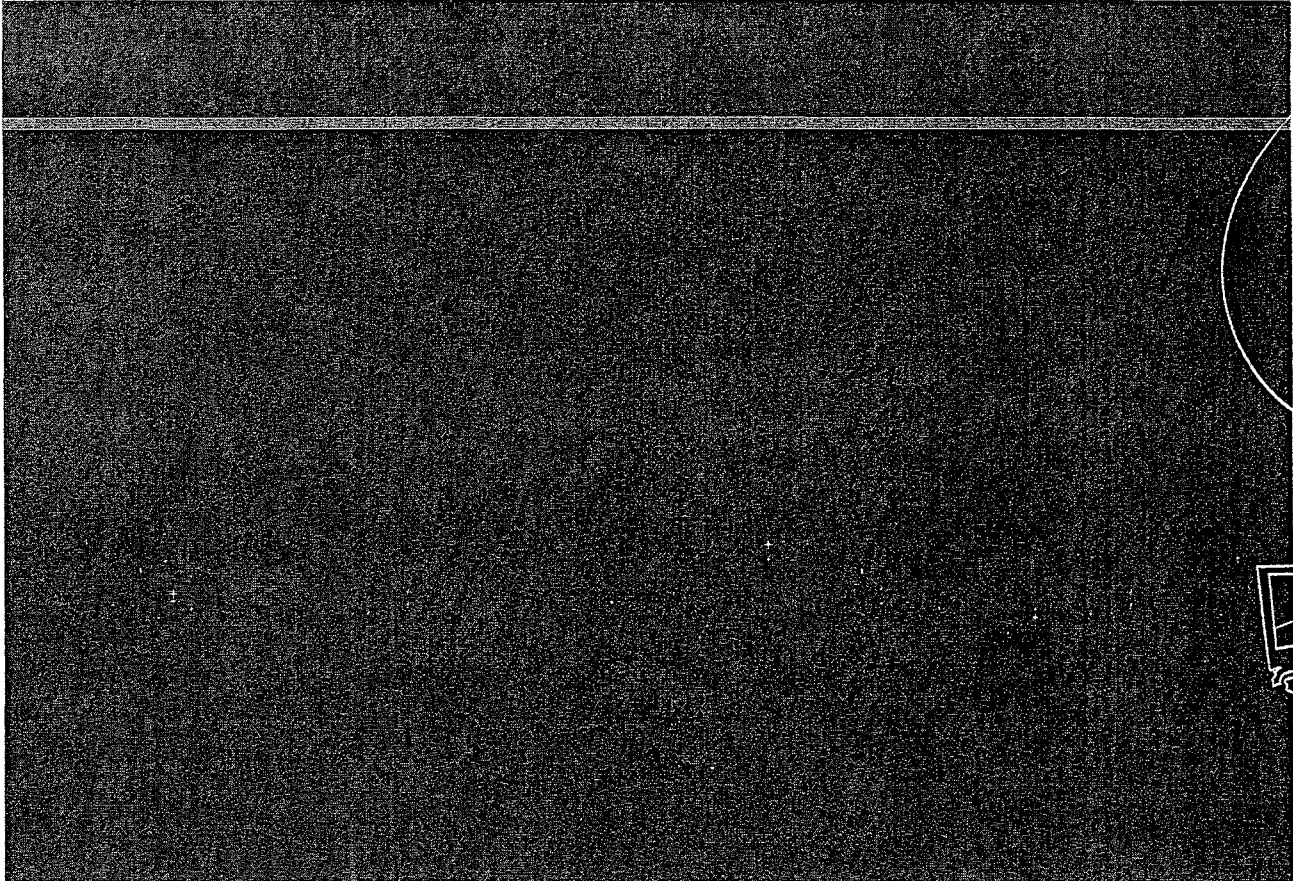
- 1° de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
- 2° de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

4 De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

5 Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6 Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

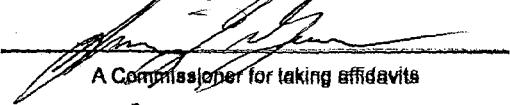
7 Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.



This is Exhibit "D" referred to in the Affidavit of

Brent Annable

SWORN before me this 2nd day of May, 2009


A Commissioner for taking affidavits

SIMON SAVVA, BARRISTER
205 WILLIAM ST
MELBOURNE

Beneath the Surface (*Schone Schijn*)

The identification of human trafficking in the licensed prostitution sector

National Police Service, Criminal Investigations Department (KLPD)

(pp. 8-9)

Foreword

The illusion of a crime-free licensed sector

In its 2004 National Action Plan on Human Trafficking (*Nationaal Actieplan Mensenhandel*), the government had already presented a package of measures for tackling human trafficking. The Plan acknowledged that an effective approach to human trafficking requires a flexible, differentiated and integrated deployment of criminal, administrative, civil-law and preventive measures.

In the multi-year plan "Perspective on 2010" (*Perspectief op 2010*) of the Public Prosecution Service, the Board of Procurators General reported the commencement of a project in the field of human trafficking with a cohesive, programmatic approach, giving voice to both criminal and administrative components as well as local, national and international aspects.

Since 2006, the "Sneep" project¹ has been targeting a Turkish group of suspected human traffickers. The group is being held responsible for the forced exploitation of women in window prostitution in Amsterdam, Alkmaar and Utrecht. At the time of publication of this administrative report, the criminal investigation was still before the court. Nevertheless, the Public Prosecution Service believes that there is already sufficient reason to share the information that has been gathered on the suspects' *modus operandi* with local and other public administration services and implementing authorities.

The abolition of the general ban on brothels has not resulted in a prostitution sector free of abuses. Checks and monitoring of prostitution are no guarantee that women are not working under duress. Criminal investigation has revealed threats, violence, fear and dependence. The idea that a clean, normal business sector has emerged is an illusion. In the licensed window prostitution sector in the red-light districts of Amsterdam, Alkmaar and Utrecht, human traffickers, pimps and bodyguards had free reign for years. Although other red-light districts in the Netherlands fall outside the scope of this investigation, there is cause to assume that identified problem areas also exist elsewhere.

The Sneep project reveals problem areas in government action. The Public Prosecution Service and the police intend this administrative report to express a

¹ Translator's note: 'Sneep', Dutch for 'beaked carp', is the code name for this investigation.

strong belief in the shared objective of law enforcement, administrative action and provision of aid.

Rotterdam, 1 July 2008

National Prosecutors Office
A.H. van Wijk

(pp. 10-20)

Summary

Introduction and objective

At the initiative of the National Prosecutors Office and the National Police Service, Criminal Investigations Department (*Nationale Recherche*), the Sneep project was launched in April 2006, in which various investigative agencies focused on a group of human traffickers active at multiple locations in the Netherlands. The group, referred to here by the alias "Dürdan", violently exploited scores of women for years in the window prostitution sector. The contrast with the image prevalent up until that time of a virtually crime-free prostitution sector (see the National Action Plan for human Trafficking, 2004; *Korpsmonitor*, 2004; Goderie and Boutellier, 2006; Daalder, 2007) raised a number of questions: Are the government services who check and monitor the licensed prostitution sector missing signs of exploitation? Is the current set of policy instruments intended to bring order to the prostitution sector and keep it free of crime sufficient to identify abuses?

In order to answer questions such as these and to share the findings of the Sneep project with interested parties, the National Prosecutors Office has chosen to set up an investigation (alongside the criminal investigations) that has a twofold aim: to describe the *modus operandi* of the group of offenders and their facilitators, and to analyse the capacity of the current prostitution and human trafficking policy to identify abuses. A draft of the report was distributed among partners in the relevant municipalities in June 2007. This is the final version of the report. This summary first describes the Dürdan case; the second part covers the findings of the investigation whose aim was to create an overview of any deficiencies or problem areas in prostitution and human trafficking policy at local and other levels.

The Dürdan group

Methods

In order to provide a description of the manner in which the Dürdan group organized its criminal activities, the operational investigations that were part of the Sneep project were followed closely. In addition to information provided by these criminal investigations, information was gathered from previous criminal investigations, and the operational analyst and tactical coordinator of the Sneep project was also consulted on several occasions. The description of the criminal network is based on data from investigations that has not yet been verified by the court, and therefore does not claim to be 'true' in a criminal law sense.

Members of the group

The main suspects of the Sneep project were, as far as can be ascertained, first spotted in the Netherlands by police officers from the police station that monitors the *Wallen* area in Amsterdam.²

Three men of Turkish origin (including the two Dürdan brothers) came to Amsterdam in 1998 from Germany. The trio had a number of German women with them, who worked for them as prostitutes. Over the course of nearly a decade, this criminal partnership grew into a network of around 35 pimps, bodyguards and other associates. The Dürdan group is (or was) active in window prostitution in at least five Dutch cities, and also worked with pimps and sex bosses in various cities in Germany and Belgium.

A clear hierarchy and division of tasks emerged within the group in the Netherlands. After some time, the three men (who originally monitored activities themselves) hired bodyguards to keep watch on the prostitutes and to monitor the number of customers and the earnings. Various bodyguards were eventually promoted to pimps, and could have their own women working for them. Some of these, however, continued to carry out "bodyguard duties".

Victims

In total 120 prostitutes were associated with the Dürdan group. By April 2007 it was possible to label seventy-eight of these as suspected victims based on phone taps, observations or statements. At that time, around 2 months after the initial arrests, ten women had reported human trafficking or submitted statements incriminating the Dürdan group. Some of them later wished to retract their statements – which, incidentally, is legally impossible (Board of Procurators General, 2005).

The prostitutes came from approximately twenty different countries (mostly European). Most victims came from Germany or the Netherlands – other countries included Ireland, Poland, Bulgaria and the Czech Republic. Although some of the women were recruited on the clubbing scene, most were "snatched" from other pimps. The victims work in window prostitution in the Netherlands, usually every day and even during menstruation. Overheard telephone conversations revealed some victims asking their pimps for permission to stop working. Many of the women have to reach a target of 1000 euro per day, and many of the victims are practically under 24-hour surveillance by the criminal group.

The victims' relationship to their pimps is often marked by a combination of threats and fear on the one hand, and mutual dependence (if not love) on the other. In many cases, following an initial period of winning over, pressure and violence are applied in increasing measure. Victims who made reports or submitted statements to the police tell of how they were beaten with baseball bats, and how they were made to stand outside in the cold water of lakes in holiday parks during winter. There were also reports of forced abortions, breast enlargement (forced and voluntary), and tattoos with the names of the pimps.

² Translator's note: The police station that monitors the Red Light District is in the *Beursstraat*, and in this report is also referred to as the *Beursstraat* police station.

Facilitators

The prostitutes hired rooms from licensed window-hire businesses in various Dutch cities. In some cases there was direct contact between these businesses and the pimps. A tax consulting firm was involved in the administration required by prostitutes in order to work in the licensed sector. Various small temping agencies also provided suspects with payslips that they could use to create the appearance of having legal employment. An abortion clinic performed at least five abortions for the group, who also went to the same cosmetic surgery clinic for each of the breast enlargements. A doctor associated with this clinic gave discounts to people who were introduced via the main suspects.

It is likely that two of the facilitators in the area of accommodation were aware of the Dürdan group's criminal activities, to whom they leased several residences.

Identifying abuses surrounding the Dürdan group

It is likely that nearly all of the above-mentioned facilitators were to some degree aware of the exploitative practices of the Dürdan group. In spite of this, only one window lessor made a formal report to the police. A prostitute who did not work for the group also made a report concerning victims of the Dürdan group who worked close by to her. Lastly, an anonymous report was made by somebody who probably lived somewhere close to the victims and suspects.

After the Beursstraat police station had been warned as early as 1998 by the German police, criminal investigations took place in 2000 and 2003. However, these investigations did not result in an end to the group's criminal practices. Furthermore, more reports were received in 2004 and 2005 from both victims and current/former associates and/or competitors of the group.

Investigation into the identification of abuses

The focus of the investigation

All of the above has shown that women have been exploited for years in the licensed window-prostitution sector. This justifies posing the question of *how it is possible that forced prostitution, i.e. human trafficking, was able to take place (almost unimpeded) in the licensed window prostitution sector.*

The positive image put forward of the situation in the licensed prostitution sector by the representatives of some police forces at the start of the investigation led to the hypothesis that signs of human trafficking had apparently gone unseen. The focus of the investigation therefore came to rest on the manner in which victims who were already working in prostitution or who were taking steps to do so are identified: the *identification stage*, as it is called. In so doing, we selected the prostitute or the potential victim as a starting point: which agencies does she come into contact with if she is preparing to enter the licensed prostitution sector? What are the policies, policy implementations and capacities for identification of these actors/agencies?

To answer the main question of the investigation, we identified agencies in three cities that beginning/existing prostitutes come into contact with and/or which are responsible for maintaining order and preventing abuses in the prostitution sector. These agencies were approached for interviews, and their policy implementation was examined. The three cities (Amsterdam, Utrecht and Alkmaar) were chosen based on information that was available on the criminal group's activities at the start of the Sneep project.

The problem areas that we identified were recognized as a national issue by the national officer for human trafficking (*landelijk officier mensenhandel*) and the chairman of the National Expert Group on Trafficking in Human Beings (*Landelijke Expertgroep Mensenhandel*, LEM). In order to prevent a more or less random choice of three cities resulting in their stigmatization, and to ensure that the report appeals to all municipalities, details have been anonymized wherever possible. To this end, all references to individual cities have been removed. However, this approach does not mean that all of the problem areas described here are applicable to every municipality in the Netherlands, as the decentralized nature of prostitution policy will lead to local differences. Moreover, we are only able to make pronouncements on the cities that we investigated.

Methods

In addition to studies of literature and files, 63 respondents were interviewed. Of these respondents, 46 were spoken to in person by means of a half-open interview; the remainder were interviewed by telephone. The parties approached were: municipal authorities, police, the vice squad, the Aliens Police, the Dutch Tax and Customs Administration, the Chamber of Commerce, the Municipal Medical and Health Service (GG&GD), the Immigration and Naturalization Service (IND), the National Prosecutors Office, the Ministry of Social Affairs and Employment, the Bureau of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (BNRM), the *Rode Draad* association for the rights of sex workers, the Dutch Foundation Against Trafficking in Women (*Stichting tegen Vrouwenhandel*, STV), the National Expert Group on Trafficking in Human Beings (LEM), aid associations and victims.

Where possible, the respondents were chosen so that we could gain an accurate picture of both policy and actual practice. Supplementary to the interviews, we accompanied several respondents during their duties – in total we attended six prostitution checks and accompanied the tax inspectors once. During the final stage of the investigation we submitted our preliminary findings to organisations that have many years of practical experience in the areas of prostitution and human trafficking: the Bureau of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (BNRM), the STV and the *Rode Draad*.

Findings

The investigation brought up a range of points and problem areas, presented below under the headings “policy implementation”, “unclear policy elements”, “prostitution inspections as a means of identifying human trafficking”, and “policy shortcomings”.

Lastly, "the human element in policy implementation" is touched on. But first we discuss two general observations.

General Observations

The hypothesis that signs of human trafficking apparently went unnoticed was undone by the image that the prostitution inspectors had of the window-prostitution sector: in all three cities they estimate the percentage of women working against their will at 50-90%. Based on the most conservative estimate of 50%, this amounts to 4,000 victims of human trafficking per year in Amsterdam alone (the municipality of Amsterdam estimated the number of window prostitutes at 8,000 in 2006). By way of comparison: between 2001 and 2005, 92 cases of human trafficking were registered at the Amsterdam District Public Prosecutor's Office that all related to exploitation in the sex industry, only eleven of which were in 2005 (NRM, 2007, p. 191). In 2005 the STV received 424 reports from victims throughout the Netherlands (www.mensenhandel.nl). Possible reasons for these striking differences could include: overestimation by the inspectors, many slight but few concrete signals, or follow-up of the signals falling by the wayside. Further research into this matter fell outside the scope of this investigation.

Another striking point relates to the limited benefit obtained from 'lessons from the past'. Several problem areas revealed by the investigation had been established earlier, and some even incorporated into recommendations and action items. Among other things, this relates to the role of the municipalities, the lack of clarity regarding employment relationships (particularly independence), improvement of communication among partners in the chain, and ensuring an adequate level of knowledge among the people involved.

Policy implementation: administrative enforcement

Although municipalities have been assigned a leading role in the supervision of the prostitution sector, in practice at the time of the interviews they played little to no part in the identification stage. In the municipalities investigated, inspections on the enforcement of licensing conditions were largely left to the police. In two of the three municipalities, the police also issued the licences. Municipalities have carried out little to no supervision to ensure sufficient administrative checks or their proper execution. It should be noted here that the municipalities in question have made positive changes over the last year.

Another discrepancy between policy and implementation concerns the agreements between partners in the chain – although they were concluded at management level, in actual practice they are as yet implemented either hardly or not at all. In this context it is the Tax and Customs Administration in particular that is lacking input from the police. In a more general sense, there is often insufficient communication between the relevant agencies, obstructing efficient cooperation. However, the relevant municipalities have reported that here too, efforts have been made to improve communication and relations with the various partners.

Within agencies too, policy sometimes also differs from implementation in practice. This applies particularly to prostitution inspections within the police force. The Directive on Trafficking in Human Beings (*Aanwijzing Mensenhandel*, Board of Procurators General, 2006) stipulates the requirement that all inspectors must be certified. However, in reality not all active inspectors have completed a course on human trafficking prostitution inspections (*Prostitutiecontrole Mensenhandel*, PCM) or similar. Such courses cover a code of conduct. During the observations of the prostitution checks, it was apparent that the code was not followed properly in some aspects. For example, prostitutes' personal information was collected without any clear legal basis for doing so. Additionally, contrary to the regulations, in some prostitution areas fixed couples of inspectors are formed. Other deviations from the code include prostitution inspectors who drink coffee with operators or window lessors, or inspectors who maintain contact with pimps or bodyguards. Among other things, this last point increases the risk of collusion or slipping into a criminal environment, a point of caution mentioned in the code of conduct. Furthermore, this behaviour does not improve the trust of possible victims of human trafficking in the inspectors.

In a more general sense, prostitution inspection seems to be almost entirely focused on prostitutes and crimes committed by/against them, whereas an administrative inspection is a formal check of whether the licensing conditions are being met by operators.

Policy implementation: criminal law enforcement

Multiple respondents, including some from the police, spoke about victims "retracting their reports", although this is a legal impossibility. It is not possible to start a criminal investigation on the basis of a "retracted report". However, human trafficking is an offence subject to *ex officio* prosecution, which does not require a report to start an investigation. Nevertheless, the Directive on Trafficking in Human Beings states that a report still applies as the start of an investigation (Board of Procurators General, 2005). Reports of human trafficking must therefore always be submitted to the Public Prosecutor's Office.³

In all three municipalities there are also a number of cases "on ice" that are waiting to be processed. This is contradictory to the Directive on Trafficking in Human Beings (2006), which states that signs of human trafficking must always result in investigation and, if possible, prosecution.

Unclear policy elements

Confusion is rife regarding prostitution policy and related legislation – not only among citizens and implementing officials, but also higher up in management. This lack of clarity is partially fuelled by the lack of uniformity that comes with decentralized policy. Conversely, a lack of clarity leads to differences in policy implementation. Some unclear aspects that we came across relate to the question of whether/which information collected from the inspections needs to be recorded, which documentation the inspectors should be asking for, whether registration with the Chamber of Commerce is mandatory, and whether (as is the case with other member

³ Also regarding the possibility of starting a B-9 procedure for victims (*Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut*, 2006)

states) prostitutes from the two newest EU member states (Bulgaria and Romania) must be registered with the Immigration and Naturalization Service (IND). It is also unclear when a person may call themselves a sole trader as different government bodies (IND, the Tax and Customs Administration) have different criteria. Moreover, it is unclear who should be monitoring sole proprietorship (the police, Health and Safety Inspectorate or the Tax and Customs Administration). Until 1 May 2007, this was of particular interest to new EU member states, and now mainly to Bulgaria and Romania, as residents of these countries may only work as prostitutes in the Netherlands as sole proprietors. By de facto treating prostitutes as employees, operators are in breach of the licensing criteria and possibly also of the Foreign Nationals (Employment) Act (*Wet Arbeid Vreemdelingen*).

Prostitution inspections as a means of identifying human trafficking

To identify instances of human trafficking, use is primarily made of instruments provided for by prostitution policy, such as prostitution inspections. Thought on new measures to combat human trafficking usually also takes place within the "framework of prostitution policy". Conversely, implementation of prostitution policy takes place primarily within the context of detecting human trafficking. This development is to the detriment of the other objectives of the abolishment of the ban on brothels, such as standardization of the sector. The investigation that we conducted into the manner in which the administrative inspections are effected in practice shows that these inspections cannot serve as the principal source for detection of human trafficking.

The fact that the inspections provide little concrete (or other) information may be due to the following possible causes: Firstly, victims of human trafficking are extremely difficult to identify. Their willingness to lodge reports is low, e.g. because victims are too scared to go public about their status as victims. Moreover, victims do not always feel as though they are victims, such as when their pimp is also their lover, or if they have entered into a contract. Victims are also difficult to identify based on external features. For example, in the Dürdan case women were under pressure to earn high targets every day. Cheerful and inviting prostitutes attract the most customers, and so paradoxically enough it was precisely these victims who seemed to be "happy hookers".

The inspections generally involve speaking with the prostitute for several minutes. Given the aforementioned observations, it is unlikely that a victim will make it clear to the inspectors during that time that she is under duress. The fact that the women are being watched by pimps and bodyguards reduces the likelihood even further. Aid workers from STV confirm that the women are in no need of a chat with the police, instead they want the police to focus on the pimps.

Administrative obstacles

A significant part of the prostitution inspections that were observed consisted of checking "papers", often only proof of identification. However, the administrative processes that prostitutes must go through in order to start working do not prevent forced prostitution. First of all, the majority of victims of the Dürdan group turned out not to have registered with the municipal authorities, Tax and Customs Administration or the Chamber of Commerce. Any victims who (either forced by a pimp or otherwise)

do go through the process are duly registered at agencies such as the IND, the municipal authorities and the Chamber of Commerce – and are rarely recognized as victims. Incidentally, detecting human trafficking is not the chief task of the registering agencies, and it is also doubtful as to whether these administrative obligations form a real obstacle to underage/illegal prostitution. These doubts arise from the fact that during inspections, fake or counterfeit passports have been found that had been successfully used to obtain registration in the Municipal Records Database (MBA), the Chamber of Commerce, a tax and social insurance number (*SoFi-nummer*) or a residence permit.

An aside: the human element

The Dürdan group had been active for years in the prostitution areas. During those years the prostitutes, bodyguards and pimps came into contact with various agencies and other involved parties such as police supervisory authorities, operators and customers. This nevertheless did not lead to prosecution or forced discontinuation of activities. One possible explanation for the long period over which the group was able to continue despite many pairs of 'watchful eyes' lies in the fact that every potential identifier has competing interests. For example, commencement of a human trafficking investigation could be stalled due to capacity being taken up by a child pornography case. Or a businessperson may hesitate in involving the police because of the possible negative effect on clientele. Prostitutes' customers could close their eyes (intentionally or otherwise) to the phenomenon of forced prostitution. Victims also have their own reasons for not wanting to lodge a report. When creating policy, it would be advisable to investigate and obviate these competing interests.

Conclusion

How is it possible that forced prostitution, i.e. human trafficking, was able to take place in the licensed window-prostitution sector in the three municipalities under investigation?

Current prostitution and human trafficking policy is ill-equipped to detect involuntary prostitution⁴ (i.e. human trafficking). It supposes that a significant portion of human trafficking signs are detected during the administrative inspections of licensed businesses. In reality, these inspections focus primarily on the prostitutes and according to our observations consist for a large part of checking their "papers". However, there is no administrative barrier that presents an obstacle to forced prostitution; if they choose to register, victims are virtually never recognized as such during the procedures. Possession of the right papers does therefore not preclude being a victim of human trafficking. Of course, the inspections represent an important point of contact between the government and potential victims of human trafficking, and are used to try to get an idea of signs of human trafficking. However, victims of human trafficking are particularly difficult to identify, especially if they do not consider themselves to be victims or if they wish to conceal their status as victims. Prostitution

⁴ Translator's note: In this document, both the Dutch terms 'forced prostitution' and 'involuntary prostitution' are used. Although this distinction is maintained throughout the translation, in the context of this report, these two terms can be regarded as synonymous.

inspectors estimate the number of prostitutes working against their will to be very high, but often cannot sufficiently specify the signs, so they are not investigated further. In this light, it is important to invest in the tapping of new signal "sources". Officially, licensing policy is primarily focused on operators; the fact that a business is licensed does not equally guarantee that no exploitation (by third parties or otherwise) is taking place.

Not all aspects of human trafficking and prostitution policy are being properly implemented. For example, there is insufficient exchange of signs of human trafficking between the various agencies; the municipalities investigated by us exercise little direction over the prostitution inspections; not all prostitution inspectors are certified; and the code of conduct is not always followed. There is also a lack of clarity regarding which documents should be requested and which information should/should not be recorded during the inspections. Rather than being caused by a slipshod implementation of policy, some problem areas result from shortcomings in the policy itself; examples include the strong emphasis on administrative inspections as a means of recognizing/combating human trafficking, and the supposed presence of an administrative barrier. The current decentralized policy also results in local differences in approach, regulations and the extent to which combating human trafficking is a priority in practice. Former identified problem areas and other "lessons learned" have not (or not yet) been followed-up due to a lack of national direction.

A complete answer to the main question posed by the investigation requires an examination of not just the identification stage, but also of how signs of human trafficking are acted upon. The fact that various government agencies and journalists for years were aware of the activities of the Dürdan brothers suggests that, even if signs of human trafficking are found that can serve as a basis for indictments, they are not being acted upon effectively. Further investigation into problem areas and shortcomings in the follow-up of signs of human trafficking would therefore also seem advisable.

Introduction

Human trafficking attracts a lot of interest. Several years ago the National Prosecutors Office designated the crime, the main elements of which are duress and exploitation, as a priority for the police and judicial authorities (Board of Procurators General, 2006). More recently human trafficking has also been in the spotlight of politics (including local) and the media, with most attention being focused on the prostitution-related variant, e.g. in the form of policy changes and the closure of brothels (Municipality of Amsterdam, 2007; 2007-II)

Following the abolition of the ban on brothels in 2000, various evaluation and policy documents appeared. The tone of these documents in relation to the licensed part of the prostitution sector⁵ was moderately positive to positive. For example, the government's National Action Plan on Trafficking in Human Beings stated:

The licensed and monitored sectors of the sex industry have now been cleaned up considerably, and self-regulation within the sector has begun. The visible component of the sex industry appears to be reasonably free of human trafficking (Cabinet, 2004-II:12)

A similar positive representation of matters can also be found in the "Corps Monitors"⁶ of the Project on Prostitution and Human Trafficking/the Netherlands Police Force (*Project Prostitutie en Mensenhandel/de Nederlandse Politie*) which describes the efforts of police forces in the field of regulation of prostitution and combating human trafficking.⁷ In the 2004 Corps Monitor, half of the police forces indicated that the licensed or premises-based prostitution sector in their area was (as good as) free of any abuses (PPM/DNP, 2004). More recently, Goderie and Boutellier (2006) wrote about Rotterdam that although the licensed sector has remained small, it functions relatively well. They propose that the legalization of the prostitution sector has led to an "actual sorting of the wheat from the chaff" (Goderie en Boutellier, 2006: 81). According to the last evaluation of the consequences of the abolition of the general ban on brothels by the Research and Documentation Centre (WODC), although the number of prostitutes who still have a pimp is worrisome, in the sex industry there are "few real abuses detected in the field of working conditions" (Daalder, 2007-I: 1). Furthermore, the signs of involuntariness encountered in to a small degree by researchers emerged from a sub-investigation into illegal prostitution (Daalder, 2007-I).

The Sneep criminal investigation has possibly played a role in the recent political awareness of and focus on human trafficking. The Sneep project was launched in April 2006 at the initiative of the National Prosecutors Office (Board of Procurators General) in partnership with the National Criminal Intelligence Service. Within this

⁵ The most recent Corps Monitor on prostitution, which appeared during the course of this investigation, paints a less rosy picture.

⁶ Translator's note: a "Corps Monitor" [*Korpsmonitor*] is an annual police report containing the results and policies on a certain issue, in this case prostitution and trafficking in human beings.

⁷ Since the abolition of the general ban on brothels in October 2000, Dutch municipalities have been able to make prostitution businesses subject to licences. There is currently a large number of visible and premise-based operational forms of prostitution (such as window prostitution and clubs) that are licensed.

project, various investigation agencies⁸ concentrated on a large group of human trafficking suspects by running simultaneous criminal investigations. Over a period of just under ten years, this group exploited dozens of women. The victims were forced in various ways to work in window prostitution and to part with their earnings. The group was active in various locations in the Netherlands and abroad.

Following the first arrests by the National Criminal Intelligence Service in February 2007, there were many news reports about prostitutes in the Netherlands who were exploited in a very violent and organized fashion by a gang of human traffickers⁹ – and, moreover, that this happened within the licensed sector.

1.1 Objective

The scale on which, and the violence with which, the suspects appeared¹⁰ to have exploited women in the licensed prostitution sector raise some questions: Are signs of exploitation going unnoticed by the government agencies that have an inspection/supervisory role in the licensed prostitution sector? Is the current set of policy instruments intended to organize and keep the prostitution sector free of crime sufficient to detect abuses?

To answer questions such as these and in order to share the findings of the Sneep project with other interested parties, the decision was made to run an investigation parallel to the operational investigations of the Sneep project. This report is the product of that investigation. The report has a twofold objective:

The first objective is to identify and localize possible shortcomings or problem areas in relation to the detection of human trafficking in local and other government policy and/or the implementation of this policy.

An ancillary objective of this report is to allow the local and other forms of public administration and the relevant implementing bodies to share in the information on the modus operandi of the group that is the subject of the Sneep project, referred to here by the alias "the Dürdan group". Knowledge of the working methods of the Dürdan group and their facilitators could lead to changes to current policy or the relevant procedures. An understanding of the group's activities may also contribute to the formation of strategies for the criminal prosecution of human traffickers.

1.2 The Problem

One of the intended policy objectives of abolishing the ban on brothels was combating the exploitation of involuntary prostitution. The Sneep investigation revealed that this objective has not been achieved. The results of the criminal

⁸ In addition to the National Criminal Intelligence Service of the National Police Service, this included: the Utrecht, Noord-Holland-Noord and Amsterdam-Amstelland police forces, the Dutch Military Constabulary, the Social Security Information and Investigation Service and the Netherlands Financial Intelligence Unit.

⁹ Investigative journalist Hopkins published on the same group of offenders in 2005. At that time, there was no political interest.

¹⁰ The case is still before the court.

investigation raise the question of how it is possible that so many prostitutes work in the licensed window prostitution sector in the Netherlands against their will; all the more since combating human trafficking was a national priority for judicial authorities and the police even before the ban on brothels was lifted (Cabinet, 2004).

1.3 Main questions posed by the investigation

As mentioned above, the Sneep project revealed that abuses such as duress and exploitation occur in the licensed prostitution sector, giving rise to the following question posed by the investigation:

How is it possible that forced prostitution, i.e. human trafficking, was able to take place (almost unimpeded) in the licensed window-prostitution sector?

To gain an understanding of who might be able to detect abuses, we took the prostitute (or potential victim) as a starting point: which agencies must she approach in order to work legally¹¹ in the licensed window-prostitution sector? And which agencies approach her?

The underlying thought here is that each contact point is a potential detection point: every time that a (future) prostitute comes into contact with the employees of an agency, they may be able to pick up possible signs of human trafficking. This view in turn leads to the following questions:

- With which parties (agencies) do prostitutes come into contact prior to and during her work in the licensed window prostitution sector?
- Are there additional relevant agencies active in combating human trafficking?
- What is the policy of these parties (agencies) in the field of regulation of prostitution and combating human trafficking?
- In what fashion is this policy implemented?
- What is the actual detection capacity of these agencies?

1.4 Boundaries of this investigation

Various stages can be identified in the fight against human trafficking. One initial step is to prevent women and girls¹² from ending up in prostitution against their will. This can be achieved through campaigns of instruction in countries of origin, 'beware-of-loverboys' campaigns or through the deterring effect on potential exploiters of an effective human trafficking policy. This 'prevention stage' is not covered in this report. The focus of the investigation lies on the identification of victims who already work in prostitution or who are taking steps to do so: the 'identification stage', as it is called. The main focus is on the detection opportunities of government agencies, given that identifying abuses is a crucial first step in enforcing the ban on human trafficking.

¹¹ Here, legality refers to having the right papers, etc. Forced prostitution is, by definition, illegal.

¹² Of course there are also male victims of human trafficking. Given that a large majority of the victims in the prostitution sector are female, here reference is still only made to 'women'.

The subsequent stage, the response to detection in the form of investigation, prosecution or administrative measures¹³, is only discussed if the interviews or the criminal investigation give reason to do so. The procedures that could then follow on from this 'response stage', such as the confiscation proceedings in relation to the suspect or the B-9 residency procedure for the victims, fall outside the scope of this report.

By choosing the prostitute as our starting point, we have decided against extensive investigation of means that directly target potential offenders, facilitators, operators or owners of premises, such as the 'convertible method'¹⁴, Public Administration (Probity Screening) (BIBOB) procedures, and Building Control. However, references will be included where relevant.

1.5 Division of chapters/Reading guide

Chapter two includes a description of the Sneep project. The following chapter describes the subject of this report, the Dürdan group. In chapter four, the methods of investigation are given. Chapter five deals with the legal and policy frameworks, and chapter six identifies the agencies with which a prostitute comes into contact when preparing to work in the licensed sector. Chapter seven discusses these agencies and their policy implementation based on policy documents and interviews, specifically examining the core focus of this investigation: the identification stage. Where possible, the Dürdan group's activities are cited as an example. As a preface to the conclusions, Chapter eight discusses the problem areas and other salient aspects of the investigation, followed by the conclusions in chapter 9. Chapter ten digresses, offering a theoretical approach to further investigation. Lastly, the recommendations follow in Chapter 11¹⁵.

¹³ This concerns administrative measures that are imposed due to the discovery of underage, illegal, forced or other undesirable forms of prostitution.

¹⁴ Translator's note: This method (*cabriomethode* in Dutch) is a legal framework allowing police to start proceedings against individuals solely on the basis of an affluent lifestyle without fixed employment and clear signs of criminal activity.

¹⁵ Translator's note: Only chapters 3, 8 and 9 are translated here, either wholly or in part.

(pp. 32-39)

3 The Dürdan group

This description of the criminal network is based on information from previous criminal investigations, attending the bi-weekly meeting between the analysts of the various criminal and investigation teams, and the files of the suspects and the victims. Subsequent to the arrests, the reports of the interrogations of the suspects and statements by several victims were also consulted.

In April 2007, a draft was distributed among the team leaders or coordinators of the various investigation teams, accompanied by the request for them to check whether any significant facts or new developments had been overlooked. A series of, face-to-face discussions with the team leaders generated valuable feedback. Drafts at various stages were also shared with the analysts, with the request for them to provide comments and additions. For the most recent information and changes, discussions were held with the Sneep project analyst, tactical coordinator and team leader (respondents 64, 65 and 66) in February and March 2008.

The description of the network is based for the most part on investigation data that have not yet been verified by the court, and therefore does not claim to be 'true' in a criminal law sense.

3.1 Structure of the organization

The main suspects in the Sneep project were, as far as can be ascertained, first spotted in the Netherlands by police officers from the station that monitors the *Wallen* (i.e. red-light) district in Amsterdam. Three men of Turkish origin (Halit Dürdan, Nejat Dürdan and Ali Serdar) arrived in Amsterdam in 1998 from Germany. The German police informed the Beursstraat police station about these men. Over the course of nearly a decade, this criminal partnership grew into a network of approximately 35 pimps, bodyguards and other associates. In addition to Amsterdam, the Dürdan group was also active in the licensed window-prostitution areas of at least Alkmaar, Utrecht, The Hague and Haarlem. They also collaborated with pimps and sex bosses in various cities in Germany and Belgium.

Division of roles within the group

The group clearly contained hierarchical relationships, or 'ranks' in the words of Halit. After the pimps, next in rank are one or two 'promoted' prostitutes who have more responsibilities and freedoms than the others. Then follow the 'bodyguards' and the 'crawlers'.¹⁶ The bodyguards monitor the prostitutes and take action in the event of 'difficult customers'. Bodyguards are always present in the prostitution areas. The difference between bodyguards and pimps is not always evident from their duties: some pimps also work as bodyguards for girls of other (higher-ranked) pimps, and after some time bodyguards may get a 'girl for themselves'. An important difference

¹⁶ Taxi drivers without a licence who make money by bringing their customers to brothels, gambling houses etc.

between bodyguards and pimps is the difference in status or rank¹⁷: pimps are clearly ranked above bodyguards. Among the pimps themselves it is very clear who is the highest in rank.

The Dürdan group expanded over the years and took on an increasingly tiered structure. Ali Serdar is now the head of his own group, but still occasionally does work with the brothers. In early 2006, Nejat moved away to Germany, at which time Halit managed the group of pimps working for the brothers in the Netherlands. The three men rarely appeared anymore in the prostitution areas in person, leaving the supervision and other duties to other people.

3.2 Cover

3.2.1 Identity

In May 2007, five fake or counterfeit IDs were found on the suspects. Seven suspects took on the identities of other suspects in the group. In one case, one suspect intended to get the same tattoo as the person whose identity he had taken on. It was also found that three of the suspects were known to one or all of their victims by their alias only.

3.2.2 Property and communication

The bodyguards operated very openly in the prostitution areas, and did not avoid talking to the police (see Chapter 7). In some ways the group members did do their best to cover themselves, e.g. by registering rental properties and cars under other names (usually those of prostitutes), and by frequently exchanging prepaid or other SIM-cards. Some victims had mobile telephones that were exclusively used to call their pimp.

3.3 Victims

In January 2007, the analysts in the Sneep project knew of 120 possible victims involved in the Dürdan brothers' network, 78 of which were suspected victims (see also Scope §3.6, and methods, §4.7.1). Of the 120 prostitutes, many came from Germany (36) and the Netherlands (25). In total, 73 women (65%) came from the 'old EU member states', twenty women (17%) from the 2005 new member states, and eleven (9%) from the 2007 new member states. Six women (5%) were born in non-EU countries, and the country of origin was unknown for ten of the women.¹⁸

The Sneep project revealed no single pattern of transport or logistics network that brought women to the Netherlands. This is not surprising, given that nearly all of the women (who only appear in the Sneep investigations once they are part of the group) come from EU countries. Many of them are also recruited in the prostitution areas.

¹⁷ The distinction that we make is based on the distinction made by the group members themselves, which came to light in tapped conversations, interrogations and police observations.

¹⁸ Because of the possible use of fake or counterfeit identification documents, certainty on the correctness of countries of origin is not always possible.

3.3.1 Seduction, Force and Violence

It is probable that the women are already working in prostitution before they become part of the Dürdan group. The findings of the Sneep project revealed no victims (suspected or otherwise) who did not know in advance that they would be working as prostitutes. Prostitutes are brought into the group in various ways. Usually they are 'snatched' from other pimps; often prostitutes are induced to 'switch' voluntarily. Four women lodged reports of intimidation by the group – group members would stand before the doors of these women and deter customers. These prostitutes felt strongly that this was supposed to make them work for the organization.

Many prostitutes have a relationship with their pimp, characterized by a combination of fear and threats on the one hand, and dependence (if not love) on the other. Victims' statements have shown that often several coercion methods were applied in relationships with suspects. Many cases suggested that after an initial romantic stage, increasing amounts of force and psychological/physical violence were applied. Also, the extent of the violence applied varies from pimp to pimp. In addition to threats of violence and bonding through love affairs, women are prevented from leaving the group because they are under constant surveillance. Other observed forms of duress include the imposition of a sum for the purchase of their freedom, varying from €30,000 to €240,000, and taking their passports. Some women were also afraid of being murdered if they left the group.

Really scared

A is called up by B. B forgot to tell A that he cannot come tonight because his girl is not working today. A says that B's girl is starting to get cocky because they are not calling her anymore. B says, *"That's impossible. She might get cocky in front of me, but not in front of them because they're her girlfriends. And even if she is getting cocky, so what? (...) She knows that her life will be in danger, she's well aware that you'll kill her. That girl is really scared of you."*

Like a lamb

A telephone call between two suspects: One suspect's girl wants to spend some money on clothes. The other advises him that he should not let his girl spend too much.

A: *"Sometimes you have to know when to say no... I tell you, sometimes you have to grab her by the neck.. by the hair... and say stuff like I'm gonna fuck you, I'm gonna do shit to you, and look her in the eye and throw her down... that'll be enough for her... I'm not lying... I swear... the other day we had an argument and I beat her hard... I hit her a bit. Now she's like a lamb..."*

-B: *"Now she's like a kitten sitting in the corner..."*

-B: *"Yeah, and afterwards she came back to her senses."*

Earning more

Suspect A calls suspect B. B says that his girl is asleep and that she has been crying. "How much has yours earned?" asks A. "Not much", says B.

A: *"Enough to pay the rent?"*

B: *"No."*

A: *"How much did she earn yesterday?"*

B: *"Five hundred."*

A: *"Tell her that you'll organise for her to get implants and stuff, so she'll be earning a thousand a day. She'll get implants and we'll sort out her hair."*

3.3.2 Exploitation

The Dürdan's prostitutes normally work one 'shift' per day. According to her mother, Anna (Halit's girlfriend) works seven days per week, from around 7:30 p.m. to 7 a.m. Some victims revealed that they would work extra shifts in addition to these if their earnings had been low. Most women simply kept working during their periods. Victims also indicated having to return to work the day after breast enlargement surgery, or following a (sometimes forced) abortion.

Various intercepted telephone calls or statements included references to daily targets of €1000 per day, which prostitutes had to pay their pimps after costs (such as rent for the window). The targets also proved to be different for different victims, and not all victims had a target imposed.

3.3.3 Work locations

Most prostitutes linked to the group have worked in several places in the Netherlands, and sometimes also in Belgium and Germany. Aid workers often

mentioned a fast turnover of women – in this way, the pimps try to hide their victims from view of the police and/or aid workers. The supply of ‘new girls’ in a city was also supposed to increase the turnover. The Dürdan group did not seem to employ this kind of ‘prostitution carousel’ in which women are put to work in different cities, one after the other. Some victims had been working in the *Wallen* district for years, sometimes even in the same window. Whenever Halit decided to have a prostitute moved, it was usually to keep a good location occupied. Prostitutes were also moved to certain cities if more was being earned there. Amsterdam was often the most lucrative city.

3.4 Facilitators

Several facilitators were active outside of the group, who may or may not have been aware of their role. They are dealt with below under the headings ‘administration and labour’, ‘accommodation’ and ‘medical and cosmetic care’.

3.4.1 Administration and labour

A ‘consultancy’ took care of administrative matters for prostitutes in the group. This agency was linked to an address at which many prostitutes are registered in the Municipal Records Database (*Gemeentelijke Basis Administratie*, GBA). It is also suspected of supplying fake employer declarations for several suspects, and there is evidence to suggest that other companies issued fake employer declarations for the group. In one case, a declaration was issued for one of the suspects stating that he was employed by a business, at a time when he was detained.

3.4.2 Accommodation

At any time, a large number of suspects and victims lived in small houses in recreation parks, which were hired from a real estate agency at a ‘group discount’. The agency also organized other practicalities for the group such as cars, telephones and fake employer documents.

3.4.3 Medical and cosmetic care

An abortion clinic in the Netherlands performed at least five abortions for the group. It is unknown whether the same person accompanied the women each time (respondent 64). A cosmetic clinic performed all breast enlargements for the group, and gave the group a discount. In the case of at least one victim, the pimp spoke to the doctor by way of intake. Several victims also declared that the pimp specified the ultimate cup size.

3.5 Funds

The few statements/reports from victims of the group show that as a rule, the prostitutes give all of their earnings to their pimps. Every now and then they receive some pocket money for purposes such as buying clothes or for sending to their families. The prostitutes pay rent for their working rooms directly to the leasing agency. In one of the municipalities, the bodyguards collect protection money from the women and deliver it to Anna (Halit’s girlfriend), who then pays them their wages.

It should be noted that the investigation teams did not see prostitutes handing over their earnings to their pimps; this presumably took place mostly behind closed doors. No evidence was found of the exchange of substantial sums of money via bank transfers between the victims and the suspects. According to the financial coordinator of the Sneep project, at least part of two of the suspects' money was sent by courier to their fathers in Germany. Another part of the profits was supposedly taken directly to Turkey.

Little more has come to light regarding the spending of the group's criminal gains: little information is available on the ownership of property, bank deposits or money-laundering practices. The fact that it is predominantly cash that circulates in the prostitution sector makes it difficult to monitor flows of money. In general, pimps have a high spending pattern: they spend a lot on cars, expensive watches, eating out and gambling. The amount remaining for savings or investments is unknown. The investigation teams suspect that several suspects own houses in Turkey and/or have invested in tourist complexes. With the exception of one suspect, the men did not have Dutch bank accounts.

3.6 Scope

In February 2007, 55 suspects had been identified from the Sneep project investigations, including twenty pimps, eleven active bodyguards and three regular drivers (crawlers). Thirteen men who had worked as bodyguards were no longer active as part of the group. Other suspects appeared as facilitators. In addition to being a victim, one prostitute was also a suspect.

In January 2007 there 120 women on the Sneep project's 'list of possible victims' (see methods, §4.7.1), seventy-eight of which had been labelled as 'probable victims' by that stage. Although the remaining 42 prostitutes were signalled by the investigations, too little was known about them to be able to establish whether they were actually victims. It is for this reason that the entire group is referred to as 'possible victims'.

There are various indications that the criminal network that the Dürdan group was part of includes more than the suspects uncovered by the Sneep project. They have contacts in other countries, including Germany and Belgium.

3.7 Identification of the Dürdan group

It seems likely that multiple facilitators (either legal or illegal) were to some extent aware of the Dürdan group's exploitative activities (see chapters 7 & 10). Nevertheless, only one window lessor submitted a formal report to the police. One other prostitute who did not work for the group lodged a report about the group's victims who were working in her area. Lastly, an anonymous report was made by a person who presumably lived in the same area as the prostitutes and suspects.

Various parties professionally involved in the combating and detection of human trafficking had already spotted the Dürdan group. After the Beursstraat station had been informed in 1998, criminal investigations took place in 2000 and 2003, which

did not, however, result in the termination of the group's criminal practices. Moreover, in 2004 and 2005 several reports were lodged by both victims and current/former associates and/or competitors of the group.

3.8 Current situation

The first arrests in the Sneep project were made in February 2007. In total, 28 suspects were arrested, one of whom was also a victim. In addition to these, three suspects had already been detained and one suspect was the subject of a criminal investigation in Germany. In the period of the examinations before the court, two victims were arrested for perjury.

On January 2008, eight suspects were still doing time on remand – these are the suspects thought to be pimps by the investigation team. The bodyguards have already been released. It should be noted that all suspects will still be prosecuted wherever possible. The substantive hearing of the proceedings before the court in the case of Nejat and Halit Dürdan will take place in the course of 2008.

Fifteen victims have lodged reports or have made incriminating statements. Most victims are still working in window prostitution. The bodyguards are also back at work in the window prostitution areas.

(pp. 84-85)

8 Findings

The investigation revealed a number of points and problem areas, presented below under the following headings: 'policy implementation', 'unclear policy elements', 'prostitution inspections as a means of detecting human trafficking', 'policy shortcomings' and the remaining category 'miscellaneous noteworthy aspects'. We will begin with general observations.

At the start of the investigation, we assumed that signs of human trafficking in the licensed sector were probably being overlooked by the police or other agencies. This assumption was based on a paradox, i.e. that the group of offenders in the Sneep investigation had been operating in the licensed sector for years, where they had claimed an estimated 78 victims, while the literature did not confirm the presence of abuses in the licensed sector. The Corps Monitors of both 2003 and 2004 and the National Action Plan for Human Trafficking (2004, p. 34) talk of a 'reasonably crime-free licensed sector'. Goderie en Boutellier (2006) recently wrote that the licensed sector in Amsterdam has remained small, but that it functions relatively well. They propose that the legalization of the prostitution sector has led to a 'clear sorting of the wheat from the chaff', and that more than half of the prostitution takes place in the illegal sector¹⁹. (Goderie en Boutellier, 2006, p. 81).

Partly in response to this contrast, we focused the investigation on detection in the licensed sector. However, the hypothesis that signs of human trafficking were evidently not being picked up was proven incorrect by the impression that the prostitution inspectors had of the window-prostitution sector: in all three cities they estimate the percentage of women working against their will at 50-90%.

Assuming the most conservative estimate of 50%, this would mean a total of 4,000 victims of human trafficking per year.²⁰ By way of comparison: the STV received 424 reports from victims throughout the Netherlands in 2005 (www.mensenhandel.nl). Between 2001 and 2005, 92 cases of human trafficking were registered at the Amsterdam District Public Prosecutor's Office that all related to exploitation in the sex industry, only eleven of which were in 2005²¹ (NRM, 2007, p. 191). This discrepancy raises a number of questions. The forces had already mentioned of a lack of capacity, but this alone would not seem to be enough to explain the difference. Chapter 10 explores possible explanations.

¹⁹ Translator's note: The Dutch text implies here that nearly half of the prostitution sector is now legal, licensed and regulated (the wheat), whereas the rest (the chaff) has remained in or escaped to illegality.

²⁰ The municipality of Amsterdam estimated the number of window prostitutes at 8,000 in 2006.

²¹ One case can relate to multiple offenders and victims.

(pp. 100-102)

9 Conclusion

Firstly, it should be emphasized that these conclusions have been drawn from investigations into the problem of human trafficking in the licensed prostitution sector. We are aware of the current trend in which, in addition to the standard locations such as clubs and brothels, prostitution is also on offer in saunas and couples' clubs (Daalder, 2007-I). Carrying this further, we also acknowledge that there is an illegal scene in which possibly the same amount or even more forced prostitution takes place. Several respondents have expressed their concern regarding the situation of women working as escorts. Given that this falls outside the scope of this investigation, we did not include it in this report. However, we deem further investigation into the matter advisable.

How is it possible that forced prostitution, i.e. human trafficking, was able to take place in the licensed window-prostitution sector in the three municipalities under investigation?

In order to answer this question, the relevant municipalities and parties in prostitution policy were identified and their policies examined. The resulting conclusions are discussed below, and are presented in general terms. Not all points apply to all cities, agencies or people.

At the outset of the investigation, we assumed that signs of human trafficking had not been picked up by the police or other agencies, as previous evaluations of the licensed sector had not shown that abuses had been detected in the window prostitution sector. The investigation did indeed reveal several problem areas in prostitution and human trafficking policy and the implementation thereof, possibly causing signs of involuntary prostitution to be overlooked.

Firstly, current policy is not sufficiently equipped to detect involuntary prostitution (i.e. human trafficking). Licensing policy is primarily aimed at those operating prostitution businesses. However, the fact that a business is licensed does not guarantee that no exploitation is taking place (by third parties or otherwise) – if a prostitute hires a room from a window lessor, any pimp who may be forcing her to do so will remain out of the picture.

Policy also assumes that a significant proportion of indications of human trafficking will be uncovered by inspections of window operators as part of licensing policy. In practice these inspections are directed primarily at the prostitutes, and consist of checking their 'papers' and often a chat. However, if the papers in question (which vary according to city) are in order, it does not mean that the prostitute in question is working voluntarily – being in possession of and obtaining the right papers does not represent an administrative barrier to forced prostitution, and especially not for Dutch women. Victims do not always register themselves and if they do decide to register, they are almost never identified as victims during the procedures. Being in possession of the right papers says nothing about the holder's possible status as a victim of human trafficking.

The inspections are an important point of contact between the government and potential victims of human trafficking. During the inspections, inspectors try to spot signs of human trafficking. However, victims of human trafficking are especially difficult to identify, particularly if they do not consider themselves as victims, or wish to conceal their status as a victim. Prostitutes who are under pressure to earn large amounts will have an enthusiastic and cheerful appearance in order to attract customers, making them look (paradoxically enough) like 'happy hookers'. It is also unlikely that victims will come clean during a short inspection; the risks (violence, shame, insecurity, death) will be – in her perception – too great. There is a reason why victims of human trafficking rarely lodge reports with the police.

Thirdly, implementation of human trafficking and prostitution policy is not satisfactory in all aspects. For example, there is insufficient exchange of indications among the various agencies, and at the time of the investigation municipalities exercised little control over the prostitution inspections. Despite this, prostitution policy has been changing considerably over the last few months: the municipalities under investigation are currently implementing changes to policy and regulations. It should be noted, however, that previously identified problem areas and other 'lessons from the past' have not (or not as yet) been followed up on due to a lack of national coordination.

Besides national and municipal level, the police (at district team level) do not always act in accordance with policy. Interviews and field investigations have revealed that not all active prostitution inspectors are certified, and that the code of conduct is not always followed. There is also a lack of clarity regarding the documents that inspectors may ask to see, and which information should (or should not) be recorded. Furthermore, inspection methods were different in different cities – the current decentralized policy opens the door to differences in approach, regulations and the extent to which combating human trafficking is prioritised in practice.

Lastly, the investigation revealed that poor detection was certainly not the only possible reason that the Dürdan group (and possible similar groups) were able to operate in the licensed prostitution sector for years almost unimpeded. Prostitution inspectors and aid workers estimate the number of prostitutes working against their will as very high; signs of human trafficking are therefore certainly being picked up. However, concrete action in response to these signs in the form of a criminal investigation is often lacking. From the emerging fact that agents are picking up signs of human trafficking at 'grass-roots level' but that this does not result in an equivalent number of criminal investigations/possible court cases, we draw the conclusion that the continued presence of human trafficking in the licensed sector cannot be ascribed to shortcomings in the identification stage alone. In order to provide a more complete answer to the main question of the investigation, further research into problem areas and shortcomings in the following-up of indications of human trafficking would seem advisable. To this end, the following chapter provides a (theoretical) starting point.

Sources cited in the translation

Board of Procurators General (2005). *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik* (Stcrt. 25-01-2005, 17, nr. 2005A001).

Board of Procurators General (2006). *Aanwijzing mensenhandel. Kernpunten aanpak mensenhandel* (Stcrt. 22-3-2006, 58, nr. 2006A002).

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

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

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

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

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

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

TERRI JEAN BEDFORD, AMY LEBOVITCH,
VALERIE SCOTT

AND

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Applicants

Respondent

**ONTARIO
SUPERIOR COURT OF JUSTICE**

Proceeding Commenced at Toronto

**SUPPLEMENTARY AFFIDAVIT OF DR.
LOTTE CONSTANCE VAN DE POL**

Department of Justice
Ontario Regional Office
The Exchange Tower
130 King Street West
Suite 3400, Box 36
Toronto, Ontario
M5X 1K6

Per: Michael H. Morris
Tel: (416) 973-9704
Fax: (416) 952-4518
Our File: 2-587923
Law Society No.: 34397W

Solicitor for the Respondent,
Attorney General of Canada

13857