

BEROEMD EN BERUCHT

CRIMINALITEIT IN AMSTERDAM

Anja Dirkzwager | Jean-Louis van Gelder | Stijn Ruiter | Gudule Custers (Red.)

Beroemd en berucht

Criminaliteit in Amsterdam

Anja Dirkzwager, Jean-Louis van Gelder, Stijn Ruiter, Gudule Custers (Red.)

ISBN 978 90 8850 668 0

NUR 821

© 2016 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, 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 kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stbl. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stbl. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 12010, 1100 AA Amsterdam-Zuidoost) te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
1 Beroemd en berucht: een introductie	9
Jean-Louis van Gelder, Anja Dirkzwager en Stijn Ruiter	
2 Kijken en weggijken	
<i>Prostitutie en mensenhandel in Mokum</i>	17
Marijke Malsch	
3 Toeristen en criminaliteit in Amsterdam	33
Andrew M. Lemieux en Wouter Steenbeek	
4 Volwassen worden in onze hoofdstad	
<i>Risico- en beschermende factoren voor ernstig delinquent gedrag onder jongvolwassen Amsterdammers</i>	45
Jessica Hill en Arjan Blokland	
5 Hotspots van <i>high impact</i>-criminaliteit in Amsterdam: 2008-2013	57
Christian Kreis, Wouter Steenbeek, Ronald van Steden en Hans Boutellier	
6 Onder voorwaarde in Amsterdam	73
Pauline Aarten	
7 De leefsituatie van gedetineerden in Amsterdam voor en na detentie	83
Anja Dirkzwager, Sanne van der Stelt, Hanneke Palmen en Paul Nieuwbeerta	

8	Virtuele training helpt verbale agressie te verminderen	97
	Charlotte Gerritsen en Tibor Bosse	
9	Wie niet weg is, kan wat zien	
	<i>Het zijn guardians die misdaad kunnen voorkomen</i>	105
	Henk Elffers en Stijn Ruiter	
10	Helpende handen maken licht werk	
	<i>Een veldexperiment naar hulpgedrag tegenover personen in uniform</i>	117
	Arjan Blokland, Meike de Boer, Ilkan Tomruk en Jelle Zwarekant	
	Auteurs	131

VOORWOORD

Amsterdam is een stad als geen andere. Een stad die je de adem beneemt als je 's nachts de lichtjes uit de zeventiende-eeuwse huizen ziet schijnen, en je zo blij maakt als je in de lente onder de lichtgroene bomen over de grachten sliert. Een stad waar het gebeurt: waar de mooiste schilderijen van de wereld hangen, waar de koning trouwt, waar het Boekenbal is en de intelligentsia zich beweegt. Waar alles kan, waar fietsers nooit op groen wachten en de tramconductor tegen een vervelende passagier zegt, rustig, met dat lijkige Amsterdamse accent: 'Dus U noemt mij een lul?'

Amsterdam is ook wel de stad van het ongeoorloofde: van drugs, de Wallen. Of van het kwaad: van arme wijken met straatroven en geconcentreerde verloedering, en van puissant rijke wijken waar liquidaties plaatsvinden. Het kleine kwaad werd en wordt op typisch Hollandse wijze vaak gedoogd en in de gaten gehouden. Tegen het grotere kwaad echter stelt Amsterdam zich steeds meer teweer: Amsterdam identificeerde een Top600 van actieve criminelen. Dat is efficiënt. Misdaad is bijna nooit homogeen verdeeld, maar concentreert zich: in bepaalde personen, families, wijken, bedrijfstakken, slachtoffers. Het is een voorbeeld van hoe Amsterdam probeert, steeds gericht, innovatiever en meer *evidence-based*, de misdaad in de stad te bestrijden.

Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, als nationaal onderzoeksinstituut van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), kan zich dan ook geen betere vestigingsplaats wensen dan Amsterdam. Vanaf de campus van de Vrije Universiteit doet het instituut onderzoek naar misdaad, misdadigers en diegenen die proberen criminaliteit aan te pakken: handhavers, de rechtspraak, het bestuur, preventiefunctionarissen en behandelaars.

Dit boek biedt een keur uit ons onderzoek, en wel die onderzoeken die zich speciaal op de stad Amsterdam en haar inwoners richten. We hopen dat het boek informatie geeft, leesplezier biedt, inzicht, en een inkijkje in het criminologisch onderzoeksbedrijf. Voor meer informatie zijn we ook online te vinden: www.nscr.nl.

Catrien Bijleveld
directeur NSCR

1 BEROEMD EN BERUCHT: EEN INTRODUCTIE

Jean-Louis van Gelder, Anja Dirkzwager en Stijn Ruiter

Mokum wat maak je me nou, Mokum wat maak je me nou

Wat maak je me nou voor een puinhoop ervan

Het loopt uit de hand en wat doenne we dan?

Frans Halsema: Mokum wat maak je me nou?

Steden hebben vaak een ambivalent imago. Enerzijds is de stad ‘de plek waar alles gebeurt’, de plaats van ongekende culturele en economische mogelijkheden. Anderzijds staat de stad voor ‘alles wat vies en voos is’. Deze tweeledigheid geldt zeker ook voor de grootste stad van ons land, Amsterdam. In deze bundel richten we ons vooral op de negatieve kant van het grotestadsleven in Amsterdam. In de woorden van Frans Halsema’s klassieker: *wat doenne we als het uit de hand loopt?* En met het uit de hand lopen hebben we het in dit geval over de criminaliteit in de hoofdstad. Dat Mokum niet zomaar een grote stad in Nederland is, behoeft geen toelichting. De stad heeft een reputatie hoog te houden op veel gebieden, zoals cultuur, toerisme, geschiedenis en aanzicht. Maar het unieke karakter van de stad laat zich dus ook op andere en meer problematische gebieden gelden. In deze bundel laten we niet alleen aspecten van de criminele kant van Amsterdam zien, maar juist ook wat hieraan gedaan wordt of mogelijk gedaan kan worden. De bundel is een bloemlezing: hij omvat een aantal voorbeelden van wat er bekend is over misdaad en misdaadbestrijding in Mokum, als illustratie van grootstedelijke criminaliteitsproblematiek. Er worden verschillende aspecten behandeld die diverse onderzoekers van het in Amsterdam gevestigde Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) zijn opgevallen, en waarover zij hun licht laten schijnen.

Wat kunt u zoal verwachten?

De Wallen geven Amsterdam internationale bekendheid, maar ook een evenzo wijdverbreide beruchte reputatie, bijvoorbeeld op het gebied van mensenhandel.

Beroemd en berucht

De bijdrage van *Marijke Malsch* gaat hierover. Ook de vele coffeeshops zijn kenmerkend voor de stad en vormen een belangrijke toeristische trekpleister, maar ze brengen ook problemen met zich mee. De aantrekkingskracht die de hoofdstad heeft op toeristen, bevordert evenzeer de criminaliteit. *Andrew Lemieux* en *Wouter Steenbeek* onderzoeken de samenhang tussen toerisme en criminaliteit.

Prostitutie en mensenhandel in Amsterdam (hoofdstuk 2)

In 2000 is het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie zou een 'gewoon' beroep zijn dat zo goed mogelijk moest worden gereguleerd. Prostituees zouden zelfstandig ondernemer worden. Deze bijdrage is gericht op de gevolgen van het vrijgeven van prostitutie. Mensenhandel, vooral van vrouwen uit Oost-Europa, is toegenomen. Er is een verschuiving te zien naar prostitutie en mensenhandel via internet. De vraag is of de geplande nieuwe wet, die het bezoeken van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel strafbaar maakt, effect zal hebben. Er worden ook andere aanpakken voorgesteld.

Toeristen en criminaliteit (hoofdstuk 3)

Dit hoofdstuk is niet gericht op de inwoners van Amsterdam, maar op de bezoekers van de stad. Ten eerste wordt de 'criminaliteitsdriehoek' besproken voor deze groep mensen. Daarnaast wordt een empirische studie over slachtofferschap onder 404 toeristen gepresenteerd, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal uren dat ze in Amsterdam doorbrachten. De kans op slachtofferschap blijkt bijna 19 keer hoger te zijn voor toeristen dan voor Amsterdammers. Het onderzoek laat voorts zien hoe twee typen toeristen gedurende een etmaal hun tijd doorbrachten in Amsterdam. De gegevens over de tijdsbesteding kunnen wellicht een verklaring bieden voor het hoge slachtofferschap onder toeristen.

Toeristen, zo blijkt uit hun onderzoek, lopen veel grotere risico's dan de inwoners van de stad om slachtoffer te worden van een misdrijf. De recente slachtoffers van de witte heroïne die verkocht werd als cocaïne zijn daar een triest voorbeeld van.

Amsterdam is op het gebied van criminaliteit niet zomaar een van de Grote Vier Nederlandse steden. Mokum prijkte als onveiligste gemeente in Nederland de afgelopen jaren steevast op nummer 1 in de jaarlijkse AD Misdaadmeter (*Algemeen Dagblad*, 20 mei 2016). Dat betekent uiteraard niet dat er geen successen worden geboekt. Ook Amsterdam volgt de trend van dalende criminaliteitscijfers, maar de recente liquidatiegolven, de Moco-maffia, grootschalige vrouwenhandel en het Passage-proces zijn onmiskenbaar en blijven de beeldvorming in de media domineren. Wat betreft de aanpak van criminaliteit heeft de hoofdstad vaak heel eigen ideeën en benaderingen. Een goed voorbeeld hiervan is de intensieve Top600-aanpak van de gemeente, die zich in samenwerking met een groot aantal hulpverleningsinstanties richt op 600 veelplegers van zogenoemde *high impact*-delicten zoals straatroof en overvallen. Een ander voorbeeld is de gebiedsgerichte aanpak, Project 1012, dat naast economische opwaardering bedoeld is om de invloed van georganiseerde misdaad in de legale bovenwereld te bestrijden in postcodegebied 1012, dat de Wallen en het gebied rond het Damrak en het Rokin omvat.

En wat doenne we dan?

De wetenschappelijke bestudering van criminaliteit kan in de kern tot drie centrale vragen worden teruggebracht: Wie doet het? Waar gebeurt het? En wat doen we eraan? De eerste vraag is gericht op de plegers van criminaliteit en is in verschillende vragen onder te verdelen: Wie zijn het, waar komen ze vandaan, en hoe ontwikkelen hun criminele carrières zich? *Jessica Hill* en *Arjan Blokland* gaan hierop in. De auteurs beschrijven in hun bijdrage risico- en beschermende factoren voor ernstig delinquent gedrag van jongvolwassenen in Amsterdam. De tweede vraag is gericht op de (kenmerken van de) locaties waar bepaalde vormen van criminaliteit veelvuldig (of juist niet) voorkomen. De spreiding van criminaliteit over de stad is verre van evenredig. De meest criminele vierkante kilometer ligt bijvoorbeeld in postcodegebied 1012, terwijl buurten als Watergraafsmeer en de Rivierenbuurt relatief rustig zijn. Ook verschilt de aard van criminele activiteiten vaak tussen gebieden. Zie bijvoorbeeld de bijdrage van *Christian Kreis*, *Wouter Steenbeek*, *Ronald van Steden* en *Hans Boutellier* over hotspots in Amsterdam.

Risico- en beschermende factoren voor ernstig delinquent gedrag in de jongvolwassenheid (hoofdstuk 4)

De overgang van de adolescentie naar de volwassenheid is de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Hedendaagse jongvolwassenen stellen belangrijke levensloopbeslissingen zoals trouwen en kinderen krijgen steeds vaker uit, waardoor ze meer vrijheid genieten om te experimenteren – ook met delinquent gedrag – en hun eigen weg te kiezen. Keerzijde van die toegenomen vrijheid is dat jongvolwassenen gefrustreerd en onzeker kunnen raken. Soms kan delinquent gedrag een poging zijn om hiermee om te gaan. In dit hoofdstuk wordt onder 970 jongvolwassenen Amsterdammers onderzocht welke risico- en beschermende factoren voorspellend zijn voor ernstig delinquent gedrag. De resultaten laten zien dat vooral individuele kenmerken, attitudes en eerder vertoond probleemgedrag goede voorspellers zijn. Anders dan voor adolescenten blijken kenmerken van het ouderlijk gezin en de woonbuurt voor jongvolwassenen minder van belang.

Hotspots in Amsterdam (hoofdstuk 5)

High impact-criminaliteit in Amsterdam wordt in kaart gebracht over de periode 2008 tot en met 2013. Per maand en per jaar worden de hotspots van mishandeling, inbraak en overvallen gepresenteerd. Daarna komt de ruimtelijk-temporele stabiliteit van deze hotspots aan bod: hoe stabiel zijn de locaties van hotspots door de tijd heen? Uit de analyses blijkt dat lokale criminaliteitsconcentratie van maand tot maand aanzienlijk kan variëren, maar dat hotspots opmerkelijk stabiel zijn wanneer we naar jaarlijkse gegevens kijken. Het onderzoek roept de vraag op in hoeverre hotspots, ‘brandhaarden’ van criminaliteit, manifestaties zijn van ‘broeinesten’ van criminaliteit.

Antwoorden op de vragen *Wie doet het?* en *Waar gebeurt het?* zijn relevant voor het ontwikkelen van effectieve preventiemaatregelen en activiteiten gericht op het verminderen van recidive. Een op maat gesneden aanpak leidt ertoe dat de juiste middelen worden ingezet om specifieke groepen of individuen weer op het rechte pad te krijgen of de criminaliteit in een bepaald gebied de kop in te drukken. De eerdergenoemde Top600-aanpak is een voorbeeld van een persoonsgerichte aanpak. De aanpak van criminaliteitsproblemen staat centraal in de derde vraag: *Wat*

doen we eraan? Dit is een veelomvattende vraag die betrekking kan hebben op de uitvoering en effecten van strafrechtelijke sancties, de rol van handhavers en partners in de strafrechtsketen, en de aanpak van en nazorg bij risicogroepen. Zie bijvoorbeeld de bijdrage van *Pauline Aarten* over de voorwaardelijke veroordeling en de rol van de reclassering, en de bijdrage van *Anja Dirkzwager*, *Sanne van der Stelt*, *Hanneke Palmén* en *Paul Nieuwbeerta* over de leefsituatie van Amsterdamse ex-gedetineerden.

Onder voorwaarde in Amsterdam (hoofdstuk 6)

In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre Amsterdamse mannen, die onder toezicht staan van de reclassering, hun voorwaarden naleven en welke factoren de kans op een succesvolle afronding van hun toezicht vergroten. De meeste mannen blijken zich aan de voorwaarden te houden. Daarnaast beëindigen zij hun toezicht succesvoller wanneer ze denken dat er een grote kans bestaat dat hun straf alsnog wordt uitgevoerd als ze zich niet aan de voorwaarden houden. Controle gedurende de proeftijd en een adequate reactie van de toezichthouder bij niet-naleving lijken bij te dragen aan een succesvolle afronding van het toezicht.

De leefsituatie van Amsterdamse gedetineerden voor en na detentie (hoofdstuk 7)

In Amsterdam vestigt zich ieder jaar een aanzienlijke groep ex-gedetineerden. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de leefsituatie van Amsterdamse gedetineerden op basis van het *Prison Project*. Zowel voor als na detentie is hun leefsituatie dusdanig ongunstig – met onder meer werkloosheid, schulden en middelengebruik – dat voor een deel van hen het leven zelf problematisch is. Dit is zorgelijk, omdat problemen op deze leefgebieden als risicofactoren worden gezien voor het terugvallen in crimineel gedrag. Voor de gemeente Amsterdam is het dus belangrijk om – in samenwerking met andere instanties – deze problemen zo spoedig mogelijk aan te pakken. Het verbeteren van de financiële situatie lijkt een belangrijk handvat om een verslechtering in de leefsituatie van ex-gedetineerden te voorkomen.

Beroemd en berucht

De bijdrage van *Charlotte Gerritsen* en *Tibor Bosse* laat vervolgens zien hoe *virtual reality*-trainingen ertoe kunnen bijdragen dat handhavers beter op hun taak worden voorbereid. Maar zoals blijkt uit de bijdrage van *Henk Elffers* en *Stijn Ruiter* kunnen handhavers het natuurlijk niet alleen, en speelt juist de gewone burger een belangrijke rol. *Arjan Blokland*, *Meike de Boer*, *Ilkan Tomruk* en *Jelle Zwarekant* laten vervolgens met een veldexperiment zien waar de bereidheid van burgers om agenten bij te staan van afhangt.

Virtuele training helpt verbale agressie te verminderen (hoofdstuk 8)

Werknemers met een publieke taak krijgen regelmatig te maken met agressie. Dit vormt een serieus probleem, omdat het kan leiden tot psychische problemen, stress en verminderde prestaties. Daarom is het zaak medewerkers regelmatig te trainen in het de-escaleren van agressie. Dit is echter niet eenvoudig, onder meer omdat verschillende vormen van agressief gedrag een andere aanpak vereisen. Binnen het STRESS-project is een virtuele training ontwikkeld om de verschillende vormen van agressie te leren onderscheiden en de daarbij passende communicatiestijl te kiezen. Virtuele training heeft als voordeel dat het kosten en tijd bespaart, en dat het mogelijk is scenario's te herhalen en te manipuleren. Daardoor is deze trainingsvorm een veelbelovende aanvulling op bestaande methoden.

Guardians in Amsterdam (hoofdstuk 9)

Zodra ergens mensen aanwezig zijn of kunnen zijn, wordt het voor een potentiële dader minder aantrekkelijk zijn snode plannen daar uit te voeren: hij loopt immers kans dat hij door deze *guardians* wordt gezien, en dat kan vervelende consequenties voor hem hebben. 'Er zijn' is vaak al voldoende – men kan zo, soms zonder zichzelf ervan bewust te zijn, misdaad voorkomen. In dit hoofdstuk is vergeleken wat we kunnen verwachten van 'politiemensen als *guardians*' (*near-repeat-surveillance*, *predictive policing*) met wat 'gewone burgers als *guardians*' kunnen betekenen. De conclusie is dat de gewone burgers de belangrijkste rol kunnen spelen.

Hulpgedrag jegens personen in uniform (hoofdstuk 10)

De politie is je beste vriend – althans dat beweert de politie zelf. En op vrienden kun je rekenen. Of dat wederzijds is, is de vraag. Wat vinden burgers van de politie en zijn zij bereid om de politie een helpende hand toe te steken wanneer dat nodig is? Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van een veldexperiment naar spontaan hulpgedrag van Amsterdammers tegenover een geüniformeerde gezagsdrager. De resultaten laten zien dat Amsterdammers over het algemeen niet bijzonder hulpvaardig zijn. Personen in uniform worden wel vaker geholpen dan personen zonder uniform. Dit verschil komt op het conto van Amsterdammers met een niet-westers uiterlijk, die hoe dan ook hulpvaardiger zijn dan westers uitzijnde Amsterdammers.

Een wetenschappelijke benadering van criminaliteit

Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) is het nationale onderzoeksinstituut van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) dat zich toelegt op fundamenteel wetenschappelijk onderzoek naar criminaliteit en rechtshandhaving. Het NSCR is gevestigd op de campus van de Vrije Universiteit Amsterdam en beweegt zich vanuit een interdisciplinaire benadering op het snijvlak van theorie, praktijk en beleid. De driedeling in de vraagstelling ‘Wie doet het?’, ‘Waar gebeurt het?’ en ‘Wat doen we eraan?’ vindt ook een weerslag in het NSCR-onderzoek. In de uitvoering van het onderzoek werkt het NSCR veelvuldig samen met diverse partners, zoals de politie, de reclassering, de hoofdstedelijke stadsvervoerder GVB en het gevangeniswezen. Deze samenwerking waarborgt de relevantie van onderzoeksbevindingen voor de maatschappij en bevordert de uitwisseling van kennis tussen wetenschap en praktijk.

Ten slotte

Criminaliteit is een groot probleem en het terugdringen ervan staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Zowel op nationaal als op gemeentelijk niveau wordt veel gedaan om dit te bereiken. Denk hierbij aan persoonsgerichte benaderingen zoals de eerdergenoemde Top600-aanpak maar ook het landelijke programma Terugdringen Recidive, waarbij gedragsinterventies worden aangeboden aan gedetineerden en een sluitende nazorg aan ex-gedetineerden wordt nagestreefd. Naast deze persoonsgerichte benaderingen wordt er veel gedaan aan criminaliteitspreventie. Zo wordt al jaren succesvol ingezet op beter hang-en-sluitwerk van woningen, waardoor het voor inbrekers moeilijker is hun slag te slaan.

Beroemd en berucht

Ook blijkt het aanpassen van de beveiliging van pinautomaten zeer succesvol in het terugdringen van het aantal plofkraak. Om criminaliteit (verder) terug te dringen, is gedegen kennis vereist over de voorspellers van criminaliteit, de plegers van criminaliteit, de kenmerken van plaatsen waar criminaliteit (vaak) optreedt, en over effectieve straffen en interventies. Voor het vergaren en toepassen van zulke kennis is een goede samenwerking tussen praktijk, beleid en wetenschap essentieel. Hierbij kunnen vraagstukken vanuit de praktijk richting geven aan wetenschappelijk onderzoek, en tegelijkertijd kunnen de bevindingen uit onderzoek relevante inzichten opleveren voor de praktijk. De verbinding van wetenschap met praktijk wordt terecht steeds explicieter nagestreefd in Nederland. Een belangrijk streven van het NSCR is dan ook dat wetenschap en praktijk elkaar goed weten te vinden om gezamenlijk de problematiek rond criminaliteit in Amsterdam en daarbuiten beter te kunnen begrijpen, aan te pakken en te voorkomen.

Literatuur

AD Misdaadmeter: Kwart gemeenten niet veiliger. *Algemeen Dagblad*, 20 mei 2016, <http://www.ad.nl/dossier-ad-misdaadmeter/ad-misdaadmeter-kwart-gemeenten-niet-veiliger~a09daae9/> (geraadpleegd op 27-06-2016).

2 KIJKEN EN WEGKIJKEN

PROSTITUTIE EN MENSENHANDEL IN MOKUM

Marijke Malsch

Als je als bewoner van de binnenstad van Amsterdam de weg wordt gevraagd, gaat dat in een aanzienlijk deel van de gevallen om het *red light district*. In dit oudste deel van de stad – ‘de Wallen’ – is veel raamprostitutie te vinden. Behalve klanten trekt deze vorm van prostitutie ook veel toeristen die, nu ze toch in Amsterdam zijn, graag ook even in dit gebied gaan kijken. Ook in andere delen van Amsterdam vindt prostitutie vanachter de ramen plaats, maar het *red light district* is het bekendste en het grootste.

In het jaar 2000 is het zogenoemde bordeelverbod opgeheven: het opzetten en onderhouden van inrichtingen waar prostituees hun beroep uitoefenen, werd vergunningplichtig en was dus niet langer verboden. Werken in de prostitutie zou een ‘gewoon’ beroep zijn dat zo goed mogelijk moest worden gereguleerd, en prostituees zouden zelfstandig ondernemer worden. In de periode daarna zijn verschillende landen toegetreden tot de Europese Unie. Als gevolg hiervan kwamen veel vrouwen, vooral uit Oost-Europa, ons land binnen om hier te gaan werken als prostituee. Een belangrijk deel van hen is slachtoffer van mensenhandel. De economisch weinig florissante situatie in de landen waar de prostituees vandaan komen, draagt ongetwijfeld bij aan hun vertrek naar Nederland.¹ Loverboy-praktijken ontwikkelen zich en leiden tot uitbuiting van erg jonge vrouwen in Nederland. Slechts weinig prostituees blijken daadwerkelijk zelfstandig te zijn. Het positieve beeld van prostitutie is in de loop der jaren steeds meer op de achtergrond geraakt.

Deze bijdrage gaat over de ontwikkelingen in prostitutie en mensenhandel sinds de opheffing van het bordeelverbod, waarbij de nadruk ligt op de Amsterdamse situatie. Eerst komen de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod aan de orde. De

1 Zie hierover ook de documentaire van Jojanneke van den Berge: *Een normaal beroep*, <http://www.eo.nl/algemeen/pers/lijst/detail/artikel/jojanneke-in-de-prostitutie/>

vraag wordt gesteld welke rol ideologie daarbij heeft gespeeld. Daarna besteed ik kort aandacht aan het verbodsmodel van Zweden. In Zweden is geen vrijheid van prostitutie en de hoerenloper kan er worden gestraft. Vervolgens presenteer ik een aantal uitspraken van Freek Salm, ook wel bekend als de ‘Wallenmanager’, over hoe mensenhandel bestreden zou kunnen worden. De bijdrage wordt afgesloten met een beschouwing over de rol van wetgeving bij moeilijk te bestrijden fenomenen als mensenhandel en ongewenste vormen van prostitutie.

Prostitutie en mensenhandel sinds de opheffing van het bordeel-verbod

Verschillende instanties houden zich bezig met prostitutie, mensenhandel en de slachtoffers daarvan, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMenSha), en aan de kant van de prostituees zijn dat onder meer de Rode Draad, het Scharlaken Koord, het Prostitutie Informatie Centrum (PIC), Geisha, Sekswerk Nederland, Platform Positieverbetering Prostituees en Proud.² Een aantal van deze instanties verzamelt ook feiten en cijfers over mensenhandel en prostitutie. Daarnaast is er wetenschappelijk onderzoek gedaan en verschijnen er regelmatig berichten over prostitutie en mensenhandel in de media. Renate van der Zee schreef het pamflet *Prostitutie. De waarheid achter de Wallen* (2013). Hier volgt een kort overzicht van wat er bekend is over ontwikkelingen in de prostitutie en de aantallen prostituees, aan de hand van boeken en rapporten alsmede op basis van berichten in de media.

Volgens *NRC Handelsblad* van 27/28 februari 2013 zijn er 25.000 tot 30.000 prostituees actief in Nederland, waarvan 5000 tot 8000 in Amsterdam. Voormalig Tweede Kamerlid Myrthe Hilken stelt in *Vrij Nederland* van 7 mei 2013 dat er 2000 vrouwen legaal werken als prostituee in Amsterdam. Meer dan de helft van de prostituees in Nederland komt uit het buitenland, vaak uit arme landen zoals Hongarije en Roemenië (zie Zaitch & Staring, 2009). Daarvan is ongeveer 54 procent afkomstig uit het Oostblok, en daarnaast nog een aanzienlijk deel uit Azië en Zuid-Amerika, aldus *NRC Handelsblad* van 27/28 februari 2013. Prostitutiecontroleurs in de raamsector in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht schatten het aantal onvrijwillig werkende vrouwen op 50 tot 90 procent (Van der Zee, 2013). Het aantal klachten over mensenhandel groeit sinds een paar jaar: in 2012 kwamen bij

2 Niet al deze organisaties bestaan nog op dit moment.

het Coördinatiecentrum Mensenhandel 1177 meldingen binnen – een stijging van 40 procent ten opzichte van 2011.³ In 2013 is er sprake van een daling van het aantal aanmeldingen ten opzichte van 2012, waarvan de oorzaak niet duidelijk is.⁴

Cijfers over de omvang van prostitutie en mensenhandel zijn per definitie onbetrouwbaar omdat een deel ervan niet zichtbaar is en vanwege een aanzienlijk *dark number*: veel vrouwen doen nooit aangifte van gedwongen prostitutie. Het niet-zichtbare gedeelte van prostitutie wordt door het gebruik van internet steeds groter. Prostitutie waarvoor klanten afspraken maken via internet en die vaak in een woning plaatsvindt, vervangt steeds meer de zichtbare vormen van raamprostitutie en prostitutie binnen besloten clubs. Het is onbekend of bij deze onzichtbare vormen van prostitutie vooral sprake is van ‘zelfstandige’ prostituees of dat zij juist vaker onder een pooier werken, waarbij er mogelijk sprake is van mensenhandel. Door het ontbreken van deze belangrijke informatie zijn de gevolgen van de verschuiving van openbare naar onzichtbare vormen van prostitutie moeilijk in te schatten (Malsch, 2013).

Prostituees zijn veel vaker dan andere vrouwen slachtoffer van geweld (Vanwesenbeeck, 1994). Gemiddeld worden er vier prostituees per jaar vermoord en blijft de dader vaak onbekend (Van der Zee, 2013). Ook is de relatie met de pooier vaak gewelddadig. Volgens criminoloog en cultureel antropoloog Frank Bovenkerk leeft de overgrote meerderheid van de prostituees met mannen die op de een of andere manier van hen profiteren. Hij kwam tijdens zijn veldwerk op de Wallen geen enkele prostituee tegen die zonder man opereerde (Bovenkerk, Van San & Boone, 2006). Pooiers houden de vrouwen die voor hen werken veelal in hun greep met psychologisch geweld, zoals chantage, bedreiging, intimidatie of emotionele druk. Zij nemen regelmatig het paspoort van de vrouw in, waardoor de bewegingsvrijheid van de prostituees sterk wordt beperkt (Van der Zee, 2013).

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 moeten seksbedrijven een vergunning hebben en worden zij regelmatig gecontroleerd. Het doel daarvan is mensenhandel beter aan te pakken en de arbeidsomstandigheden van prostituees te verbeteren. In 2007 is onderzocht of dit is gelukt (Daalder, 2007). Dat bleek niet het geval te zijn: de arbeidsomstandigheden van de prostituees waren niet

3 <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/mensenhandel-in-en-uit-beeld/>

4 http://mensenhandel.nl/files/Jaarcijfers_2013_def.pdf

Beroemd en berucht

verbeterd. Het emotioneel welbevinden van de vrouwen en de tevredenheid over hun verdiensten was zelfs afgenomen. Er was geen schone branche van zelfstandig opererende vrouwen ontstaan. De aanpak van mensenhandel was volgens dit onderzoek evenmin verbeterd.

Wetgeving

In 1911 werd voor het eerst een vorm van mensenhandel strafbaar gesteld. De strafbepaling die toen in werking trad, had betrekking op handel in vrouwen ten behoeve van de prostitutie. In 1927 werd de seksneutrale term ‘mensenhandel’ geïntroduceerd. Naarmate de eeuw vorderde, werd de wetgeving steeds verder uitgebreid. In 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. In 2002 volgde uitbreiding van de wettelijke definitie van mensenhandel naar uitbuiting in de seksindustrie in brede zin (seksuele handelingen met en voor een derde tegen betaling) (Malsch, 2013). Er kwam daarmee een enigszins pragmatische regulering van de prostitutie tot stand: vrijheid voor prostitutie, maar een strengere benadering van mensenhandel.

De afgelopen jaren zijn de straffen voor mensenhandel verschillende malen verhoogd. Op dit moment kan mensenhandel worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal twaalf jaren (art. 273f Wetboek van Strafrecht). In geval van strafverzwarende omstandigheden kan er maximaal achttien jaar gevangenisstraf worden opgelegd. Verzwarende omstandigheden zijn bijvoorbeeld het plegen van mensenhandel in vereniging (dus samen met anderen), een slachtoffer dat jonger is dan 16 jaar, dat de mensenhandel zwaar lichamelijk letsel heeft veroorzaakt of dat er levensgevaar is voor een ander. Als de mensenhandel de dood ten gevolge heeft, kan levenslang of dertig jaar worden opgelegd. De strafverhogingen komen overeen met de EU-richtlijn Mensenhandel, die een strenge benadering voorstaat.⁵

Het is de wetgever niet ontgaan dat de opheffing van het bordeelverbod niet de gewenste effecten heeft gehad. Naast de strafverhogingen zoekt men naar andere methoden om mensenhandel tegen te gaan. In 2014 is een voorstel voor een nieuwe prostitutiewet behandeld die bezoek aan niet-geregistreerde prostituees strafbaar stelt. Deze wet stelt bovendien de minimumleeftijd voor prostituees op 21 jaar. Er zou een registratieplicht voor prostituees moeten komen en een ‘vergewisplicht’

5 Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L101/1.