



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Tristan Staal

Vergeefs Vergund

Onderzoek naar bestuurlijk-juridische handhaving en regel naleving binnen de raamprostitutiebranche

Utrecht, juni 2009

*Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Master Public Administration (Afstudeerrichting: Public Safety Governance)*



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Tristan Staal

Vergeefs Vergund

Onderzoek naar bestuurlijk-juridische handhaving en regel naleving binnen de raamprostitutiebranche

Utrecht, juni 2009

Universiteit Twente

Faculteit Management en Bestuur

Master Public Administration (Afstudeerrichting: Public Safety Governance)

Afstudeercommissie:

dr. M.S. de Vries (Eerste begeleider)

mr. drs. M. Harmsen (Tweede begeleider)

Samenvatting

Met het huidige prostitutiebeleid wil de overheid haar doelstellingen behalen, namelijk een ordelijke prostitutiebranche, vrij van misstanden zoals mensenhandel met een goede positie voor de prostituee. Uit het mensenhandelonderzoek Sneep bleek echter dat zich wel degelijk misstanden voordoen in de raamprostitutie gedurende een langere periode, ondanks het huidige prostitutiebeleid en de bestuurlijk juridische handhaving door meerdere instanties. Dit is aanleiding voor onderzoek naar de wijze waarop de regelgeving in de raamprostitutiebranche kan worden overtreden. De probleemstelling van dit onderzoek is:

In hoeverre wordt met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel voorkomen of bestreden in de raamprostitutiebranche?

Om de probleemstelling te beantwoorden richt dit onderzoek zich ten eerste op de modus operandi van daders en ten tweede op de aanwezigheid van factoren in de branche die motief of gelegenheid kunnen bieden voor regelovertreding en daarmee aan de basis kunnen liggen voor mensenhandel. De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld:

1. Wat is het bestuurlijk juridisch kader voor de raamprostitutiebranche en welke maatregelen zijn daarbinnen mogelijk ter bestrijding van mensenhandel?
2. Welke modus operandi hanteren dadergroepen van mensenhandel in de raamprostitutie teneinde regelgeving en signalerende instanties te omzeilen?
3. Welke factoren zijn van invloed op regel naleving in de raamprostitutiebranche en in hoeverre bieden factoren gelegenheid of motief voor misstanden zoals mensenhandel in de raamprostitutie?

Volgens het barrièremodel (Kiemel en Ten Kate, 2007), dat het pad voor daders en slachtoffers langs instanties weergeeft, hebben onder meer de gemeente, IND, GGD, politie en de belastingdienst een potentieel signaleringsmoment voor signalen van mensenhandel. Het grootste potentiële signaleringsmoment hebben echter de raamprostitutiebedrijven. Dit onderzoek toont aan dat daders of dadergroepen van mensenhandel, zowel pooiers als exploitanten, uitbuitingsactiviteiten kunnen ontplooiën in de raamprostitutie als zij in hun modus operandi de signalerende instanties omzeilen. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat verschillende factoren uit de regulering en de branche motief en gelegenheid bieden voor mensenhandel, waarmee in het huidige beleid en de uitvoering ervan geen rekening is gehouden. Hierdoor kan gesteld worden dat met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel niet op een effectieve wijze kan worden voorkomen of bestreden.

Daders zorgen ervoor dat slachtoffers niet bij signalerende instanties komen of zorgen ervoor dat ze geen aangifte (kunnen) doen. Het signaleringsvermogen van de *gemeente* en de *IND* is hierdoor gering aangezien het grootste deel van de slachtoffers zich bij aankomst in Nederland niet meldt bij deze instanties. Daarnaast wordt een slachtoffer met geldige identiteitspapieren vaak niet als slachtoffer

herkend door deze instanties. De *belastingdienst* heeft geen zicht op de inkomsten, arbeidsplaats of werktijden van een slachtoffer, aangezien ze hier niet geregistreerd staan. Het signaleringsmoment van de belastingdienst wordt eveneens omzeild door het weglopen bij controles of veelvuldig roelers van slachtoffers door Nederlandse en Europese steden. Mensenhandel blijft tijdens controles van de *politie* eveneens veelal onopgemerkt, vanwege de korte tijdsduur van een controle en het ontkennen van het slachtofferschap door de prostituees. De modus operandi die daders hier gebruiken is het toepassen van psychologische dwang en het uit het zicht blijven van de politie en exploitant. De *GGD* heeft in principe een zorgtaak en een handhavingstaak. Prostituees zijn echter veelal eerder aan het werk dan dat ze de *GGD* hebben bezocht voor voorlichting. Verder is gebleken dat de *GGD* door haar vertrouwensrelatie geen signalen doorgeeft van mensenhandel aan de politie. Aangezien ze prostituees meerdere malen en gedurende langere tijd spreken, zou hierdoor zou veel informatie over mensenhandel verloren gaan. *Exploitanten* kunnen niet omzeild worden door dader en slachtoffer en hebben zodoende een belangrijke signalerende functie. Deze groep is echter niet altijd bereidwillig om alle signalen van mensenhandel door te geven aan de politie.

Als uitbuiters slachtoffers te werk stellen in de raamprostitutie, worden wetten en regels overtreden door de raamprostitutiebedrijven. Een exploitant zet daarmee bewust of onbewust zijn vergunning op het spel. Gebleken is dat er in de regulering en de branche een aantal factoren zijn die motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding en daarmee de basis kunnen zijn voor mensenhandel. De Tafel van Elf (2006) en Huisman en Beukelman (2007) zijn onder meer bestudeerd voor het in kaart brengen van mogelijke factoren die regel naleving beïnvloeden.

Hieronder volgt het overzicht van dimensies waarin zich de factoren bevinden en het resultaat van het onderzoek naar hun invloed op regel naleving. Een factor kan wel of geen motief (M) of gelegenheid (G) bieden voor regel overtreding (RO) en mensenhandel. Op welke manier dit gebeurt wordt na het overzicht toegelicht.

Dimensies en factoren voor regel nalevend gedrag van raamexploitanten

	Dimensies voor spontane naleving	Onderliggende factoren	Biedt M/G voor RO
1	Kennis van regelgeving	Duidelijkheid/bekendheid	JA
		Omvang regelgeving	NEE
		Tegenstrijdigheid van regels	NEE
2	Kosten/Baten	Materiële kosten/baten	NEE
		Immateriële kosten/baten	NEE
3	Acceptatie van het beleid	Acceptatie totstandkoming regelgeving	NEE
		Acceptatie beleidsdoel en uitwerking beleid	JA
4	Normgetrouwheid	Houding ten opzichte van de overheid	JA
5	Niet overheidscontrole/meldingskans	Gepercipieerde meldingskans	JA
		Horizontaal toezicht	JA
		Sociale controle	JA
6	Marktwerking	Concurrentie	NEE

	Handhavingsdimensies	Onderliggende factoren	
7	Controlekans	Geperceptioneerde controlekans	JA
8	Detectiekans	Geperceptioneerde detectiekans	JA
9	Selectiviteit	Perceptie van selectiviteit	NEE
10	Sanctiekans en sanctie-ernst	Geperceptioneerde sanctiekans en –ernst	NEE
		Verwijtbaarheid	JA

Door *onduidelijkheid* in de regelgeving (Wav) voor zowel exploitanten als prostituees wordt gelegenheid geboden voor regelovertreding. Prostituees weten niet wat de vereisten zijn voor de status van een zelfstandige. Veel prostituees betalen hierdoor geen belasting. Signalen van mensenhandel als het niet beschikken over eigen verdiensten worden zo niet opgemerkt.

Gelegenheid voor mensenhandel wordt eveneens geboden door de *onbekendheid* van de groep buitenlandse (Oostblok) prostituees met hun rechten die voortkomen uit de APV. Hierdoor is deze groep in grotere mate afhankelijk van derden. Afhankelijkheid is een signaal van mensenhandel.

De factor *acceptatie van het beleidsdoel en uitwerking van het beleid* kan een negatieve invloed hebben op regelnaleving. De doelen van de wetgever komen volgens de functionarissen van de instanties niet altijd overeen met de doelen van de exploitant. Functionarissen van geïnterviewde instanties geven aan dat exploitanten voornamelijk winst nastreven in niet in het belang denken van de prostituees. Dit biedt motief voor regelovertreding en mensenhandel.

De omgeving van een raamprostitutiebedrijf, bestaat naast de overheidsinstanties uit klanten, prostituees, omwonenden of concurrerende bedrijven en is niet snel geneigd een overtreding te melden. De afwezigheid van niet overheidscontrole zoals *sociale controle* en *horizontaal toezicht* biedt eveneens gelegenheid voor regelovertreding.

De afwezigheid van controles van de belastingdienst en de GGD in de branche van Deventer biedt gelegenheid om de regels die gehandhaafd zouden moeten worden door deze instanties te overtreden. Signalen van mensenhandel kunnen zo onopgemerkt blijven.

Een lage perceptie van de *detectiekans* van overtredingen kan gelegenheid bieden voor mensenhandel. Uitbuiters weten dat mensenhandel moeilijk te signaleren is tijdens de controles van de politie. De politie controleert daarnaast niet op verblijfsstatus van de prostituee en ook de exploitant doet dit niet. Dit zijn signalen van mensenhandel die zodoende niet worden gedetecteerd en die gelegenheid bieden voor mensenhandel.

De factor *verwijtbaarheid* in de dimensie *sanctiekans en sanctie-ernst* biedt gelegenheid voor regelovertreding. Een exploitant in Deventer heeft zelf maatregelen genomen om prostituees met een illegaal paspoort te signaleren doormiddel van een paspoortcontrolesysteem. Daarnaast heeft hij de

GGD een kamer gegeven om de zorg voor de prostituees te bevorderen. Dit zorgt ervoor dat hij in een geval dat mensenhandel wel wordt gesignaleerd binnen zijn bedrijf hij in mindere mate verwijtbaar is gezien de maatregelen die hij getroffen heeft. Een lage kans op verwijtbaarheid kan een reden zijn om de regels te overtreden.

Summary

By means of the current prostitution policy the government wants to achieve its objectives concerning the prostitution industry. The main objectives are an orderly regulated industry, free of human trafficking, with a protected position for the prostitutes. However, results from “Sneep”, a recent human trafficking police investigation, state that despite the prostitution policy and legal enforcement by multiple agencies, abuses did occur for several years in the window prostitution. This prompts research into how regulations in the window prostitution industry have been infringed. Following is the thesis of this research report:

To what extent is human trafficking being prevented or countered against by means of the current prostitution policy in the window prostitution industry?

In order to answer the main research question, this report firstly aims at the modus operandi perpetrators use for committing their crimes. Secondly this report aims at the presence of factors in the industry that provide motivation or opportunity for violation of regulation. These factors are ground for conducting human trafficking. The following research questions were asked:

4. What is the legal framework considering the window prostitution industry and what measures are possible to counter human trafficking?
5. Which modus operandi is used by perpetrator groups of human trafficking in order to circumvent regulations and authorities?
6. Which factors influence regulatory compliance in the window prostitution industry and to what extent are they providing motivation or opportunity for abuses such as human trafficking?

According to the model of barriers (Kiemel en Ten Kate, 2007), which shows the path for perpetrators and victims through authorities. The municipality, the IND (organisation for entry into the Netherlands) the GGD (health care service), the police and the tax authorities can potentially detect signs of human trafficking. The companies exploiting prostitution however, have the best moment to detect such signs. This report shows that perpetrators of human trafficking, both pimps or operators, can carry out their human trafficking activities in the window prostitution industry if they circumvent authorities effectively and because of the factors of the industry that provide opportunity for violating regulation. The prostitution policy does not cope with these factors accurately and therefore this report states that the prostitution policy does not prevent or control human trafficking in an effective way.

Perpetrators make sure their victims do not visit any authorities or agencies or let them do charges against them. The ability to detect signals of human trafficking is limited for the *municipality* and the *IND* because most victims do not report to these agencies when arriving in The Netherlands. In addition, victims carrying valid identity are often not recognized as such by authorities. The *tax authorities* have no prospect of income, labour place or labour hours of a victim, since they are not registered. Furthermore, the tax authorities' ability to signal human trafficking is being circumvented due to hiding

during inspection or victims circulating in different cities through The Netherlands and Europe. During *police* inspections, human trafficking is also unnoticed due to the short time of check-ups or simply by victims denying being taken advantage of. The modus operandi used by perpetrators here is to use psychological coercion and they remain out of sight of the police and operator. In general, the GGD has a care and enforcement role. But in practice, prostitutes are working in the industry a long time before they have visited the GGD for information. Furthermore it is shown that the GGD does not report signals of human trafficking too the police because of their relationship with the women. Since they talk to the women more often during longer time, information about perpetrators will be kept secret. Operators have a very important position since they cannot be circumvented by victims. They have a strong ability to signal human trafficking. This group however is not always willing to report abuses to the police.

If perpetrators of human trafficking, manage to have their victims working in the industry, operators are consciously or unconsciously violating regulations. Operators thus put their licences at stake. It is shown that the policy and the industry hold a number of factors which provide motivation or opportunity for violation of regulation, which can be the ground for human trafficking. De Tafel van Elf (2006) and Huisman and Beukelman (2007) among others where studied for building a theoretical framework containing all factors which influence rule compliance for the prostitution industry.

Below is a summary of dimensions containing factors and in the third column the outcome of research to their impact on rule compliance in the prostitution industry. A factor may or may not provide motivation or opportunity (M/O) for rule violation (RV) and human trafficking. In which way this occurs is explained below.

Dimensions and factors for rule complying behaviour of operators in window prostitution industry.

	Dimenions of spontaneous compliance	Factors	Provide M/O for RV
1	Knowlegde of regulation	Clarity/Awareness	Yes
		Volume of regulation	NO
		Conflict of rules	NO
2	Costs/Benefits	Tangible costs/benifits	NO
		Intangible costs/benifits	NO
3	Acceptance of policy	Acceptance of policy development	NO
		Acceptance policy objectives and effects	Yes
4	Loyalty	Attitude towards government	Yes
5	Non gov. inspections/report risk	Perceived risk of reporting	Yes
		Horizontal supervision	Yes
		Social control	Yes
6	Market	Competition	NO
	Dimensions of enforcement	Factors	
7	Risk of inspection	Perceived risk of inspection	Yes
8	Detection risk	Perceived propability risk	Yes

9	Selectivity	Perceived selectivity	NO
10	Risk of sanction and weight of sanction	Perceived risk of sanction and weight of sanction	NO
		Reproachful	YES

Due to unclarity in regulation (Wav) for both operator and prostitutes, opportunity is provided for rule violation. Prostitutes from Eastern Europe can only work an autonomous worker and not as employee. However, many prostitutes do not know the rules for being a autonomous worker. Due to that, they do not pay taxes, but are working in the industry. Signals for human trafficking, like having ones own merits, are not noticed.

Opportunity for human trafficking is also provided by the ignorance of the group of prostitutes from Eastern Europe. Because they are not aware of their rights arising from the regulations, this group is depending on third parties. Dependency, if abused, is a sign of human trafficking.

The factor known as acceptance of policy and effects from policy may have a negative influence on rule compliance. Governments' objectives are not always consistent with the objectives of the operators. If the operator for instance chooses to maximize his profits he may discard the interests of victims. In this way these factors provide motivation for rule violation.

The environment of an operator, existing from prostitutes, customers, residents and competition, is not inclined to report violations. Together with the absence of social control and horizontal control, these factors provide opportunity for rule violation. In addition, the low will for declarations among victims provides even more opportunity for human trafficking.

The absence of inspections of the tax and the health authorities in the industry of Deventer provide opportunity for violation of rules which have to be enforced by these agencies. Therefor signals of human trafficking may remain unnoticed.

A low risk for the operator that violations are being detected provides opportunity for human trafficking. In particular the coercive element of human trafficking is difficult to detect. Exploiters also know that police inspections are not very effective in detecting human trafficking. The police does not enforce the Wav neither does the operator. Both are opportunities for rule violations because signals of human trafficking in this case remain unnoticed.

The factor reproachful in the dimension risk of sanction and weight of sanction provide opportunity for rule violation. An operator in Deventer has itself taken measures to detect prostitutes with an illegal passport by means of an passport checking system. In addition, he has provided the GGD with an office to work in taking care of the women. This ensures that in a case that human trafficking is being reported

in his business he is in a lesser extend reprehensible, since the measures he has taken. A low probability of reprehensible is a motivation to violate the rules.

Voorwoord

Voor u ligt de master thesis *Vergeefs Vergund, een onderzoek naar bestuurlijk-juridische handhaving en regelnaleving binnen de raamprostitutie*. Een onderzoek in opdracht van de Universiteit Twente in het kader van de Master Public Administration (Track: Public Safety Governance). Deze master thesis is de afsluiting van mijn studieperiode in Enschede aan de Universiteit Twente. Een waardevolle periode waarbij ik voorafgaand aan de master PA de bachelor Bestuurskunde heb afgerond.

Het onderhavige onderzoek waaraan ik de afgelopen maanden heb gewerkt, is uitgevoerd in de gemeente Deventer. In deze thesis wordt beschreven op welke manier wet- en regelgeving en de signalerende instanties in de raamprostitutiebranche worden omzeild, waardoor mensenhandel kan voorkomen in vergunde bedrijven. Daarnaast wordt het prostitutiebeleid tegen het licht gehouden door factoren te identificeren die ten grondslag liggen aan het regelovertrekend gedrag van deze groep.

Bij de totstandkoming en uitvoering van dit onderzoek heb ik van een aantal mensen hulp mogen ontvangen. Mijn dank gaat daarom uit naar mijn begeleiders Marsha de Vries en Marc Harmsen voor de tijd die zij staken in de begeleiding en de reflectie gedurende het gehele proces. Ook dank ik hen voor de gelegenheid om dit actuele onderwerp aan de Universiteit Twente te mogen onderzoeken. In het bijzonder wil ik Marsha bedanken voor de ingang voor een stage bij de Nationale Recherche. Eveneens wil ik de Nationale Recherche bedanken voor een leerzame stageperiode voorafgaand aan mijn onderzoek omtrent mensenhandel. Deze stage gaf mij onder meer een unieke kans om over het onderwerp te praten met uitvoerend rechercheurs, onderzoekers en de landelijk coördinator mensenhandel. Uiteraard wil ik de functionarissen van de verschillende instanties uit Deventer bedanken voor de tijd om mij te woord te staan. *Last but not least* wil ik mijn ouders bedanken voor al de steun en voor het opgebrachte geduld dat nodig was voordat ik eindelijk mijn studie kon afronden.

Tristan Staal

Juni 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	7
Voorwoord	10
Inhoudsopgave	11
1. Inleiding	12
1.1 Wet- en regelgeving prostitutiebranche en mensenhandel	12
1.2 Bestuurlijk-juridische handhaving.....	13
1.3 Mensenhandel in de vergunde raamprostitutiebranche	14
1.4 Naleving van regelgeving.....	14
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	15
2. Methodologisch kader	17
2.1 Doelstellingen.....	17
2.2 Kwalitatief onderzoek.....	17
2.3 Case-study: Gemeente Deventer	18
2.4 Dataverzameling	18
2.5 Selectie respondenten	19
2.6 Methodologische kanttekeningen.....	19
2.7 Onderzoekskader	20
3. Wet- en regelgeving prostitutiebranche en mensenhandel	21
3.1 De bestuursrechtelijke benadering.....	22
3.1.1 <i>Gemeentewet</i>	22
3.1.2 <i>Algemene Plaatselijk Verordening</i>	22
3.1.3 <i>Vreemdelingenwet en Wet arbeid vreemdelingen</i>	23
3.2 De strafrechtelijke benadering	24
3.2.1 <i>Artikel 273f Sr. Mensenhandel</i>	24
3.3 Toezicht en handhaving.....	26
3.4 Conclusie	26
4. Mensenhandel in de vergunde raamprostitutie	28
4.1 Het project Sneep.....	28
4.2 Een criminele organisatie.....	29
4.3 Het barrièremodel gericht op mensenhandel.....	29
4.3.1 <i>Identiteit</i>	30
4.3.2 <i>Arbeid</i>	32
4.3.3 <i>Huisvesting</i>	36
4.4 Conclusie	38
5. Factoren van regelnaleving	39
5.1 De Tafel van Elf.....	40
5.2 Achtergronden van regelnaleving.....	43
5.2.1 <i>De regulerende overheid</i>	43
5.2.2 <i>De branche</i>	46
5.2.3 <i>De directe omgeving van de organisatie</i>	46
5.2.4 <i>De organisatie</i>	47
5.2.5 <i>Individuele medewerkers</i>	48
5.3 Conclusie	49
6. Regelnaleving in de raamprostitutie van Deventer	52
6.1 Prostitutiebeleid Deventer.....	53
6.2 Handhavingsbeleid.....	54
6.3 Notitie evaluatie prostitutiebeleid.....	55
6.4 Spontane nalevingsdimensies in de raamprostitutie van Deventer	55
6.5 Handhavingsdimensies in de raamprostitutie van Deventer.....	63
6.6 Conclusie	68
7. Conclusies en aanbevelingen	71
7.1 Conclusies.....	71
7.2 Aanbevelingen.....	72
8. Reflectie	75
9. Referenties	76
10. Bijlage - Vragenlijst interviews	78

1. Inleiding

1.1 Wet- en regelgeving prostitutiebranche en mensenhandel

In oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven waardoor de exploitatie van vrijwillige prostitutie onder voorwaarden legaal werd (KB d.d. 18 januari 2000, Stb. 38). Deze wijziging bracht de wet- en regelgeving betreffende prostitutie in overeenstemming met de bestaande situatie van het gedogen van toelaatbare vormen van prostitutie. De wetgever beoogt met de wetswijziging onder andere een betere beheersing en regulering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, een betere bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en een betere bescherming van de positie van de prostituees (Kabinet, 2004:1).

Zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht werden wijzigingen aangebracht. In het strafrecht werd het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap geschrapt, maar werden zwaardere straffen voor mensenhandel ingevoerd. In het bestuursrecht werd grondslag gegeven voor de invoering van het vergunningsstelsel dat een splitsing van de prostitutiebranche, in een vergunde sector en een niet-vergunde sector betekende. De vergunde sector is de aan voorwaarden verbonden exploitatie van vrijwillige prostitutie (BNRM, 2004:16). De niet-vergunde sector, getypeerd door uitbuiting, kan effectiever en gericht aangepakt worden door middel van het strafbaar stellen van onvrijwillige prostitutie of minderjarige prostitutie en verzwaarde straffen geformuleerd in het mensenhandelartikel (273f Sr.)

Het onderscheid tussen de vergunde sector en de niet vergunde sector ligt dus zowel in het Wetboek van Strafrecht, de strafrechtelijke benadering, als in de voorwaarden die volgens het bestuursrecht aan seksinrichtingen kunnen worden gesteld, de bestuursrechtelijke benadering. De kern van de strafrechtelijke benadering is de opsomming van verboden gedragingen beschreven in het huidige mensenhandelartikel 273f Sr in het Wetboek van Strafrecht. Het gedecentraliseerde vergunningenbeleid is de kern van de bestuursrechtelijke benadering van de prostitutiebranche. Door voorwaarden op te stellen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is het mogelijk voor gemeenten om haar prostitutiebranche te beheersen en reguleren. Verondersteld wordt dat ze goed zicht hebben op hun prostitutiebranche en op die situatie toegesneden beleid kunnen ontwerpen (Kabinet, 2004:5). Daarnaast hebben ze zelf als eerste baat bij een ordelijke branche zonder overlast van criminele randverschijnselen.

Het prostitutiebeleid richt zich op exploitanten van seksinrichtingen. Voor hen betekent de invoering van het vergunningstelsel, dat het onder voorwaarden mogelijk is om op legale wijze meerderjarige, vrijwillig werkzame en legaal in Nederland verblijvende prostituees in dienst te hebben. Overigens geldt (nog) niet voor de gehele prostitutiebranche een vergunningplicht. In een aantal gemeenten zijn escortbedrijven of thuisprostituees niet verplicht een vergunning aan te vragen. Raamprostitutie is echter wel opgenomen in het beleid van alle gemeenten die prostitutiebeleid voeren en gesteld kan

worden dat elk raamprostitutiebedrijf in Nederland een vergunning heeft en daarom legaal prostitutie exploiteert.

1.2 Bestuurlijk-juridische handhaving

De wetgever veronderstelt met de wetwijziging dat indien de nieuwe regelgeving wordt nageleefd, dit een schone en ordelijke prostitutiebranche oplevert en de hierboven genoemde doelstellingen kunnen worden gehaald (Daalder, 2002:7). Om naleving te bewerkstelligen moeten misstanden in de branche tijdig worden gesignaleerd. Naast dat de exploitant in eerste plaats verantwoordelijk is voor hetgeen zich in zijn bedrijf afspeelt, kan naleving middels bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden afgedwongen.

De eerste optie, handhaving van de vergunningvoorwaarden, is vanwege de verscheidenheid aan vergunningvoorwaarden een multidisciplinaire taak en dient te worden uitgevoerd door meerdere instanties. De Aanwijzing Mensenhandel (OM, 2009:5) stelt dat de bestuurlijke controles regelmatig en doelgericht moeten worden uitgevoerd. Er moet een preventieve werking vanuit gaan en door middel van controles moet inzicht worden behouden in de branche en dienen signalen van mensenhandel vroegtijdig te worden opgevangen. De gemeente kan zelf gecertificeerde ambtenaren inzetten (art. 151a Gemeentewet). Ondanks dat de politie formeel geen taak heeft in de bestuurlijke handhaving kiest het grootste deel van de Nederlandse gemeenten met een prostitutiebranche ervoor om de politie een coördinerende functie voor het handhavingsbeleid van de prostitutiebranche te geven (Flight e.a., 2006:9). Naast gemeentelijke diensten als bouw- en woningtoezicht en de politie is er veelal een handhavende rol weggelegd voor de GGD, de Arbeidsinspectie, Belastingdienst en de brandweer.

De politie heeft naast de mogelijke bestuurlijke taak, de taak om het strafrecht te handhaven (Artikel 2, Politiewet). Bij de strafrechtelijke benadering van de prostitutiebranche staat het mensenhandelartikel 273f Sr centraal. Aangezien in de vergunningsvoorwaarden strafrechtelijke verboden kunnen worden genoemd, kan er een verwevenheid bestaan tussen beide benaderingen. Omdat de politie in de meeste gemeenten zowel een strafrechtelijke taak heeft als een bestuurlijke taak, wordt wel gesproken over een dubbele pet die ze draagt bij prostitutiecontroles (Van der Laan en van Hout, 2008 en BNRM, 2005).

De Aanwijzing Mensenhandel (OM, 2009:5) en Plan van Aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector (Ministerie van Justitie, 2004:7) stellen verder dat op regionaal niveau afstemming moet plaatsvinden tussen verschillende instanties over de inzet van bestuurlijk juridische handhaving. In meer dan de helft van de gemeenten in Nederland staan de afspraken omtrent handhaving van de prostitutiebranche daarom beschreven in een arrangement of een convenant (Flight, 2006:9). Dit is een intentieverklaring waarin afspraken tussen de betrokken instanties beschreven staan. Strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en eventueel privaatrechtelijke instrumenten worden in het arrangement op elkaar afgestemd. Verder staat hierin wie toezicht houdt, hoe vaak en met welke doelstelling.

1.3 Mensenhandel in de vergunde raamprostitutiebranche

Uit voorgaande paragrafen wordt duidelijk dat meerdere instanties betrokken zijn bij ontwerp en uitvoering van het prostitutiebeleid en het handhavingsbeleid. Echter, ondanks de doelstellingen van de wetgever en de middelen op het gebied van handhaving vindt nog steeds op grote schaal mensenhandel plaats in de vergunde raamprostitutie van meerdere gemeenten in Nederland (Van der Laan en van Hout, 2008). Hierdoor kan verondersteld worden dat op bepaalde wijze regelgeving en signalerende instanties worden omzeild. Dit wordt onder andere geïllustreerd door het mensenhandelonderzoek Sneep.

Op 11 juli 2008 zijn de hoofdverdachten van het mensenhandelonderzoek Sneep door de rechtbank te Almelo, veroordeeld voor straffen variërend van 1 tot 7,5 jaar, wegens het uitbuiten van meerdere vrouwen gedurende tien jaar en hun bijdrage aan een criminele organisatie (LJN BD6957). In het kader van de 'Sneepzaak' is een rapportage geschreven door de Nationale Recherche gericht op bestuurlijk juridische handhaving van de vergunde raamprostitutie van de gemeenten Alkmaar, Amsterdam en Utrecht, waar de daders onder andere actief waren (Van der Laan en van Hout, 2008:32). In deze bestuurlijke rapportage worden de betrokken gemeenten erop gewezen dat de huidige afspraken omtrent handhaving van hun raamprostitutiesector of de werkwijzen van de betrokken handhavinginstanties onvoldoende garanderen dat mensenhandel tijdig gesignaleerd kan worden. Daarnaast wordt de rol van de exploitanten besproken, die gedurende tien jaar slechts één melding hebben gedaan van een mogelijk misstand met betrekking tot de Turks-Duitse groep. Verder wordt beschreven welke werkwijze of modus operandi de uitbuiters van de slachtoffers van mensenhandel hanteerden teneinde de regelgeving en de signalerende instanties te omzeilen. Het mensenhandel onderzoek Sneep toont verder aan dat er raamprostitutiebedrijven zijn die de regelgeving niet naleven, waardoor nog steeds gedwongen prostitutie plaats kan vinden in de vergunde raamprostitutie (Van der Laan en van Hout, 2008:72).

1.4 Naleving van regelgeving

Behalve bij het opsporingsonderzoek Sneep valt eveneens op dat bij andere opsporingsonderzoeken meer dan de helft van de slachtoffers van mensenhandel in de raamprostitutie werkt (BNRM, 2004:166). Deze bedrijven zijn nagenoeg allen vergund en staan onder toezicht van de meerdere instanties. Volgens het BNRM, dat teamleiders van opsporingsonderzoeken heeft geïnterviewd, zijn in het kwart van de gevallen de prostitutiebedrijven op de hoogte van misstanden in hun bedrijven en zijn zij in overtreding van zowel de APV als het mensenhandelartikel (273f Sr). Ongeveer 34 procent van de exploitanten was bovendien zelf actief als mensenhandelaar (BNRM, 2005:18-19).

De overheid tracht door het stellen van regels het gedrag van bedrijven en burgers te beïnvloeden. Handhaving van regelgeving is voor de overheid een belangrijk instrument om regelnaleving af te dwingen. Ook het uit het onderzoek van Van der Laan en van Hout (2008:74) blijkt dat de nadruk ligt op het controleren van raamprostitutiebedrijven. Huisman (2001 en 2007) deed onderzoek naar de achtergronden van regelnaleving door bedrijven en stelt dat de invloed van regelgeving en handhaving

is overschat en dat naast de factoren die inherent zijn aan regulering, meerdere factoren van invloed zijn op motieven of gelegenheden voor de doelgroep van de regelgeving om zich conform de regels te gedragen. De doelstelling van het onderzoek van Huisman (2007:10) was om de overheid inzicht te geven in deze factoren. Hij geeft een beschrijving van de beschikbare wetenschappelijke kennis over de achtergronden van regelnalevend gedrag van bedrijven, zodat de overheid een zo effectief en efficiënt mogelijke aanpak van toezicht op en handhaving van regelgeving kan bewerkstelligen.

Ook het Expertisecentrum voor Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) heeft een model ontworpen om een beeld te verkrijgen van het nalevingniveau in branches met branchespecifieke regelgeving. De Tafel van Elf (ERR, 2006:9) veronderstelt, evenals Huisman, dat meerdere afzonderlijke factoren invloed kunnen hebben op het nalevingsgedrag van bedrijven. Dit model omvat elf dimensies die kunnen worden opgedeeld in twee groepen, dimensies op het gebied van spontane naleving en dimensies op het gebied van handhaving. Gezamenlijk geven deze dimensies een kwalitatief beeld van de situatie van naleving in een branche.

Dit onderzoek veronderstelt dat er in het prostitutiebeleid, de regelgeving en het handhavingsbeleid, rekening moet worden gehouden met de afzonderlijke factoren die nalevingsgedrag van raamprostitutiebedrijven beïnvloeden. Als geen rekening is gehouden met de invloed van de factoren waarvan in de literatuur wordt verondersteld dat ze invloed kunnen hebben, kan dit betekenen dat er motief of gelegenheid is voor exploitanten om regelgeving te overtreden. Aangezien regelgeving in de prostitutiebranche is ontworpen met de doelstelling om een ordelijke branche te creëren, vrij van misstanden en met een betere positie voor de prostituees, heeft het niet naleven van regelgeving in eerste instantie vaak negatieve gevolgen voor de prostituees.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de uitwerking van het huidige beleid voor de raamprostitutie. Het is van belang voor het uitbannen van mensenhandel dat onderzocht wordt op welke manier dit verschijnsel voorkomt en voor kan komen, zodat gericht maatregelen kunnen worden genomen. Uit bovenstaande paragrafen kwam naar voren dat ondanks het vergunningsstelsel misstanden hebben plaatsgevonden in de raamprostitutie van meerdere gemeenten, zonder dat dit tijdig is gesignaleerd door de handhavende instanties (Van der Laan en van Hout, 2008:92). Eveneens kwam naar voren dat niet conform de vergunningsvoorwaarden is gehandeld door verschillende raamexploitanten. Er waren immers gedwongen prostituees werkzaam in de vergunde raamprostitutie van meerdere gemeenten. De rol van de exploitant is hierbij opmerkelijk aangezien het beleid op hem is gericht en hij een unieke informatiepositie heeft, ondermeer vanwege zijn dagelijks contact met de prostituees. Om deze reden richt dit onderzoek zich ook op regelnaleving in de prostitutiebranche.

Dit onderzoek tracht de uitwerking van het huidige raamprostitutiebeleid daarom op twee manieren te onderzoeken. Ten eerste wordt de modus operandi van dadergroepen van mensenhandel in de raamprostitutie beschouwd. Dit deel van het onderzoek gaat in op de vraag hoe regelgeving concreet is overtreden door daders van mensenhandel. Ten tweede richt dit onderzoek zich op de factoren die ten

grondslag liggen aan regelovertreding in de raamprostitutiebranche. Beschreven is dat het regel conform gedrag van bedrijven afhankelijk kan zijn van meerdere factoren. Verondersteld wordt dat er in het prostitutiebeleid, de regelgeving en de handhaving, rekening moet worden gehouden met de afzonderlijke factoren die nalevingsgedrag van raamprostitutiebedrijven beïnvloeden om misstanden uit te bannen. De volgende probleemstelling wordt onderzocht:

In hoeverre wordt met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel voorkomen of bestreden in de raamprostitutiebranche?

Prostitutiebeleid omvat hierbij de regelgeving en de handhaving als middel om de doelstellingen van de wetgever te behalen. De doelstellingen van het huidige prostitutiebeleid zijn een betere beheersing en regulering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, een betere bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en een betere bescherming van de positie van de prostituees. In dit onderzoek gaat voorkomen en bestrijden van mensenhandel over de bestuurlijk juridische handhaving in de raamprostitutiebranche. De volgende onderzoeksvragen zullen in dit onderzoek worden beantwoord:

1. Wat is het bestuurlijk juridisch kader voor de raamprostitutiebranche en welke maatregelen zijn daarbinnen mogelijk ter bestrijding van mensenhandel?
2. Welke modus operandi hanteren dadergroepen van mensenhandel in de raamprostitutie teneinde regelgeving en signalerende instanties te omzeilen?
3. Welke factoren zijn van invloed op regelnaleving in de raamprostitutiebranche en in hoeverre bieden deze factoren gelegenheid of motief voor misstanden zoals mensenhandel in de raamprostitutie?

Om de probleemstelling te beantwoorden worden bovenstaande onderzoeksvragen beantwoord. Bij beantwoording van de eerste vraag wordt een beschrijving gegeven van het huidige prostitutiebeleid en de handhaving van de regelgeving. Vervolgens wordt in de tweede vraag onderzoek gedaan naar de manier waarop mensenhandel is voorgekomen in de raamprostitutie van Nederland. Bij de derde onderzoeksvraag wordt onderzocht op welke manier, ondanks het huidige beleid, misstanden kunnen voorkomen. Hier gaat enerzijds de veronderstelling vooraf dat indien raamprostitutiebedrijven de regelgeving naleven dit een ordelijke en gezonde branche oplevert, zoals in de doelstellingen van de wetgever staat beschreven. Anderzijds wordt hier verondersteld dat misstanden kunnen voorkomen indien het prostitutiebeleid motief of gelegenheid biedt voor de prostitutiebedrijven om de regels te overtreden.

Dit onderzoek resulteert in een rapportage met aanbevelingen voor het lokaal bestuur, de politie en de overige betrokken instanties op het gebied van bestuurlijk juridische handhaving in de raamprostitutie. Hoewel regelgeving voor seksinrichtingen is gedecentraliseerd en daardoor per gemeente kan verschillen, kan elke gemeente met raamprostitutiebeleid leren van de branche van de gemeente die in dit onderzoek centraal staat.

2. Methodologisch kader

2.1 Doelstellingen

De wetwijziging van oktober 2000 bracht door de invoering van het vergunningsstelsel een prostitutiebranche opgedeeld in een vergunde sector en een niet vergunde sector. Hierbij werden belangrijke uitvoerende rollen toegeschreven aan handhavende instanties en raamprostitutiebedrijven. Acht jaar later vinden echter nog steeds misstanden plaats in de vergunde raamprostitutie. Dit is aanleiding om in kaart te brengen welke regelgeving overtreden wordt, welke instanties een signalerende functie hebben en op welke wijze de omzeiling van regelgeving en instanties plaatsvindt. Van der Laan en van Hout (2008:73) stellen dat de exploitanten wel op de hoogte waren van de activiteiten van de Turks-Duitse dadergroep en daarmee in feite de regelgeving overtraden, aangezien ze op de hoogte waren dat er prostituees gedwongen achter hun ramen zaten. Huisman (2007:15) stelt dat naast factoren uit regelgeving en de handhaving meerdere factoren gelegenheid of motief kunnen bieden aan bedrijven om regelgeving te overtreden. Belangrijk is om te achterhalen welke factoren dit zijn en of er rekening mee wordt gehouden in het prostitutiebeleid.

Met deze achtergrond kent dit onderzoek een tweetal doelstellingen. De eerste doelstelling is om te achterhalen op welke manier wet- en regelgeving en toezichthoudende instanties worden omzeild door uitbuiters, waardoor illegale prostitutie kan plaatsvinden in de vergunde raamprostitutie. De tweede doelstelling is om een beeld weer te geven van de factoren van regel naleving in de raamprostitutiebranche. Factoren kunnen motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding en kunnen daarom de basis zijn voor mensenhandel.

2.2 Kwalitatief onderzoek

Uit de doelstellingen volgt dat kwalitatief onderzoek prevaleert boven kwantitatief onderzoek. In de eerste doelstelling is beschreven dat naar oorzaken wordt gezocht voor het niet signaleren van misstanden in de raamprostitutiebranche. Hierbij ligt de focus op het identificeren van de verschillende manieren of werkwijzen die daders van mensenhandel kunnen hebben om de wet- en regelgeving en de signalerende instanties te omzeilen. Kwantitatief onderzoek lijkt bovendien niet geschikt voor deze doelstelling aangezien de focus bij dit soort onderzoek ligt op de correlatie of de sterkte van een causaal verband tussen enkele mogelijke verklarende variabelen en de afhankelijke variabele (Grix, 2004:117-119). De werkwijze van dadergroepen en de rol van de exploitanten kunnen niet los gezien worden van variabelen uit de sociale context.

De tweede doelstelling gaat om het identificeren van factoren die van invloed kunnen zijn op het regel nalevend gedrag van exploitanten. Ook hier gaat het niet zozeer om op kwantitatieve wijze te achterhalen of een causaal verband bestaat tussen de factoren en het regel nalevend gedrag. De focus ligt op het beschrijven van de verschillende factoren die ten grondslag kunnen liggen aan regel nalevend gedrag van de exploitanten (Grix, 2004:117-119). Ook hier is kwalitatief onderzoek de voor de hand liggende methode.

2.3 Case-study: Gemeente Deventer

Een case-study voorziet in de behoefte van de tweede doelstelling van dit onderzoek naar de gedetailleerde kennis over het sociale verschijnsel, regelnaleving door raamprostitutiebedrijven, rekening houdend met factoren uit regulering en handhaving en overige factoren uit de omgeving. Dit onderzoek volgt tot bepaalde mate de principes van case studies omschreven door Swanborn (2008:22). *Een case study is een sociaal verschijnsel bij één of enkele dragers; in de natuurlijke omgeving; over een bepaalde periode, waarbij ofwel meerdere metingen worden verricht, ofwel achteraf informatie over ontwikkelingen in de betreffende periode wordt verzameld; waarbij diverse databronnen worden gebruikt zoals documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie; en waarbij wordt gericht op een beschrijving van percepties en deze getoetst worden bij de onderzochten zelf.*

Om empirisch onderzoek te verrichten is de gemeente Deventer geselecteerd uit gemeenten met raamprostitutie. Deventer heeft vergeleken met andere steden een kleine tot gemiddelde raamprostitutiebranche met een overzichtelijk aantal betrokken actoren. Daarnaast is het mogelijk dat er ook binnen de raamprostitutie van Deventer sprake is van gedwongen prostitutie gezien de verschillende achtergronden van de prostituees. Deze vallen binnen de groep waar mensenhandel vaak voorkomt (BNRM, 2005:86).

In totaal zijn er in Nederland twaalf steden met raamprostitutie waarbij twee groepen van verschillend formaat kunnen worden onderscheiden. De eerste groep heeft een aantal van hooguit vijftig ramen. Hierin zitten de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Heerenveen Leeuwarden, Doetinchem, Eindhoven en Deventer. Deventer heeft de grootste raamprostitutiebranche van deze groep. De tweede groep gemeenten, Amsterdam, Alkmaar, Den Haag, Groningen en Utrecht heeft een grote raamprostitutiebranche (alle meer dan honderd ramen) veelal opgedeeld in verschillende zones.

2.4 Dataverzameling

Zoals uit de doelstellingen blijkt, wil dit onderzoek uitspraken doen over instanties die een rol spelen in de raamprostitutiebranche. Onderzoek wordt daarom gedaan op organisationeel niveau, waarvoor voor de eerste doelstelling documentstudie wordt verricht en voor de tweede doelstelling semigestructureerde interviews worden gebruikt.

De meest invloedrijke beleidsstukken en rapportages op landelijk niveau worden bestudeerd en vormen input voor de eerste doelstelling: het achterhalen van de werkwijze bij de omzeiling van wet- en regelgeving en signalerende instanties door uitbuiters, waardoor mensenhandel kan plaatsvinden in de vergunde raamprostitutie. De relevante beleidsstukken zijn het Plan van Aanpak Bescherming en Ordening prostitutiesector (Kabinet, 2004), Rapportages van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (derde rapportage, 2004; vijfde rapportage, 2008), Criminaliteitsbeeld Analyse Mensenhandel (KLPD, 2005), Nationaal Actieplan Mensenhandel (Kabinet, 2004) en de Aanwijzing mensenhandel (OM, 2009). Daarnaast wordt de bestuurlijke rapportage Schone Schijn (Van der Laan en van Hout, 2008) gebruikt.

De methode van semigestructureerde interviews is voor de tweede doelstelling een goede methode om data te verzamelen. Vanwege de complexiteit van de achtergronden van regelnaleving, zullen meerdere factoren een rol spelen, evenals de dagelijkse sociale context. Omdat de respondenten tot bepaalde mate vrij zijn om eigen input te geven en de onderzoeker hier vervolgens op door kan vragen, kan een zo goed mogelijk beeld worden verkregen van de factoren. Voor de tweede doelstelling, die ingaat op de lokale prostitutiebranche van de gemeente Deventer zijn eveneens de relevante beleidsstukken bestudeerd (Gemeente Deventer, 2000 en 2007).

2.5 Selectie respondenten

De tweede doelstelling betreft inzicht te verkrijgen in de factoren die regelnaleving bepalen. Hiervoor is het belangrijk een breed beeld te verkrijgen van de raamprostitutiebranche van Deventer. Daarom zijn de instanties die in hun dagelijkse werkzaamheden, bijvoorbeeld door een signalerende of handhavende functie, veel te maken hebben met de branche onderwerp van onderzoek. Na bestudering van de beleidsstukken (Gemeente Deventer, 2000 en 2007) bleek dat de gemeente Deventer, prostitutiecontroleurs van politie IJsselland, GGD en de drie exploitanten van de raamprostitutiebedrijven het meest verbonden zijn met de branche. Daarnaast is een tweetal prostituees geïnterviewd. Voor de overige instanties is gekozen om één functionaris te interviewen. De belastingdienst voerde ten tijde van onderzoek nog geen controles uit in de raamprostitutiebranche van Deventer. Aangezien ze wel een potentieel signaleringsmoment hebben is ook deze instantie benaderd. De belastingdienst wilde echter niet meewerken aan dit onderzoek.

De functionarissen binnen de instanties zijn geselecteerd op basis van hun ervaring met en kennis van de raamprostitutiebranche van Deventer. Verondersteld wordt dat zij door hun dagelijkse werkzaamheden in de branche expertise en inzicht hebben verkregen in de regelgeving en handhaving van de raamprostitutiebranche en daardoor gefundeerde uitspraken kunnen doen over de stand van zaken in de branche. Middels telefonische benadering is contact gezocht met de betreffende instanties en is gevraagd naar de persoon met de meeste ervaring op het gebied van raamprostitutie in Deventer. Met de raamprostitutiebedrijven is in eerste instantie schriftelijk contact gezocht.

2.6 Methodologische kanttekeningen

Babbie (2004:307) stelt dat de kracht van case-studies onder meer ligt in het erkennen van de grenzen ervan. Kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de externe validiteit, de interne validiteit en de betrouwbaarheid. Zo moet rekening worden gehouden met beperkingen van uitspraken over de gehele populatie Nederlandse gemeenten met raamprostitutie, die hun basis hebben liggen in onderzoek uit de gemeente Deventer. De resultaten die in dit onderzoek worden verkregen zijn het gevolg van specifieke omstandigheden die kunnen verschillen van de omstandigheden in andere gemeenten.

Bij de interne validiteit gaat het om de vraag of er in het onderzoek wordt gemeten wat beoogd wordt te meten (Babbie, 2004:307). Een voordeel is dat een variabele door middel van een diepte-interview gedetailleerder wordt verkregen dan in surveys, waar de variabele tijdens de afname van de survey niet

meer kan worden aangepast. Nadeel van de semi gestructureerde interviews is dat respondenten ook een deel van het onderzoek kunnen sturen tijdens het gesprek. Hier is zoveel mogelijk rekening mee gehouden door wel een vaste vragenlijst te hanteren (bijlage). Selectie van respondenten middels zelfselectie kan zorgen voor het missen van respondenten in het onderzoek. Het kan zijn dat de respondenten die graag over het onderwerp spreken, in het onderzoek vaker aan bod komen en respondenten die om welke reden dan ook, niet graag over het onderwerp spreken, niet aan bod komen. Tijdens het selecteren van respondenten binnen organisaties is dit zoveel mogelijk voorkomen door naar de meest ervaren persoon te vragen.

2.7 Onderzoekskader

Het onderzoek richt zich voornamelijk op het gemeentelijk prostitutiebeleid en de handhaving daarvan en de instanties, inclusief exploitanten, die op dit moment vanuit die wet- en regelgeving een toezichthoudende of signalerende functie hebben. Het onderzoek richt zich niet op (technische en tactische facetten van) de opsporingskant van mensenhandel, alleen daar waar het de bestuurlijke kant raakt zoals genoemd bij paragraaf 1.2 Bestuurlijk-juridische handhaving.

3. Wet- en regelgeving prostitutiebranche en mensenhandel

Door de opheffing van het algemeen bordeelverbod (KB d.d. 18 januari 2000, Stb. 38) en de inwerkingtreding ervan op 1 oktober 2000 is de situatie beëindigd waarin prostitutie verboden was, maar voor een deel wel gedoogd werd. In overeenstemming met de gegroeide praktijk werd het verbod op het exploiteren van een seksinrichting geschrapt alsmede het verbod op souteneurschap. Tevens werden de straffen op mensenhandel aangescherpt. De wetswijziging en de invoering van het vergunningstelsel zorgden voor een splitsing van de prostitutiebranche in een vergunde sector en een niet-vergunde sector. De vergunde sector is de aan voorwaarden verbonden exploitatie van vrijwillige prostitutie (BNRM, 2004:16). De decriminalisering van de branche zou volgens de Memorie van Toelichting (1996-1997 254337, nr.3) moeten leiden tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van geëxploiteerde vrijwillige prostitutie. De niet vergunde sector, getypeerd door uitbuiting, kan effectiever en gericht aangepakt worden door middel van het strafbaar stellen van onvrijwillige prostitutie of minderjarige prostitutie en verzwaarde straffen geformuleerd in het Wetboek van Strafrecht (273f Sr.). Het onderscheid tussen de vergunde sector en de niet vergunde sector ligt dus zowel in het Wetboek van Strafrecht, de strafrechtelijke benadering, als in de voorwaarden die volgens het bestuursrecht aan seksinrichtingen kunnen worden gesteld, de bestuursrechtelijke benadering. De wetgever beoogt met de wetswijziging de volgende doelstellingen (Daalder, 2007:7):

- Het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie
- Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie
- Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik
- Het beschermen van de positie van prostituees
- Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen
- Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen

Achter de wetswijziging en de beoogde doelstellingen van de wetgever gaan volgens Daalder (2007:42) een tweetal veronderstellingen schuil. De eerste gaat over het bestuursrechtelijke deel van de wetgeving. Deze veronderstelling gaat schuil achter bovenstaande stelling dat de prostitutiebranche beter beheerst en gereguleerd kan worden door middel van de vergunningplicht en het brede pakket aan eisen dat kan worden gesteld aan de exploitant. De veronderstelling is dat door toezicht, controle en handhaving naleving van regelgeving wordt bewerkstelligd. Naleving van regelgeving moet vervolgens een transparante en gesaneerde branche opleveren, ontvlochten van criminele randverschijnselen, breed geaccepteerd en genormaliseerd, met daarin een betere positie voor de prostituees.

Daalder (2007:42) stelt dat achter de verscherping van de strafbaarstelling voor de 'strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie' (prostitutie door minderjarigen, dwangmatige prostitutie, en prostitutie zonder geldige papieren), eveneens een veronderstelling schuil gaat. De wetgever veronderstelt dat doordat een deel van de branche vergund is, de opsporingscapaciteit gericht kan worden ingezet op het illegale deel van de branche waardoor mensenhandel beter kan worden

aangepakt. Een verhoogde capaciteit moet hierbij leiden tot een hogere pakkans. De verhoogde pakkans in combinatie met verhoogde straffen moet leiden tot een afname van het aantal mensenhandeldelicten.

In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving beschreven die van toepassing is op de raamprostitutiebranche en mensenhandel. Achtereenvolgens wordt de bestuursrechtelijke benadering van de prostitutiebranche, de strafrechtelijke benadering en de handhaving van de wet- en regelgeving besproken.

3.1 De bestuursrechtelijke benadering

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de regulering van prostitutiebeleid ligt zoals beschreven primair bij de lokale overheid. Gemeenten kunnen hun lokale omstandigheden als uitgangspunt gebruiken voor het prostitutiebeleid. De bestuursrechtelijke benadering is in eerste instantie gericht op preventie en heeft haar basis in de Gemeentewet (art 149 en 151a), die stelt dat gemeenten bij verordening voorschriften kunnen stellen aan de prostitutiebedrijven die legaal seks exploiteren (Daalder, 2007).

3.1.1. Gemeentewet

Met artikel 149 en 151a Gemeentewet heeft de wetgever grondslag gegeven voor het gedecentraliseerd vergunningstelsel. Hierdoor heeft de lokale overheid de keuze bij verordening voorwaarden te stellen aan seksinrichtingen in hun gemeente. Verondersteld wordt dat gemeenten beter zicht hebben op hun prostitutiebranche dan de centrale overheid. Tevens hebben ze zelf als eerste baat bij een ordelijke branche en moeten daarom indien nodig specifieke eisen kunnen stellen aan de prostitutiebedrijven (MvT, 1996-1997 25437). Indien gemeenten geen prostitutiebeleid voeren is het artikel mensenhandel (273f Sr.) de norm voor de scheiding tussen legale en illegale prostitutie.

Daarnaast is het Besluit inlichtingen justitiële documentatie uitgebreid wat gemeenten de gelegenheid geeft antecedenten na te trekken van de exploitanten van seksinrichtingen. Verder vervangt de B-9 regeling de B-17 procedure van de Vreemdelingencirculaire, waarmee opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel kan worden geboden. Ook kan hiermee verblijf worden toegestaan voor slachtoffers die illegaal in Nederland zijn voor de duur van de opsporing, vervolging en berechting van de verdachten van mensenhandel.

3.1.2 Algemene Plaatselijk Verordening

Het gedecentraliseerde vergunningenbeleid is de kern van de bestuursrechtelijke benadering van de prostitutiebranche. Door voorwaarden op te stellen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is het mogelijk voor elke gemeente om haar prostitutiebranche te beheersen en te reguleren. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft ter ondersteuning een modelverordening opgesteld die kan worden overgenomen door de gemeenten. Aangezien de meeste gemeenten met prostitutiebeleid in Nederland dit model hebben gebruikt, in zijn geheel dan wel in aangepaste vorm, wordt de inhoud ervan hier als leidraad gebruikt (Daalder, 2007:48).

Concrete eisen die een gemeente stelt aan de prostitutiebranche gaan ten eerste over het aantal en het type toe te laten seksinrichtingen: dit zijn in pandige seksinrichtingen (raamprostitutie en clubs), escortbedrijven, straatprostitutie en sekswinkels. Voor elk type kan een maximum vastgesteld worden. Ten tweede worden vestigingslocaties vastgesteld. Gemeenten kunnen met behulp van bestemmingsplannen en leefmilieuverordeningen een ruimtelijk beleid voeren voor de vestiging van seksinrichtingen binnen een gemeente. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald waar wel of geen vestiging van seksinrichtingen wenselijk is en hoe ver een seksinrichting minimaal verwijderd moet zijn van een school. Verder worden sluitingstijden vastgesteld evenals bouw- en brandveiligheidsvoorschriften. Daarnaast worden eisen gesteld aan het gedrag van exploitanten en beheerders. Deze mogen bijvoorbeeld niet in enig opzicht van slecht gedrag zijn of in de laatste vijf jaar veroordeeld zijn voor gevangenisstraf van zes maanden of meer. Verder moet de exploitant of een beheerder gedurende de openingstijden van het bedrijf aanwezig zijn in het pand. De model-APV stelt verder dat er in een seksinrichting alleen meerderjarige, vrijwillig werkende prostituees mogen zijn, met een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. De exploitant heeft de verantwoordelijkheid hierop toe te zien. Tenslotte worden er eisen gesteld aan de arbeidsomstandigheden en gezondheidsbevordering van prostituees (onder meer krachtens de Wet collectieve preventie volksgezondheid). De gemeente kan voor de verschillende categorieën van prostitutiebedrijven nadere regels stellen.

Als de exploitant aan de voorwaarden voldoet wordt een vergunning afgegeven voor een bepaalde tijd. Overigens geldt (nog) niet voor de gehele prostitutiebranche een vergunningplicht. In een aantal gemeenten zijn escortbedrijven of thuisprostituees niet verplicht een vergunning aan te vragen. Met de ophanden zijnde kaderwet prostitutie komt hierin echter wel verandering. In een brief aan de Tweede Kamer stelt het Ministerie van Justitie (2008) dat een gemeente met prostitutie verplicht is een aantal vormen in het beleid op te nemen. Daarnaast moet het strafbaar worden gesteld om van de diensten van een exploitant zonder vergunning gebruik te maken. Eveneens wil het kabinet een strafbaarstelling voor het gebruik maken van de diensten van een niet geregistreerde zelfstandige prostituee.

3.1.3 *Vreemdelingenwet en Wet arbeid vreemdelingen*

Volgens de APV (Gemeente Deventer, 2007) moet de exploitant toereikende maatregelen nemen *dat prostitutie in zijn bedrijf wordt uitgeoefend door personen die hun beroep uitoefenen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde*. Deze personen kunnen naar gelang hun afkomst worden ingedeeld in verschillende categorieën waarvoor volgens genoemde wetten verschillende regelgeving geldt. Voor de volledigheid worden ook Nederlandse prostituees genoemd in de eerste categorie. De tweede categorie bestaat uit personen afkomstig uit EEG lidstaten, oude EU lidstaten (inclusief de in 2004 toetredende lidstaten) of Zwitserland. De derde categorie bestaat uit personen uit de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije en de vierde categorie bestaat uit personen afkomstig uit niet-EU landen.

Een Nederlandse prostituee moet beschikken over een geldig identiteitsbewijs en over een burgerservicenummer dat wordt toegewezen bij de geboorte. Als een prostituee wil werken als

Zelfstandige Zonder Personeel (ZZP), wat gebruikelijk is in de raamprostitutie, heeft ze een belastingplicht en moet ze een btw-nummer hebben dat schriftelijk opvraagbaar is bij de belastingdienst.

Een prostituee behorende tot de tweede categorie, personen afkomstig uit EEG lidstaten, oude EU lidstaten (inclusief de in 2004 toetredende lidstaten) of Zwitserland, is verplicht zich te melden bij de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) als ze langer dan drie maanden wil verblijven in Nederland. Indien ze ingeschreven is in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) van de gemeente waar ze woont, krijgt ze een verklaring van inschrijving en wordt ze gemerkt in haar paspoort. Daarnaast is de prostituee als zelfstandig ondernemer belastingplichtig, evenals de Nederlandse prostituee. Ook is een burgerservicenummer vereist dat persoonlijk moet worden aangevraagd. Tot slot is een btw-nummer vereist dat schriftelijk kan worden aangevraagd.

Een prostituee afkomstig uit de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije mogen sinds 2007 verblijven in Nederland. In de prostitutie kan deze alleen werken als zelfstandig ondernemer. Daarvoor moet ze belasting afdragen en geldt dezelfde verplichting omtrent het burgerservicenummer en het btw-nummer als bij voorgaande groepen. Ook hiervoor moet ze een inschrijving hebben in het GBA en een aanvraag van toetsing aan het EU gemeenschapsrecht bij de gemeente, waarvan de IND de toetsing uitvoert. Het is niet mogelijk om in de prostitutie in loondienst te werken. De reden hiervoor is dat er geen tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven voor de prostitutiebranche vanwege een ontbrekend nationaal belang.

Een persoon afkomstig van buiten de EU of EER die in Nederland wil werken in de prostitutie wordt in principe geen geldige verblijfstitel toegewezen eveneens vanwege een ontbrekend Nederlands belang. In Artikel 3 van het uitvoeringsbesluit van de Wav wordt gesteld dat er voor prostitutie geen tewerkstellingsvergunning en geen verblijfsvergunning wordt afgegeven en ook als zelfstandige is het onmogelijk te werken als prostituee. Een partner van een EU onderdaan, afkomstig van buiten de EU van, met een geldige verblijfstitel zou wel de prostitutie in kunnen, zowel in loondienst als zelfstandige. Hiervoor moet ze de eerder genoemde stappen voor het burgerservicenummer en het btw-nummer doorlopen.

3.2 De strafrechtelijke benadering

3.2.1 Artikel 273f Sr. Mensenhandel

Met de wetwijziging van oktober 2000 zijn het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven. Hiervoor kwam artikel 250a Sr in de plaats, dat op 1 januari 2005 werd gewijzigd in artikel 273a Sr. Dit artikel werd zonder inhoudelijke wijzigingen omgenummerd tot het huidige artikel 273f Sr. De wijzigingen zijn veelal in navolging van internationale wetgeving waarin mensenhandel wordt omschreven als een ernstige vorm van georganiseerde misdaad en schending van de rechten van de mens (VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000) en het EU-Kaderbesluit inzake

bestrijding van mensenhandel (2002)). In dat licht is het oude artikel (250a Sr. Oud) dat stond in de titel 'misdrijven tegen de zeden' gewijzigd en gestationeerd onder de titel 'misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' (Smit en Boot, 2007:3). Tevens is de reikwijdte van 'mensenhandel' vergroot naar alle economische sectoren, en valt de handel in organen eveneens onder mensenhandel. Hieronder wordt alleen het huidige artikel (art. 273f Sr) besproken in het licht van uitbuiting in de prostitutiesector en de kernelementen uit de wet, uitbuiting en dwang (Smit en Boot, 2007:8).

Artikel 273f Sr stelt een groot aantal handelingen die betrekking hebben op mensenhandel strafbaar. Niet alleen strafbaar is degene die een slachtoffer door middel van dwang uitbuit, zoals een pooier of een koppelbaas (lid 1 sub 1 en 2), maar ook degene die enkel profiteert van de uitbuiting zoals een chauffeur, bodyguard, huisbaas of een exploitant die geld verdient met de seksuele handelingen van een slachtoffer (lid 1 sub 2, 5 en 6). Tevens is degene strafbaar die een ander meeneemt naar een ander land met het oogmerk zich beschikbaar te stellen voor seksuele handelingen (lid 1 sub 3). Tenslotte is het ook strafbaar om met het oog op uitbuiting iemand onder dwang seksuele handelingen te laten verrichten met of voor een derde. Indien het slachtoffer minderjarig is, is dwang geen vereiste (lid 8 en 9).

Het kernbegrip van de mensenhandelbepaling is uitbuiting (BNRM, 2008:21). In lid 2 van 273f Sr wordt een niet limitatieve opsomming gegeven van het juridische begrip uitbuiting: *'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*. Het inhoudelijke criterium voor een uitbuitingssituatie in relatie tot de seksindustrie is echter, indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren (Smit en Boot, 2007: p.3).

Uitbuiting impliceert een mate van onvrijwilligheid die ligt in de mogelijkheid van een betrokkene om zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken. Dwangmiddelen kunnen een betrokkene in een situatie van uitbuiting brengen en houden. Als dwang samengaat met het uitbuiten van een persoon is er sprake van mensenhandel volgens het Wetboek van Strafrecht. Echter, in de gevallen dat het slachtoffer minderjarig is of bij het aanwerven of vervoeren van een slachtoffer met het oogmerk om deze seksuele handelingen te laten verrichten, is dwang geen voorwaarde. Artikel 273f Sr lid 1 sub 1 omschrijft hoe dwang geëffectueerd kan worden: *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*. Een voorbeeld dat misbruik vanuit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht illustreert, is het oordeel van de rechtbank Leeuwarden. De uitbuiters had volgens de rechtbank misbruik gemaakt van de sociale positie van het slachtoffer door haar een vals identiteitsbewijs te geven. Zij verbleef illegaal in Nederland, waardoor ze meer afhankelijk werd van haar uitbuiters en daardoor gedwongen was te blijven werken in de prostitutie (Smit en Boot, 2007: p.5).

Het slachtoffer hoeft overigens niet in te stemmen met haar situatie van uitbuiting voor een eventuele vervolging van de uitbuiters. Essentieel is dat het slachtoffer, ook al ziet ze zichzelf niet als slachtoffer, redelijkerwijs geen vrijwilligheid heeft en geen andere keuze heeft dan te verblijven in de situatie van uitbuiting (Smit en Boot, 2007:10).

3.3 Toezicht en handhaving

De gemeente kan op basis van artikel 151a Gemeentewet ambtenaren aanwijzen die belast worden met de bestuurlijke controle. De bestuurlijke controle omvat het toezicht op en handhaving van de vergunningseisen in de APV. Daalder (2007:54) constateert dat de meeste gemeenten met prostitutiebeleid de politie zien als voornaamste handhaver van de vergunningseisen. Naast de politie hebben vaak de gemeentelijke diensten, de GGD en de brandweer toezichthoudende of handhavende taken. De Aanwijzing Mensenhandel (2006:3) adviseert regelmatige en doelgerichte controles te houden om onder meer inzicht te houden in de branche en het vroegtijdig opvangen van signalen van mensenhandel. Verder wordt gesteld dat coördinatie van de activiteiten georganiseerd kan worden in vaste controleteams met leden van verschillende instanties. Tussen de betrokken instanties kan eventueel een handhavingsarrangement worden opgesteld met afspraken omtrent de handhavingsactiviteiten. Een meerderheid van de gemeenten werkt al met een dergelijk arrangement (Daalder, 2007).

De politie is volgens artikel 2 van de Politiewet belast met het handhaven van het strafrecht. Er zijn onderzoeken die spreken van een dubbele pet die de prostitutiecontroleurs dragen tijdens een bestuurlijke controle (Van der Laan en van Hout, 2008:50). Indien tijdens een bestuurlijke controle, waarbij vanuit het bestuursrecht toegang tot een pand wordt verkregen, een strafrechtelijke overtreding wordt geconstateerd, mogen aansluitend opsporingsbevoegdheden worden uitgeoefend. Eventuele verdachten moeten dan de cautie worden gegeven. Verschillende instanties zijn belast met toezicht en handhaving van gedwongen arbeid of diensten. De Koninklijke Marechaussee (KMar) voert grenscontroles uit. De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de controle op naleving van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de WAV. De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst–Economische controledienst (FIOD/ECD) heeft als taak het strafrechtelijk tegengaan van fiscale en financieel economische fraude. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) richt zich op aanpak van crimineel ondernemerschap en de Inlichtingen en Opsporingsdienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM/IOD), tenslotte, controleert de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven.

3.4 Conclusie

De wet- en regelgeving op het gebied van prostitutie en mensenhandel kan worden opgedeeld in de bestuursrechtelijke benadering en de strafrechtelijke benadering. De bestuursrechtelijke benadering vindt zijn grondslag in de Gemeentewet (art. 149 en 151a) waarin beschreven wordt dat elke gemeente bij verordening vergunningsvoorwaarden op kan stellen waaraan prostitutiebedrijven zich moeten

houden. Die eisen kunnen hun grondslag vinden in andere wetgeving zoals de Wav. Een belangrijke eis uit de APV is namelijk dat *prostitutie in een bedrijf wordt uitgeoefend door personen die hun beroep uitoefenen bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde*. De kern van de strafrechtelijke benadering is het mensenhandel artikel 273f Sr. Hierin wordt omschreven in welke gevallen sprake is van mensenhandel. Daarnaast is overige wetgeving van toepassing zoals arbeidsomstandighedenwetgeving en de B9 regeling voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. De meeste gemeenten hebben handhaving van de vergunningseisen gemandateerd aan de politie. Deze heeft een coördinerende functie en moet samenwerken met andere handhavende instanties als de GGD, de brandweer of gemeentelijke diensten. De politie heeft daarnaast de taak om het strafrecht te handhaven. Als gevolg daarvan moet voorzichtig worden omgegaan met de rechten en plichten van een eventuele verdachte. Een belangrijk onderscheid is bijvoorbeeld dat een persoon te allen tijde de plicht heeft mee te werken aan een bestuurlijke controle, maar dit niet heeft indien hij als gevolg van een constatering verdachte is van een strafrechtelijk feit.

4. Mensenhandel in de vergunde raamprostitutie

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van een documentstudie naar de modus operandi van dadergroepen van mensenhandel in de raamprostitutie. Verschillende documenten van het KLPD, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, het OM en WODC zijn onderzocht. Daarnaast wordt de Sneepzaak hier aangehaald om de werkwijze van de dadergroep te illustreren. Het rapport Schone Schijn (Van der Laan en van Hout, 2008) geeft een gedetailleerde beschrijving van de dadergroep van Sneep. Het barrièremodel (Kiemel en ten Kate, 2007) wordt in dit hoofdstuk gebruikt als leidraad om aan te geven wanneer signalen van mensenhandel onderschept kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt eerst een introductie gegeven van de Sneepzaak, daarna wordt het barrièremodel toegelicht en vervolgens wordt per barrière beschreven hoe de regelgeving en handhaving in de praktijk wordt omzeild.

4.1 Het project Sneep

De dadergroep van de Sneepzaak wordt bestempeld als uiterst gewelddadig, van grote omvang en bedrijfsmatig georganiseerd. Het project Sneep omvatte daarom meer dan alleen een strafrechtelijk onderzoek naar de groep daders van mensenhandel. Het Landelijk Parket (LP), verantwoordelijk voor opsporingsonderzoeken van de Nationale Recherche (NR), stelde de programmatische aanpak in, die leidend moest worden voor het onderzoek. Kenmerkend voor deze aanpak is de samenwerking met verschillende partners die strafrechtelijke, bestuurlijke of financiële middelen in moesten zetten om de dadergroep en haar facilitators op verschillende terreinen af te stoppen. De dadergroep moest zowel preventief als repressief worden aangepakt. Als basis voor de strategie en de selectie van partners werd door de stuurgroep van Sneep het barrièremodel gebruikt. De partners kregen elk hun eigen doelstellingen. Naast het LP en Unit Noord- en Oost-Nederland van de NR hebben de regiokorpsen Utrecht, Amsterdam-Amstelland en Noord-Holland-Noord aan de hoofddaders gerelateerde opsporingsonderzoeken gedraaid. De KMar richtte zich op grensoverschrijdende activiteiten van het criminele netwerk, de sociale inlichtingen- en opsporingsdienst richtte zich op een aantal faciliteerders van de dadergroep en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie inzake de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT/BLOM) deed in samenwerking met de NR onderzoek naar de financiële transacties van de dadergroep en haar slachtoffers (Kiemel en ten Kate, 2007).

De kennis die werd opgedaan gedurende het opsporingsonderzoek is tijdens en na het onderzoek samengevoegd voor toekomstige opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en resulteerde in de rapportage "De schone schijn van de vergunde prostitutiesector (Van der Laan en van Hout, 2008)." De rapportage put naast gegevens uit openbare bronnen ook uit gegevens van interviews met betrokken partners als gemeente, belastingdienst, IND en gebruikt daarnaast politie-informatie uit operationele onderzoeken.

4.2 Een criminele organisatie

De hoofdverdachten uit de Sneepzaak zijn de Turks-Duitse broers Hassan B. (46) en Saban B. (41). Samen met een andere pooier haalden ze in 1998 een aantal vrouwen uit Duitsland, die voor hen in de raamprostitutie gingen werken in het Amsterdamse wallengebied. De groep pooiers groeit na verloop van tijd en houdt zich bezig met criminele activiteiten in Alkmaar, Utrecht, Amsterdam en Haarlem. Daarnaast wordt contact onderhouden met criminelen uit steden in Duitsland en België. Het duo staat aan het hoofd van de groep.

De groep vormde een criminele organisatie zoals beschreven is in het Wetboek van Strafrecht (art. 140): *Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven*. In 2007 bestaat de criminele organisatie van de gebroeders B. uit twintig pooiers, elf bodyguards, drie chauffeurs en een onbekend aantal facilitators. De groep vertoont eigenschappen van een organisatie zoals een hiërarchie met een taakverdeling, de in- en uitstroom van personeel en de mogelijkheid tot doorgroeiën binnen de groep. Van der Laan en van Hout (2008:33) stellen dat er verschillende functies zijn zoals de leiders zelf, pooiers, lijfwachten en chauffeurs. Ook tussen prostituees bestaan rangen met oplopende privileges.

De pooiers coördineerden de prostitutieactiviteiten in de verschillende steden, hadden de leiding over de lijfwachten, regelden facilitators voor valse documenten, borstvergrotingen en abortussen voor de prostituees (Kiemel en ten Kate, 2007:1). De lijfwachten staan in rang onder de pooiers en ontvangen protectiegeld van het slachtoffer dat in ruil voor haar geld beschermd wordt tegen lastige klanten. Tegelijkertijd houden de bodyguards in opdracht van de pooiers toezicht op de prostituees. Uit afgetapte gesprekken blijkt dat de contacten in Duitsland gebruikt worden voor het aanwerven van nieuw en betrouwbaar personeel. De chauffeurs verzorgden het vervoer van de vrouwen van werkplek naar woning en de facilitators hielpen de groep bij het regelen van werkvergunningen, woningen, werkplekken voor prostituees en medische en cosmetische zorg. Zo verrichtten artsen, belastingadviseurs en een vastgoedbedrijf verschillende diensten voor de groep. Het is aannemelijk dat ze op de hoogte waren van de strafbare feiten die de groep op dat moment pleegde, en dus zelf strafrechtelijk verwijtbaar, maar ze behoorden waarschijnlijk niet tot de groep (Van der Laan en van Hout, 2008:37).

In totaal zijn er 120 prostituees in verband gebracht met de daders. Hiervan werden in 2007 78 als vermoedelijk slachtoffer aangemerkt, maar uiteindelijk hebben slechts tien prostituees aangifte gedaan van mensenhandel. De prostituees komen uit Nederland, Duitsland, Ierland, Polen, Bulgarije en Tsjechië en zijn voornamelijk 'afgepakt' van andere pooiers of, zoals een kleiner deel, geronseld in het uitgaanscircuit in het land van herkomst (Van der Laan en van Hout, 2008:37).

4.3 Het barrièremodel gericht op mensenhandel

Het barrièremodel is ontwikkeld door de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), is ontleend aan *der Logistiek der Organisierten Criminalität* (Sieber en Bögel, 1993) en geeft een overzicht van het

pad langs instanties en regelgeving dat door een buitenlands slachtoffer met haar uitbouter moet worden afgelegd, met het doel om te wonen en als prostituee te werken in een Nederlandse gemeente. Aangezien er sprake is van een uitbuitingssituatie moet de uitbouter het slachtoffer op illegale wijze de barrières laten passeren, omdat het verboden is om prostituees te laten werken die minderjarig zijn, gedwongen worden of geen geldige titel voor het verrichten van arbeid in Nederland hebben. De barrières die moeten worden omzeild zijn entree, identiteit, arbeid, huisvesting en financiën en gaan uit van een slachtoffer afkomstig uit het buitenland (Kiemel en ten Kate, 2007:7).

Het model wordt hier toegepast omdat het een overzichtelijk beeld geeft van de momenten waarop mensenhandel in de raamprostitutie door instanties als politie, gemeente, of belastingdienst kan worden signaleerd. Tevens wordt de rol van de exploitanten in beschouwing genomen aangezien zij in de praktijk worden gezien als actoren met een goede signaleringspositie (OM, 2004 en 2008 en Gemeente Deventer, 2007). De focus ligt op de barrières identiteit, huisvesting en arbeid aangezien de uitvoering van het gemeentelijk beleid zich voornamelijk daar voordoet.

De signalen van mensenhandel waarover wordt gesproken, kunnen onder andere betrekking hebben op *afhankelijkheid*, zoals een werkgever die ook huisvesting, kleding of vervoer regelt. *Chantage*, zoals een paspoort dat wordt achtergehouden of verdiend geld dat wordt ingenomen. Inperking van basisvrijheden zoals het geen contact mogen hebben met de buitenwereld. *Gedrag*, zoals het in bescherming nemen van de werkgever of derden of het gebruik van alcohol of drugs. *Misleiding*, door bijvoorbeeld valse beloften over liefde, verdiensten, aard van het werk of werkomstandigheden. *Gebrek aan informatie over eigen positie*, zoals de onbekendheid met eigen woon of werkadres, onwetendheid over eigen rechtspositie of onwetendheid over procedures zelfstandig ondernemerschap. *Beperkte handelingsbekwaamheid en kwetsbaarheid*, zoals de angst voor geweld en bedreigingen of een slaafse houding ten opzichte van derden. *Omstandigheden* zoals laag loon, lange werktijden, slechte werkomgeving. *Lichamelijke en geestelijke integriteit* zoals de aantasting van lichamelijke integriteit of onvrijwillig of onder dwang bepaalde seksuele handelingen moeten verrichten of überhaupt onvrijwillig tewerkgesteld. Tenslotte spelen *overige indicatoren* een rol als het beschikken over een vals of vervalst paspoort, betrokkene wordt in de gaten gehouden, afkomstig uit buitenland, sporen die duiden op afhankelijkheid van derden (tatoeages), kenmerken van lichamelijke mishandeling (Coördinatiecentrum Mensenhandel).

4.3.1 Identiteit

Een geldig identiteitsbewijs is verplicht om Nederland binnen te komen, er te wonen en te werken. Identiteitscontroles worden uitgevoerd bij de Douane, indien het slachtoffer afkomstig is uit een niet EU land. Daarnaast zijn er controles bij de gemeente bij inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en bij de IND indien personen uit de EU langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven en werken. Tevens wordt middels prostitutiecontroles door de politie gecontroleerd op de identiteitsbewijzen. Ten eerste worden de procedures beschreven, vervolgens de aanpak van misstanden en tenslotte de omzeiling van regelgeving en instanties in de praktijk.

Procedures

Een geldig identiteitsbewijs is vereist voor de aanvraag van een verblijfsstatus om arbeid te kunnen verrichten in Nederland. Voor burgers afkomstig van EU-lidstaten die lid zijn geworden voor 2007 geldt bij een verblijf langer dan drie maanden een registratieplicht bij de IND. Hier moeten ze eveneens een geldig identiteitsbewijs en een inschrijving in het GBA overleggen en door middel van een huwelijksakte, werkgeversverklaring of een KvK inschrijving het verblijfsdoel aangeven. Burgers van de lidstaten toegetreden in 2007 kunnen een schriftelijke aanvraag indienen via de gemeente. Zij zijn eveneens verplicht te overleggen een geldig identiteitsdocument, een inschrijving in de GBA en indien zij als zelfstandige willen werken dienen zij dit aan te tonen. De IND heeft speciale apparatuur voor het signaleren van valse documenten en de medewerkers hebben een cursus documentherkenning gevolgd (Van der Laan en van Hout, 2008:60).

Toezicht en handhaving

Formeel gezien is een bestuurlijke controle van de politie gericht op de vergunningsvoorwaarden van de gemeente, zoals omschreven bij wet- en regelgeving. De frequentie en doelstelling van de controles worden per regio of gemeente afgesproken en dienen te worden uitgevoerd door gecertificeerde ambtenaren. De controles zijn veelal gericht op de prostituees, aangezien zij bij elke controle naar hun legitimatie wordt gevraagd. Indirect is dit ook een controle voor de exploitant, die verantwoordelijk is voor de prostituees in zijn bedrijf. Indien de prostituee geen geldige legitimatie kan overleggen kan dit duiden op mensenhandel en is de exploitant mogelijk faciliteerder en in die zin strafbaar.

Verantwoordelijkheid van de exploitant voor de status van de in zijn bedrijf werkzame prostituees is een vergunningseis omschreven in de APV. Hierdoor heeft de exploitant een controlerende functie. Hij moet erop toezien dat de prostituees aan wie hij een werkplek verhuurt niet minderjarig zijn, vrijwillig werken en een voor arbeid te verrichten geldige verblijfsstatus hebben. Indien hij willens en wetens zijn werkplekken verhuurt aan illegale prostituees is hij strafbaar (art. 273f Sr). In de praktijk gaan exploitanten verschillend om met deze controle. Er zijn exploitanten die alleen legitimatiepapieren vragen en er zijn exploitanten die daarnaast een geldig burgerservicenummer als eis stellen aan vrouwen afkomstig uit de nieuwe EU-lidstaten. Sinds de omzetbelasting over de verhuur van ramen valt, zijn ze verplicht hiervoor ook de gegevens van de prostituees noteren.

Omzeiling van procedures, toezicht en handhaving

In de barriere identiteit is gebleken dat uitbuiters verschillende manieren hebben om regelgeving en handhaving te omzeilen en zodoende slachtoffers te werk te stellen in de vergunde raamprostitutie. Uit afgesloten opsporingsonderzoeken tussen 1998 en 2003 blijkt dat illegale prostituees en hun uitbuiters zich bedienen van valse of vervalste identiteitspapieren. In een derde van de opsporingsonderzoeken bezit een slachtoffer een vals of vervalst paspoort, waarover in een aantal gevallen ook een verblijfstitel wordt afgegeven. In tweederde van de opsporingsonderzoeken heeft het slachtoffer wel een geldig paspoort (BNRM, 2005:249). Een geldig paspoort hoeft overigens niet te betekenen dat er geen sprake is van mensenhandel.

Personen afkomstig van buiten de EU, waarvoor voor werk in de prostitutie geen tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven, kunnen wel een geldige verblijfsstatus verkrijgen op grond van verblijf bij een partner. Een persoon uit een niet EU land heeft evenveel rechten als hun partner uit een EU land en mag er daarom voor kiezen om als prostituee te werken. Gebleken is dat middels een schijnhuwelijk prostituees afkomstig uit niet EU landen in de prostitutie werken (BRNM, 2005:142). Hoe vaak dit voor komt is volgens de Criminaliteitsbeeld Analyse van het KLPD (2005) niet duidelijk.

De Sneepzaak illustreert hoe door slachtoffer en uitbouter signaleringsmomenten van de IND en de politie worden omzeild. Zestig procent van de vrouwen die op een bepaald moment bekend waren bij de politie stond niet ingeschreven in de GBA. Aangezien dit verplicht is voor een inschrijving bij de IND, zullen deze vrouwen logischerwijs eveneens niet bij de IND geweest zijn. Van der Laan en van Hout (2008:63) constateren daarnaast dat het niet inschrijven bij de IND geen gevolgen heeft voor de verblijfsstatus van een persoon. Dit kan eveneens een reden zijn dat veel slachtoffers zich nooit bij de IND hebben ingeschreven. De signaleringsmomenten van de gemeente en de IND werden verder omzeild, doordat slachtoffers van andere pooiers werden afgepakt, zodat deze mogelijk al een verblijfsstatus hadden verkregen. Tenslotte zijn door prostitutiecontroleurs valse of vervalste documenten aangetroffen waarmee verblijfsvergunningen zijn verkregen. De IND heeft deze valse identiteitsbewijzen niet kunnen onderscheppen. Het is bekend dat de dadergroep zich liet helpen door een facilitator gespecialiseerd in het vervalsen van documenten (van der Laan en van Hout, 2008:36-37).

Deelconclusie

De barrière *identiteit* heeft betrekking heeft op procedures bij gemeente, IND en controles door politie en exploitant en biedt niet genoeg weerstand om mensenhandel te onderscheppen. Hoewel de IND en ook de gemeenten, een signalerende functie kunnen hebben, worden deze instanties veelal overgeslagen door mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Dit blijkt uit de rapportage van Van der Laan en van Hout (2008:249) die naast de constatering dat veel slachtoffers niet ingeschreven stonden bij de IND, eveneens constateerden dat er valse legitimatiebewijzen zijn aangetroffen waarop een burgerservicenummer of een verblijfsvergunning is verkregen. Een Nederlandse prostituee hoeft overigens niet langs de genoemde instanties, dus deze vormen voor deze groep überhaupt geen barrière.

4.3.2 Arbeid

De barrière *arbeid* heeft betrekking op het tewerkstellen en het tewerk houden van een slachtoffer. Regelgeving hieromtrent gaat voornamelijk om de belastingplicht van een prostituee. Signalerende instanties die het meest in aanraking komen met de branche zijn de belastingdienst en de politie. Niet genoemd in het barrièremodel, maar wel met een controlerende functie zijn de exploitanten, die als onderdeel van de vergunningseisen, erop moeten toezien dat prostituees die in hun bedrijf werken een hiervoor geldige verblijfsstatus hebben. Bij het tewerk houden gaat het voornamelijk om de dwangmethoden die een uitbouter kan toepassen. De politie heeft in het tegengaan van het te werk

houden van illegale prostituees vanuit haar bestuurlijke en strafrechtelijke taak een signalerende en handhavende rol.

Procedures

Er zijn in de prostitutiebranche verschillende dienstverbanden mogelijk, afhankelijk van de verblijfsstatus van de prostituee. Dit zijn loondienst, zelfstandig ondernemer (ZZP) of een mixvorm van beide, *opting in*. Bij een gezagsverhouding is er volgens de belastingdienst sprake van loondienst waardoor de exploitant verplicht is premies zorgverzekering en loonbelasting in te houden en is sociale zekerheidswetgeving van toepassing.

De buitenlandse prostituees werkend in de raamprostitutie zien zichzelf bij voorkeur als zelfstandig ondernemer, meestal vanwege eisen uit de Wav en het daaruit voortvloeiende gevolg voor hun verblijfstatus. Ze stellen dat ze enkel de faciliteiten bij een prostitutiebedrijf huren (KLPD, 2005:72). Een zelfstandig ondernemer heeft in elk geval een btw-nummer en een burgerservice nummer nodig, die bij de belastingdienst kunnen worden verkregen, respectievelijk schriftelijk en persoonlijk. Ook de raamexploitanten zien zichzelf, voornamelijk vanwege financiële en arbeidsrechtelijke consequenties, enkel als een verhuurbedrijf zonder dat ze de prostituees daadwerkelijk in dienst hebben.

De belastingdienst stelt in de prostitutiebranche vast of er sprake is van loondienst of zelfstandigheid. Zij doen dit achteraf, aan de hand van de situatie die is ontstaan. De arbeidsverhouding wordt getoetst op gezag, arbeid en loon en de mate van zelfstandigheid van de prostituee. Over de beoordeling hiervan is volgens het BNRM (2007:31) sinds de opheffing van het bordeelverbod een verschil van inzicht tussen de belastingdienst, de prostituees en de exploitanten. De belastingdienst heeft daarom een tussenvorm voor loondienst en zelfstandig ondernemer ontworpen. De zogenaamde *opting-in* formule, die stelt dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet en de prostituee netto loon uitbetaald, terwijl de prostituee werkt volgens de omschrijving van een zelfstandig ondernemer. Volgens het BNRM (2007:32) conflicteert dit echter met de Wav, aangezien deze vorm niet getypeerd kan worden als dienstbetrekking noch als zelfstandig ondernemer. Voor prostituees uit de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije wordt geen tewerkstellingsvergunning verleend voor de prostitutiesector. Wel kunnen zij als zelfstandig ondernemer werken in de prostitutie. Over dit 'gat' in het vreemdelingenrecht is tot dusver geen uitsluitel. In de raamprostitutie echter, gaat de belastingdienst over het algemeen uit van de situatie van een zelfstandig ondernemer.

Aan een ZZP status zitten voor prostituees echter wel nadelen vast. Sinds 1 januari 2008 is een raamprostitutiebedrijf verplicht omzetbelasting af te dragen. Indien de opbrengsten uit de verhuur van ramen onder de omzetbelasting valt, dient hierover BTW te worden afgedragen. Volgens artikel 35 Omzetbelasting moeten ondernemers elkaar factureren. Gevolg hiervan is dat de exploitant en de prostituee een administratie dienen bij te houden. Voor de prostituee betekent dit in eerste plaats dat ze haar naam, adres en btw-nummer bekend moet maken bij de exploitant, terwijl dit in het verleden niet verplicht was. Daarnaast moet ze een boekhouding bijhouden, verzekeringen afsluiten en geld apart

zetten voor de belastingdienst. Gesteld wordt dat de administratieve taken van een prostituee hoog zijn en dat het markt zou kunnen opleveren voor malafide dienstverleners, hetgeen een extra schuldenlast zou kunnen betekenen voor prostituees (KLDP, 2005).

Toezicht en handhaving

De controles van de belastingdienst worden per gemeente of district verschillend uitgevoerd. Van de drie gemeenten die in het onderzoek van Van der Laan en van Hout (2007:64) zijn onderzocht wordt er in één gemeente niet structureel gecontroleerd. In de tweede gemeente vinden ongeveer wekelijks controles plaats in de raamgebieden, waarbij de gegevens van de prostituees worden genoteerd en hen wordt uitgelegd hoe ze een btw-nummer en een burgerservicenummer moeten aanvragen. In een van de drie gemeenten gaat ook een functionaris mee, die vrouwen uitnodigt om maandelijks omzetbelastingaangifte te doen.

Ook prostitutiecontroleurs dienen volgens Van der Laan en van Hout (2008:90) te controleren op een geldige verblijfsstatus voor het verrichten van arbeid. In de rapportage stellen ze dat vrouwen afkomstig uit Bulgarije en Roemenië verplicht de status van zelfstandige moeten hebben. Bij constatering van loondienst is de exploitant in overtreding van de APV en mogelijk ook de Wav. Volgens de rapportage maakt dat feit het een zaak voor de politie. In de Sneepzaak bleek dat deze in de praktijk echter verschillend met de controles omgaat. Sommige controleurs controleren alleen de identiteitsbewijzen van de prostituees anderen vragen ook naar een inschrijving bij de KvK of een burgerservicenummer. De prostitutiecontroleurs stellen dat controleren op zelfstandigheid een taak van de belastingdienst is. In alle steden worden wel gegevens van de prostituees vastgelegd. Er wordt echter niet gecontroleerd op zelfstandigheid. Hierover blijkt in de praktijk die geschetst wordt door Van der Laan en van Hout erg veel onduidelijkheid.

Omzeiling van procedures, toezicht en handhaving

Volgens Van der Laan en van Hout (2008:66) stonden 38 van de 63 prostituees die in 2006 als slachtoffer gelieerd aan de groep waren geregistreerd bij de belastingdienst. Zeven hiervan hebben daadwerkelijk belastingaangifte gedaan, echter over andere inkomsten dan de verworven inkomsten uit raamprostitutie. Van der Laan en van Hout halen (2008:66) daarnaast nog een tapgesprek aan waaruit blijkt dat de dadergroep wel op de hoogte was van de belastingregels. In het gesprek geven ze aan dat voor één meisje al de belastingpapieren geregeld waren. Daarnaast wordt in de rapportage beschreven dat de prostituees die geen belasting betaalden bij de controles wegliepen van de prostitutiezones. Op deze manier onttrokken ze zich aan het zicht van de belastingdienst.

Om buiten het zicht van de belasting- en prostitutiecontroleurs te blijven veranderen slachtoffers regelmatig van gemeenten met raamprostitutie (BNRM, 2004:168). Ook komt het voor dat slachtoffers tussen verschillende landen reizen binnen Europa. In een onderzoek van Van Mens en van der Helm (1999:20) zijn honderd prostituees gevraagd naar hun mobiliteit. Een kwart verklaarde hun mobiliteit

door het ontlopen van politie vanwege hun illegale status en nog eens een kwart zocht naar een stad waar meer verdiend kon worden. Ruim een kwart had altijd op dezelfde plek gewerkt.

Tewerk houden

De uitbouter heeft tot doel om via prostitutie zoveel mogelijk criminele winst te genereren uit zijn slachtoffer. Hiervoor dient hij een aantal voorwaarden te scheppen (KLPD, 2005:73). De uitbouter moet zorgen dat er werk is, hij moet zijn slachtoffer onder controle houden en hij moet zorgen dat hij en het slachtoffer buiten bereik van de controle- en opsporingsinstanties blijven. Daarnaast is de uitbouter in sommige gevallen verantwoordelijk voor het regelen van onderdak en levensonderhoud van de slachtoffers.

Om slachtoffers te dwingen te werken in de prostitutie, of om prostituees die vrijwillig in de prostitutie werken, te dwingen hun geld af te staan wordt door de uitbouters verschillende dwangmiddelen gebruikt. Het BNRM (2005:23) geeft aan dat dreigen met fysiek geweld de grootste rol speelt (81% van de gevallen van mensenhandel tussen 1998 en 2003). Daarnaast zijn veel gebruikte methoden, onder toezicht en opsluiten (69%), innemen van het paspoort (53%), dreigen met geweld jegens de familie van het slachtoffer (40%), dreigen met openbaren van sekswerk (32%), schijnliefde (43%) en voodoo (8%).

Omzetting van procedures, toezicht en handhaving

Uit de rapportage van Van der Laan en van Hout (2008:78) blijkt dat ook de dadergroep rekening hield met de politiecontroles, maar ook met de exploitant die geen contact wil hebben met pooiers. Uit een verklaring van één van de slachtoffers blijkt dat er afspraken waren tussen prostituees en de pooiers dat ze niet samen gezien mochten worden. Op straat werd gespeeld alsof ze niet bij elkaar hoorden. De pooiers wezen vervolgens wel aan waar de prostituees naar binnen moesten om een raam te huren.

Ten tijde dat de dadergroep van de Sneepzaak actief was heeft één exploitant gemeld bij de politie dat er een Turks Duitse groep pooiers actief was in het Wallengebied. Aangezien de groep zich tien jaar lang ophield in de raamprostitutiezones van verschillende gemeenten mag worden aangenomen dat de exploitanten in elk geval op de hoogte waren van het feit dat verschillende meisjes een pooier hadden aan wie ze geld afstonden. Volgens Van der Laan en van Hout (2008:72) geven de exploitanten in de meeste gevallen echter aan nooit contact te hebben met pooiers. Uitsluitend wordt zaken gedaan met prostituees. In de rapportage worden echter drie passages gegeven van tapgesprekken waaruit blijkt dat er contact is tussen een exploitant en een pooier en dat de exploitant dus strafbaar is.

De contactmomenten die een prostitutiecontroleur heeft met een prostituee zijn veelal te kort om mensenhandel te constateren. Zoals eerder werd beschreven wordt voornamelijk een identiteitsbewijs gecontroleerd. Daarnaast wordt een aantal vragen gesteld wat een gesprek oplevert van ongeveer tien minuten. In die tien minuten moet bepaald worden of er signalen zijn van mensenhandel.

Deelconclusie

Een belangrijk knelpunt in de barrière arbeid, lijkt voornamelijk te liggen in de onduidelijk vormgegeven arbeidsrelaties binnen raamprostitutiebranche en de handhaving hieromtrent. Dit knelpunt speelt al langer in de branche en is ook geconstateerd in de Aanwijzing Mensenhandel (2004). Hoewel prostituees in de meeste gevallen als ZZP'er kunnen worden gezien voldoet ze in veel gevallen niet aan de eisen hiervoor en de belastingplicht. Ze staan in sommige gevallen wel geregistreerd bij de belastingdienst, maar doen geen aangifte uit hun verworven inkomsten.

Ook over de handhaving van de belastingregels bestaat onduidelijkheid. In verschillende gemeenten gaat men zowel vanuit de belastingdienst als vanuit de politie verschillend om met handhaving van regelgeving hieromtrent. Handhaving van de belastingregels lijkt een taak voor de Arbeidsinspectie, deze controleren echter niet in de raamprostitutiebranche. Van der Laan en van Hout (2008:80) constateren dat de politie ook een taak kan hebben op dit gebied. Als het gaat om vrouwen uit de EU lidstaten die toegetreden zijn na 2007. Daarvoor is zelfstandigheid namelijk een wettelijke eis.

Er zijn exploitanten die vooralsnog prostituees als zelfstandige in hun bedrijf laten werken die niet geregistreerd staan bij de belastingdienst en geen belasting betalen. Dit is een overtreding van de vergunningvoorwaarden die voorschrijven dat een exploitant erop moet toezien dat er in zijn bedrijf enkel prostituees werken met een geldige verblijfsstatus voor het verrichten van arbeid. Prostituees uit Bulgarije en Roemenië kunnen namelijk alleen als zelfstandige in de prostitutie werken. De IND en de belastingdienst stellen aan de status ZZP verschillende eisen. De IND hanteert een zogenaamde vrije bewijsleer en wil vooraf bij inschrijving documenten zien als een KvK inschrijving, een ondernemingsplan, een openingsbalans of aangifte inkomstenbelasting. De belastingdienst toetst achteraf de feitelijke situatie die is ontstaan op gezag, arbeid, loon en mate van zelfstandigheid van de prostituee. Voor beide sets aan eisen lijkt minimaal een burgerservicenummer en een BTW nummer nodig. Aangezien er prostituees zijn die niet geregistreerd staan bij de belastingdienst, kan gesteld worden dat er exploitanten zijn die niet controleren op de verblijfsstatus van de personen in hun bedrijf.

Bij het te werk houden van slachtoffer ligt een ander knelpunt. Met name als een slachtoffer niet erkent slachtoffer te zijn is het moeilijk om dwang te constateren. De prostitutiecontroles zijn te kort en indien een geldig legitimatiebewijs wordt aangetroffen en een potentieel slachtoffer geen verdere signalen afgeeft, kan moeilijk mensenhandel worden geconstateerd. Geconcludeerd kan worden dat de informatie die uit de controles kan en wordt gehaald te gering is om mensenhandel te constateren.

4.3.3 Huisvesting

De veronderstelling bij de barrière *huisvesting* is dat de uitbouter onderdak moet regelen voor het slachtoffer. Zij is in haar situatie niet in staat dit zelf te regelen. Uit de rapportage van het BNRM (2004:168) blijkt dat 34% van de veroordeelde mensenhandelaren zich bezig heeft gehouden met huisvesting van prostituees. Het kan eveneens zijn dat er een facilitator is die de uitbouter hierbij van hulp voorziet. Aangenomen wordt dat het slachtoffer afhankelijk is van anderen in het regelen van woonruimte. Betrokken instanties in deze barrière zijn de gemeente, de politie en woningcorporaties.

Procedures

Het slachtoffer is verplicht zich in te schrijven in de GBA van de gemeente waar zij woonachtig is en is dit eveneens wanneer ze gedurende een half jaar tenminste tweederde van de tijd in Nederland verblijft (Art. 26 Wet Gemeentelijke Basisadministratie). Voor deze inschrijving wordt het identiteitsbewijs gecontroleerd en indien van toepassing de huurovereenkomst van een woning. Om documenten te toetsen op echtheid beschikken gemeenten in veel gevallen over apparatuur en hebben de balie-medewerkers een cursus documentherkenning gevolgd. Indien geen aangifte wordt gedaan, moet het College van Burgemeester en Wethouders zorg dragen voor de inschrijving.

Toezicht en handhaving

Als prostituees minderjarig zijn of gedwongen worden of illegaal zijn en in een woning zijn gehuisvest, valt dat onder crimineel gebruik van de woning. De signalerende instantie is de politie die informatie kan leveren aan bijvoorbeeld woningcorporaties over crimineel gebruik van woningen. Deze kunnen contracten ontbinden als er inderdaad sprake is van crimineel gebruik van woningen. Daarnaast kan de gemeente handhaven volgens de bouwverordening en het bestemmingsplan. Ook kunnen zij brandveiligheidscontroles en milieucontroles initiëren. In hoeverre er gecontroleerd wordt op crimineel gebruik van woningen is onduidelijk.

Omzeiling van procedures, toezicht en handhaving

Er is weinig bekend over de werkwijze omtrent huisvesting van slachtoffers van mensenhandel. In de Sneepzaak woonden de slachtoffers veelal bij pooiers thuis of bij andere groepsleden. Bekend is dat de dadergroep ook vakantiehuisjes huurde voor henzelf en de prostituees. Ook werden luxe woningen gehuurd en een enkele keer zat het slachtoffer in een hotel. In de Sneepzaak waren woningbemiddelaars of malafide woningeigenaars betrokken die hun huizen illegaal onderverhuurden. Ook waren exploitanten betrokken bij huisvesting van prostituees (van der Laan en van Hout, 2008:72).

Het signaleringsmoment van de gemeente en de IND werd volgens Van der Laan en van Hout (2008) omzeild door de slachtoffers en de dadergroep, aangezien 60% van de op een bepaald moment in het onderzoek bekende vrouwen niet stond ingeschreven in de GBA. Deze vrouwen hebben zich niet gemeld bij de gemeente of IND. Van de twaalf die wel ingeschreven stonden kwam het adres in slechts twee gevallen overeen met het adres dat bij de politie bekend was.

Deelconclusie

Het signaleringsmoment van de gemeente in deze barrière die in principe een paspoort controleert bij inschrijving in de GBA, wordt omzeild doordat het gros van de slachtoffers zich niet inschrijft. Dit heeft overigens geen consequenties voor de verblijfsstatus van het slachtoffer. Daarnaast zijn er facilitators die de uitbuiters helpen onderdak te regelen voor de slachtoffers of wonen ze in hetzelfde huis als hun uitbuiters.

4.4 Conclusie

Mensenhandel kan voorkomen in de vergunde raamprostitutiebranche aangezien de signaleringsmomenten van instanties op verschillende wijzen worden omzeild door daders. Daders die zich, zo toonde de Sneepzaak aan, organiseren in een crimineel samenwerkingsverband met een hiërarchie en een taakverdeling. Het barrièremodel, gericht op raamprostitutie, laat een pad van hindernissen zien bestaande uit regelgeving en (handhavings)instanties die een buitenlands slachtoffer en haar uitbuiters moeten nemen willen beide inkomsten genereren uit raamprostitutie. De barrières die hier zijn onderzocht zijn identiteit, huisvesting en arbeid.

In de barrière identiteit en huisvesting is het signaleringsvermogen van de betrokken instanties gering, omdat het grootste deel van de slachtoffers zich niet meldt bij de gemeente voor inschrijving in de GBA en zich niet inschrijft bij de IND. Op deze manier worden instanties met een potentieel signaleringsvermogen omzeild. Tevens lijkt het erop dat indien een slachtoffer zich met de juiste papieren inschrijft, de kans klein is dat er misstanden worden gesignaleerd. Daarnaast worden valse paspoorten niet altijd herkend ondanks apparatuur en speciale opleidingen.

In de barrière arbeid heeft de belastingdienst een potentiële signaleringsfunctie aangezien prostituees verplicht zijn belasting te betalen. Echter, gebleken is dat een groot deel van de slachtoffers geen burgerservicenummer heeft en niet geregistreerd staat bij de belastingdienst. Controles van de belastingdienst worden omzeild door het veelvuldig wisselen van gemeente en het weglopen bij controles van de branche. Hierbij moet worden opgemerkt dat het betalen van belasting naast een extra kostenpost voor de prostituees, ook betekent dat ze zich moeten laten registreren. Dit kunnen voor prostituees en wellicht hun uitbuiters redenen zijn om voor de illegale sector te kiezen.

De politie heeft eveneens een signaleringsfunctie in de raamprostitutiebranche vanwege de (bestuurlijke) controles die zij uitvoeren. De politie is naast de exploitanten mogelijk de instantie die het meest aanwezig is op de raamprostitutiezones en zodoende de grootste potentie heeft om misstanden te kunnen signaleren. Echter een controle levert vaak te weinig signalen op, vanwege de korte tijdsduur en de lage aangifte bereidheid van de prostituees. Als de legitimatie en verblijfsdocumenten in orde worden geacht, kan een mogelijk slachtoffer niet uit de mogelijke situatie van onderdrukking worden gehaald.

De exploitant tenslotte heeft een unieke positie door zijn contactmomenten met de prostituee. Vanuit zijn functie ziet hij of een prostituee onder begeleiding van een pooier is en mogelijk uitgebuit wordt. Exploitanten geven echter aan geen contact te hebben met pooiers en dit ook niet te wensen. Als een exploitant contact heeft met een pooier weet hij dat een prostituee wordt uitgebuit en is hij zelf strafbaar als hij de prostituee laat werken in zijn bedrijf. Toch is uit Sneep gebleken dat er wel degelijk contact is, of dat pooiers uit het zicht blijven van de exploitant. Dit is eveneens een vorm van omzeiling van de regels en handhavende instanties.

5. Factoren van regelnaleving

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het literatuuronderzoek naar factoren die van invloed zijn op regelnaleving. Dit is van belang aangezien in dit onderzoek wordt verondersteld dat het huidige prostitutiebeleid misstanden faciliteert indien er in het beleid geen rekening wordt gehouden met factoren die motief of gelegenheid bieden voor het niet naleven van regelgeving. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de Tafel van Elf van het ERR (2006), gevolgd door de achtergronden van regelnaleving en de factoren die volgens Huisman nalevingsgedrag beïnvloeden. Zowel theorie van het ERR (2006) als van Huisman en Beukelman (2007) zijn van belang voor dit onderzoek, aangezien ze de basis vormen voor het kader dat inzicht moet geven in de motieven en gelegenheden die kunnen bestaan in de raamprostitutiebranche om regelgeving, bewust of onbewust, te overtreden. Vervolgens, in het empirische deel van dit onderzoek (hoofdstuk 6), wordt onderzocht welke dimensies of factoren daadwerkelijk een (negatieve) rol spelen in de raamprostitutiebranche van Deventer. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een conclusie over de belangrijkste bevindingen in dit theoretisch perspectief en een verantwoording van de keuzes die gemaakt zijn voor de te onderzoeken factoren in het empirisch deel van dit onderzoek.

Regelnaleving is het resultaat van een complex geheel van elkaar versterkende of tegenwerkende condities die, afhankelijk van de omstandigheden, voor motieven of gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding zorgen (Huisman, 2001:484).

De overheid brengt door beïnvloeding van het gedrag van burgers en bedrijven veranderingen in de samenleving teweeg. Vaak worden grenzen aan gedrag opgelegd via regulering: het stellen van wetten en regels en vervolgens de controle erop via toezicht en handhaving. Een implicatie van wet- en regelgeving is dat het wordt nageleefd of overtreden waaruit een mate van regelnaleving voortkomt. Huisman (2001 en 2007) deed onderzoek naar de achtergronden van regelnaleving door bedrijven en stelt dat de invloed van regulering is overschat en dat naast de factoren die inherent zijn aan regulering, meerdere factoren van invloed zijn op, bewuste of onbewuste, motieven of gelegenheden voor de doelgroep van de regelgeving om zich conform de regels te gedragen. Een bedrijf heeft motieven nodig om de regelgeving te *willen* overtreden maar moet eveneens gelegenheid hebben om de regelgeving te *kunnen* overtreden. Coleman (1987:409) definieert een motief als '*a set of symbolic constructions defining certain kinds of goals and activities as appropriate and desirable and others as lacking those qualities*'. Motieven komen volgens Coleman voort uit neutralisatietechnieken. Deze technieken worden door overtreders gebruikt om hun regelovertreden te rechtvaardigen of te rationaliseren. Daarnaast volgen motieven voor regelovertreding uit wat Coleman noemt 'the culture of competition'. Hiermee doelt hij op de drang naar welvaart en succes en de angst dit te verliezen. Coleman definieert gelegenheid (1987:409) als '*a potential course of action, made possible by a particular set of social conditions, which has been symbolically incorporated into an actor's repertoire of behavioral possibilities*'. Indien een gelegenheid aantrekkelijk genoeg is, faciliteert deze mede de regelovertreding. De mate van aantrekkelijkheid van een gelegenheid wordt bepaald door meerdere factoren. De

doelstelling van het onderzoek van Huisman en Beukelman (2007:10) was om de overheid inzicht te geven in deze factoren en hun achtergronden. Hij gaf een beschrijving van de beschikbare wetenschappelijke kennis over de achtergronden van regelnalevend gedrag van bedrijven, zodat de overheid een zo effectief en efficiënt mogelijke aanpak van toezicht op en handhaving van regelgeving kan bewerkstelligen.

Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR, 2006) heeft een model ontworpen dat veronderstelt een beeld te geven van regelnaleving door een doelgroep, door elf dimensies van naleving te onderscheiden en te onderzoeken in hoeverre ze een rol spelen voor regelnalevend gedrag van de betreffende doelgroep. Een dimensie kan worden gevormd door meerdere achterliggende factoren die afzonderlijk invloed kunnen hebben op regelnalevend gedrag. De Tafel van Elf gaat er, evenals Huisman, vanuit dat niet enkel regulering een rol speelt bij regelnaleving, maar dat ook rekening moet worden gehouden met spontane nalevingsfactoren.

In dit onderzoek wordt, in overeenstemming met Huisman (2007), verondersteld dat regelnaleving wordt bepaald door meerdere dimensies. Deze dimensies en hun achterliggende factoren vormen een normatief kader, dat de basis vormt voor het empirisch deel van dit onderzoek. Voor een zo optimaal mogelijk gereguleerde raamprostitutiebranche dient met alle relevante dimensies rekening te worden gehouden. Hierbij gaat het met name om de dimensies die negatief van invloed zijn op het regelnalevend gedrag van de branche. Met andere woorden, de dimensies die motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding zijn nadelig voor de doelstellingen van het beleid.

5.1 De Tafel van Elf

Het model is een hulpmiddel dat de mate van naleving van wet en regelgeving in beeld brengt. Door verschillende factoren bloot te leggen die ten grondslag liggen aan regelnaleving wordt getracht sterke en zwakke plekken in de regelgeving en handhaving aan te tonen (ERR, 2006:7). De elf dimensies zijn ingedeeld in twee groepen, dimensies die spontane naleving impliceren en handhavingdimensies. Spontane naleving is naleving zonder overheidsdwang en handhaving is gedefinieerd als alle activiteiten van de overheid die regelnaleving bevorderen. Naast toezicht en controle is dit eveneens het geven van voorlichting of het opzetten van informele controlesystemen. De zes dimensies voor spontane naleving bestaan uit kennis van regels, kosten/baten, mate van acceptatie, normgetrouwheid en niet overheidscontrole. De handhavingdimensies bestaan uit de meldingskans, controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst (ERR, 2006:9). De dimensies worden hieronder toegelicht.

Dimensies voor spontane naleving

1. *Kennis van regels*

De dimensie omvat zowel de bekendheid van de doelgroep met de regelgeving als de duidelijkheid van de wet- en regelgeving. De veronderstelling hierbij is dat indien bedrijven voldoende kennis hebben over de regelgeving, dit positief zal zijn voor de naleving ervan. Wel wordt de kanttekening gemaakt dat indien kennis over de regelgeving aanwezig is, dit ook kan zorgen voor onttrekking eraan.

Achterliggende factoren uit deze dimensie zijn, omvang van regelgeving, tegenstrijdigheid van regelgeving en complexiteit van regelgeving. Indien er, in de perceptie van de doelgroep, te veel regelgeving bestaat om zich aan te conformeren kan het zijn dat het onmogelijk wordt geacht ze te bevatten. Dit biedt gelegenheid voor (onbewuste) regelovertreiding. Tegenstrijdige regelgeving of regels die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, kunnen motief zijn voor overtredend gedrag. Indien regelgeving te complex is kan het voor de doelgroep mogelijk zijn dat ze de regelgeving niet begrijpen en niet kunnen naleven.

2 *Kosten/Baten*

Hierbij gaat het om de verhouding tussen kosten en baten, zowel materieel als immaterieel, die volgen uit het overtreden dan wel naleven van wetgeving. Verondersteld wordt dat indien de kosten uitgedrukt in tijd, geld of moeite voor naleving hoger zijn dan de baten, bijvoorbeeld een goede reputatie, dit motief biedt voor regelovertreiding. Bedrijven kunnen immers illegale wegen kiezen om op uitgaven te besparen. Vier elementen kunnen onderscheiden worden: de kosten van naleving, de kosten van overtreding, de baten van naleving en de baten van overtreding.

3 *Mate van acceptatie van de regels*

In deze dimensie gaat het om de mate waarin het beleidsdoel en de uitwerking van het beleid geaccepteerd worden door de doelgroep. Acceptatie heeft daarmee betrekking op de perceptie van de doelgroep over de normen zelf maar ook over de consequenties van die normen in specifieke gevallen. Hierbij is totstandkoming van regelgeving een belangrijke factor. De doelgroep zou de regelgeving beter kunnen accepteren als ze betrokken was bij de totstandkoming van de regelgeving. Een andere factor die bepalend is voor de acceptatie van regelgeving is de door de doelgroep gepercipieerde noodzaak van de regelgeving.

4. *Normgetrouwheid*

In deze dimensie gaat het om de mate van het conformeren van de doelgroep aan het gezag van de overheid ondanks de mogelijke aanwezigheid van concurrerend gezag. Concurrerend gezag is al het gezag dat conflicteert met de bedoelingen van de overheid. De eigen normen en waarden en de daaruit voortvloeiende constante houding ten opzichte van de overheid spelen hier een belangrijke rol.

5. *Niet overheidscontrole*

Dit is de door de doelgroep ingeschatte kans op sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Horizontaal toezicht en informele sociale controle kunnen hiervan onderdeel zijn. Horizontaal toezicht is een formele sociale controle gericht op de kwaliteit van het product of de dienst in een beroepsgroep. Vormen van horizontaal toezicht zijn certificering, keurmerken of beroepscodes. Indien voldoende maatschappelijke controle op naleving van de regelgeving aanwezig is, zal dit motieven of gelegenheden voor overtreding uitsluiten. Achterliggende factoren van deze dimensie zijn ten eerste de gepercipieerde kans van de doelgroep dat de omgeving een overtreding signaleert. Ten tweede is dit

de mate waarin de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt of goedkeurt en ten derde de mate waarin de omgeving zich verantwoordelijk voelt en de overtreding aangeeft.

Handhavingdimensies

6. *Meldingskans*

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding wordt gemeld door andere dan de overheidsinstanties. Kernwoorden hierbij zijn toeval, tips en klachten. Deze dimensie overlapt enigszins met de dimensie niet-overheidscontrole. Signalering en verantwoordelijkheidsgevoel van de omgeving spelen ook hier een belangrijke rol.

7. *Controlekans*

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een controle plaatsvindt door de overheid op het begaan van een overtreding. Hierbij wordt gekeken naar de controledichtheid: De verhouding tussen het aantal daadwerkelijke controles en de populatie van bijvoorbeeld 50 doelgroepleden. Indien de gepercipieerde kans op een controle laag is, kan dit gelegenheid bieden voor regelovertrading.

8. *Detectiekans*

De doeltreffendheid van een controle kan met de detectiekans worden aangegeven. Dit heeft betrekking op de door de doelgroep ingeschatte kans dat overtredingen wordt gedetecteerd tijdens een controle van de overheid. Dit verschilt met de veelal niet te achterhalen objectieve detectiekans, de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het daadwerkelijke aantal overtredingen.

9. *Selectiviteit*

Hierbij gaat het om de door de doelgroep ingeschatte kans dat ze gecontroleerd of gedetecteerd wordt in geval van overtreding door een selectie van de handhaver of controleur. De handhaver kan trachten om overtreders vaker te controleren dan degenen die de regels naleven, om zo een verhoogde kans te creëren om overtreders op te sporen. Selectiviteit kan aangeduid worden met de verhouding tussen overtreders uit a-selecte controles en selecte controles.

10. *Sanctiekans*

Dit is de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding, geconstateerd na een controle, met een sanctie wordt bestraft. Indien een overtreding is geconstateerd kunnen bestuur, politie, rechter of bijzondere opsporingsdienst sancties opleggen. Echter, niet alle overtredingen worden bestraft met een sanctie. Het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het gedoogbeleid van bestuurders zijn factoren die de sanctiekans, in de ogen van de doelgroep, kunnen bepalen.

11. *Sanctie-ernst*

Hierbij gaat het om de perceptie van de doelgroep van de hoogte en de soort sanctie voor de overtreding. Ook bijkomende nadelen van een sanctie zoals reputatieschade zijn hierbij inbegrepen.

Het onderscheid tussen de dimensies impliceert dat ze alle een effect hebben op regelnaleving. Wat precies de zwaarte van de afzonderlijke effecten is, is echter niet te meten via dit model. De dimensies kunnen van invloed zijn op elkaar. De perceptie die de doelgroep heeft van de kans op een controle kan van invloed zijn op de ingeschatte kans op een sanctie. Bovendien kan het effect met de tijd groter of kleiner worden. Indien de administratieve last van een vergunning voor bijvoorbeeld raamprostitutie groter wordt door verzwaarde eisen, is het voordeliger om via een andere (illegale) weg prostitutie aan te bieden. Met andere woorden: de baten wegen steeds minder op tegen de lasten.

5.2 Achtergronden van regelnaleving

Nu de verschillende dimensies van de Tafel van Elf zijn beschreven wordt weergegeven welke factoren volgens Huisman en Beukelman (2007) van invloed zijn op regelnalevend gedrag van bedrijven. Huisman (2007:15) heeft een indeling van relevante factoren in vijf categorieën beschreven waarin per categorie, in sommige gevallen elkaar overlappende, motivationele en situationele factoren kunnen staan. Aflopend van macro- naar microniveau zijn dit factoren die voortkomen uit:

- kenmerken van de regulerende overheid
- kenmerken van de branche
- kenmerken van de directe omgeving van het bedrijf
- kenmerken van de organisatie
- kenmerken van de individuele medewerkers

5.2.1 De regulerende overheid

De overheid schept via regulering voorwaarden voor het gedrag van bedrijven ten aanzien van regelnaleving. Kennis van de factoren van regulering die van invloed zijn het op nalevingsgedrag van bedrijven kan bijdragen aan optimalisering van het beleid of de uitvoering ervan om zo de gewenste effecten te verkrijgen. Ze kunnen immers motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding. Regulering bestaat ten eerste uit het stellen van normen door de overheid via wet- en regelgeving en ten tweede uit de handhaving ervan (Huisman, 2007:27).

Normstelling

Verschiede factoren van normstelling kunnen motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding. Dit zijn de aard van de regelgeving, hoeveelheid regelgeving, de totstandkoming, en de wijze van communicatie naar de doelgroep. Huisman (2007:27) constateert dat de focus van het empirisch onderzoek, dat naar deze factoren is verricht, voornamelijk ligt op de nadelen van klassieke regelgeving en de alternatieven zoals zelfregulering. Bardach & Kagan (1982), stellen dat de klassieke command-and-control regelgeving, nadelig kan zijn voor regelnaleving van de doelgroep. Het gaat hierbij om een grote hoeveelheid, eenzijdig door de overheid opgelegde set regels die nauwkeurig eisen voorschrijft aan bedrijven. Indien de regelgeving in de perceptie van de bedrijven niet gerechtvaardigd is en de grote hoeveelheid regelgeving gepaard gaat met hoge administratieve kosten voor bedrijven wordt de

regelgeving niet geaccepteerd en biedt dit volgens Bardach & Kagan (1982) motieven om de regels te overtreden.

Zelfregulering kan een alternatief zijn voor de klassieke command-and-control regelgeving, waarbij het verschil voornamelijk zit in de totstandkoming van de regelgeving. Volgens Van Driel (1989) is zelfregulering de *niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend*. De veronderstelling van zelfregulering is dat het een breder draagvlak heeft onder de doelgroep waardoor minder motief is voor regelovertreding. Huisman (2007:28) constateert dat deze veronderstelling, hoewel breed gedragen, niet voldoende empirisch getoetst is. Er zijn andere empirische onderzoeken waarbij klassieke reguleringsinstrumenten beter werden nageleefd dan alternatieve reguleringsinstrumenten doordat de doelgroep sterker juridisch werd gebonden bij de eerste vorm.

Handhaving

Handhaving en de invulling die daaraan wordt gegeven kan op verschillende manieren van invloed zijn op regelnaleving. Als de overheid haar eigen regelgeving niet zorgvuldig handhaaft, biedt deze gelegenheid voor bedrijven om de regels te overtreden. Indien de overheid wel adequaat handhaaft is dat een reden voor bedrijven om zich aan de regels te houden. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de gangbare definities en vervolgens de achtergronden omtrent handhaving volgens Huisman (2007).

Het ERR (2006:18) geeft, zoals is beschreven, een brede definitie van handhaving *“elk handelen van de overheid met het doel de naleving van de desbetreffende regel te bevorderen”*. Het Ministerie van Justitie geeft de juridische definitie van handhaving (In: Rob, 1998:15): *‘door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd’*. Deze definitie is meer specifiek omdat verschillende fasen in handhaving onderscheiden worden waarbij verschillende juridische middelen kunnen worden ingezet. Toezicht is volgens de Algemene Rekenkamer (1997): *“het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daartoe vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”*. Hier zijn, evenals bij de definitie van handhaving fasen te onderscheiden: een controlefase, een beoordelingsfase en naar aanleiding van de uitkomst van die fase een interveniërende of sanctioneringsfase. Hier wordt ingegaan op de factoren die van invloed kunnen zijn op regelnaleving die inherent zijn aan keuzes gemaakt in de bovengenoemde fasen, controle en sanctionering.

Handhavende instanties kunnen ter bevordering van de regelnaleving verschillende soorten controles uitoefenen. Cohen deed onderzoek naar de effecten van inspecties op de naleving van milieuwetgeving in de havens. Zij constateert dat het effect afhangt van het type controle (Cohen in: Huisman, 2007:36).

Cohen (2000) en Huisman (2001) maken onderscheid tussen de daadwerkelijke pakkans en de perceptie van bedrijven ervan en Cohen constateert dat de pakkans bij willekeurige inspecties hoger wordt geacht door de doelgroep dan bij het gericht uitvoeren van inspecties. Viladrich-Grau en Groves (in Huisman: 2007) deden onderzoek naar toezicht doormiddel van risicoprofilering. Bedrijven met een laag risicoprofiel werden door toepassing van deze methode niet of minder gecontroleerd en bedrijven met een hoog risicoprofiel meer. De kosten van de handhaving werden zo ingeperkt, maar er werd geen ander effect op naleving gevonden. Hutter (in Huisman: 2007) wijst in zijn studie naar Britse milieu- en arbeidsveiligheidsinspecteurs op de relevantie van de interactie tussen handhaver en gecontroleerde. De auteur stelt dat regelnaleving een uitkomst is van een interactief proces waarbij geleerd wordt van elkaar door beide partijen, zodat uiteindelijk naleving wordt bereikt. De effecten van controles zijn dus naast de subjectieve pakkans onder andere afhankelijk van het soort controle activiteit, het bedrijf zelf en de interactie tussen handhavers en bedrijven.

Huisman (2007) stelt vast dat er minder bekend is over het effect op regelnalevend gedrag van de laatste fase van handhaving, sanctionering. Sanctionering gaat uit van de veronderstelling dat het naast een repressieve werking, ook en wellicht een belangrijkere preventieve werking heeft op de gehele doelgroep: *doordat op een overtreding een sanctie volgt zullen de overtreder en andere potentiële overtreders in de toekomst de regel naleven (Huisman, 2007:38)*. Door verschillende auteurs (Braithwaite en Makkai 1991; Gray en Scholz, 1991) is onderzoek gedaan naar de relatie tussen naleving en de zwaarte van de sanctie gericht op individuen (en niet op bedrijven), maar er werd geen overtuigend bewijs gevonden. Huisman (2007:38) tenslotte, deed onderzoek naar het effect van reputatiesanctionering. Het belang van reputatie geldt voornamelijk voor bedrijven met klanten die er waarde aan hechten dat het bedrijf de regelgeving naleeft. Indien klanten of andere relaties daar geen waarde aan hechten dan is volgens Huisman ook reputatiesanctionering niet effectief.

De handhavingstijl kan eveneens invloed hebben op de regelnaleving van bedrijven. Onder handhavingstijl wordt verstaan de wijze waarop handhavers hun bevoegdheden tot inspectie en sanctionering in de praktijk gebruiken (Huisman, 2007:40). Handhavingstijlen worden in de literatuur opgedeeld in twee typen. De eerste is een repressieve (deterrence) benadering gericht op opsporing van overtredingen en sanctionering. Een nadeel, volgens Huisman, is dat de repressieve benadering ook een tegenovergesteld effect kan hebben. Het kan ervoor zorgen dat alle bereidheid tot vrijwillige naleving verdwijnt door de houding van de handhaver. De tweede stijl is een coöperatieve (compliance) benadering die meer op overleg gericht is tussen reguleerder en gereguleerde. Het nadeel hiervan is dat de handhaver door het vele overleg aan het lijntje kan worden gehouden en er dus voor lange tijd niets veranderd aan de situatie van overtreding. De repressieve stijl werkt om voorgaande reden beter bij niet-welwillende bedrijven en de coöperatieve stijl werkt beter bij welwillende bedrijven. Naast repressieve en coöperatieve stijlen bestaan er vormen waarbij deze stijlen gecombineerd worden. Braithwaite (2002) bespreekt responsive regulation waarin handhavingpiramiden worden geïntroduceerd. Hierbij worden sancties en strategieën in oplopende mate van zwaarte toegepast. De werking ervan is slechts eenmaal onderzocht en ten dele positief bevestigd.

5.2.2 *De branche*

Shover en Bryant (1993) stellen dat er factoren zijn, gerelateerd aan een branche, die regelovertrekend gedrag in de hand kunnen werken. Deze factoren zijn onder te verdelen in twee groepen: de branchestructuur en de branchecultuur. Onder branchestructuur worden kenmerken van de markt verstaan zoals het aantal bedrijven, de verschillende marktposities en concentraties van macht. Marktwerking wordt evenals regulering gebruikt als beleidsinstrument om te voorzien in publieke doelstellingen (Huisman, 2007:56). In de literatuur worden kenmerken van markten in verband gebracht met regelovertrekking. De uitwerking van het marktmechanisme kan voortkomen uit het aantal bedrijven in een branche en kan een factor zijn die van invloed is op regelnalevend gedrag. Hierover zijn verschillende theorieën beschreven door Van den Berg en Jamieson (In: Huisman, 2007). Van den Berg (2002) stelt bijvoorbeeld dat hevige concurrentie binnen een branche leidt tot regelovertrekend gedrag, omdat bedrijven zich genoodzaakt zien hun prijzen te verlagen waarvoor kosten dienen te worden bespaard. Kostenbesparing door middel van het niet naleven van regelgeving is oneerlijke concurrentie en kan bedrijven dwingen hetzelfde te doen (Huisman, 2007). Jamieson (1994) stelt dat te weinig concurrentie binnen een branche kan zorgen voor kartelvorming van bedrijven. Ook wanneer er lange tijd dezelfde spelers op de markt gepositioneerd zijn, vergemakkelijkt dit de mogelijkheid tot samenwerking. Homogeniteit van het product of de dienst en stabiele marktomstandigheden zijn ook factoren die ervoor zorgen dat er een grotere kans op samenwerking tussen bedrijven is. Concentratie van macht bij enkele bedrijven in de branche kan leiden tot samenwerking of tot andere onwenselijke maatregelen voor bedrijven om de winst te maximaliseren.

Naast branchestructuur is branchecultuur ten aanzien van regelnaleving van invloed op het gedrag van bedrijven. De branchecultuur is de heersende opvatting over regelnaleving binnen de branche (Huisman, 2007:54). Als regelovertrekend gedrag niet wordt afgewezen vormt dit een motief voor bedrijven om niet aan de norm te voldoen. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen in een sterk competitieve markt waarbij het binnen bedrijven algemeen geaccepteerd is om concurrentievoordeel te behalen door de regels te overtreden.

5.2.3 *De directe omgeving van de organisatie*

De directe omgeving van het bedrijf is gedefinieerd als "*alle elementen die relaties hebben met een bedrijf en haar functioneren beïnvloeden, zonder dat zij daarvan een samenstellend of beheersbaar deel vormen*" (Keuning en Eppink, 1993 in: Huisman, 2007). Voor een deel overlapt dit de factoren die beschreven zijn bij de branche en bij regulering. Partijen uit de omgeving van een bedrijf die van invloed zijn op het regelnalevend gedrag zijn naast concurrentie en overheid, bijvoorbeeld leveranciers en afnemers, aandeelhouders, adviseurs en toezichthouders. Deze partijen kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op milieuprestaties van bedrijven, beperkingen van overlast zoals stank of geluid en ook kunnen er actiegroepen zijn die dwang kunnen uitoefenen op het bedrijf. Belangrijke factoren voor invloed op regelnaleving zijn hierbij de homogeniteit en de stabiliteit van de omgeving. Hoe meer homogeniteit en stabiliteit in de omgeving hoe minder invloed er wordt uitgeoefend op het bedrijf en hoe minder het bedrijf hierop hoeft te reageren. Dezelfde redenering omtrent concurrentie als kenmerk van

de branche is ook hier van toepassing: indien de concurrentie door regelovertrekend gedrag een voordeelpositie behaalt, dan is dat voor het bedrijf in kwestie een prikkel om ook dit gedrag te vertonen. Adviseurs en specifiek accountants kunnen bedrijven tenslotte stimuleren regels te overtreden door middel van hun adviezen. Met hun specialistische kennis kunnen zij het bedrijf een inschatting geven van de risico's die regelovertrekking met zich mee brengt.

5.2.4 De organisatie

Voordat wordt ingegaan op de kenmerken van de organisatie die verband houden met regelnalevend gedrag, moet worden toegelicht hoe de organisatie in dit onderzoek wordt beschouwd. Volgens Huisman (2007:18) zijn er twee soorten stromingen in de discussie over het al dan niet bestaan van een organisatie als zelfstandige actor. In de eerste stroming wordt gesteld dat een organisatie niet meer is dan de som der delen van de personen die er werken. Volgens deze stroming neemt de organisatie zelf geen beslissingen, maar doen de individuen dat die er werkzaam zijn. De tweede stroming stelt dat organisaties verbanden zijn die doelen nastreven en zelf kunnen handelen (Keuning en Eppink, 1993 in: Huisman, 2007). Ze vertonen gedrag door middel van besluitvorming, beleid, systemen en procedures en ook doormiddel van het leveren van producten en diensten. Hieruit volgt dat ze een zelfstandig leven leiden, in principe onafhankelijk van de individuele actoren binnen de organisatie en dat ze bestudeerd kunnen worden. Volgens Huisman (2001) is de tweede stroming overheersend in de literatuur en daarom gaat ook dit onderzoek uit van deze stroming.

De kenmerken van een organisatie die verband houden met regelnalevend gedrag zijn organisatiestrategie, organisatiestructuur en organisatiecultuur. De strategie van een organisatie omvat de doelen en de middelen waarmee deze dienen te worden bereikt. In Huisman (2007:18-21) wordt dit kenmerk in verband gebracht met regelovertrekend gedrag. Indien de nadruk op de doelen wordt gelegd en in mindere mate op de middelen kan dit een motief zijn voor regelovertrekend gedrag. Wanneer de doelen en met name financiële doelen zoals marktpositie of winst in gevaar komen kan dit een motief zijn om regels niet meer na te leven. Voorgaande redenering kan ook andersom gelden. Indien de strategie van een bedrijf voorschrijft om op legale manieren de doelen te bereiken of als een doelstelling inhoudt 'maatschappelijk verantwoord te ondernemen' zal dit een positieve uitwerking hebben op de regelnaleving. Voorbeelden van middelen zijn het bedrijfsproces, de administratieve organisatie, de wijze van financiering of marketing.

De organisatiestructuur is het raamwerk van een bedrijf en bevat de taakverdeling, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden over delen van de organisatie (Keuning en Eppink, 1993 in: Huisman, 2007). Ook kunnen hiertoe reglementen van organisaties, instructies en procedures behoren. De structuur is volgens Keane (1995) ook van invloed op regelnaleving. De structuur bevat de informatiekanalen, de interne controle en de formele gezagsverhoudingen. Enerzijds stelt Keane daarom dat een grote afstand tussen top en werkvloer voor de gelegenheid kan zorgen voor ongestrafte wetsovertreding en anderzijds dat een plattere organisatie in zelfstandige eenheden ook kan zorgen voor minder controle en daardoor ook kan zorgen voor meer overtredingen.

Organisatiecultuur is een begrip dat zich lastiger laat definiëren en operationaliseren. Toch wordt verondersteld dat bepaalde elementen kunnen worden beïnvloed op die wijze, dat het bevorderlijk is voor regelnaleving. Belangrijke en in meerdere definities terugkerende kernelementen zijn normen en waarden die heersen in een organisatie. Schein (1992:97) stelt in zijn definitie dat organisatiecultuur het omgaan met problemen aangaande externe contacten en de integratie ervan in de bedrijfsprocessen omvat: *'A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solves its problems of external adaption and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be thought to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.'* Nieuwe conflicten waar een bedrijf mee geconfronteerd wordt, worden gerelateerd aan de bestaande normen en waarden. Doordat door eerdere ervaringen een referentiekader is gecreëerd worden problemen gestandaardiseerd en de onzekerheid die nieuwe situaties met zich meebrengen gereduceerd (Schein, 1992). Binnen bedrijven kunnen zich overigens meerdere culturen bevinden in verschillende organisatielagen. De organisatiecultuur waarover hier gesproken wordt is een gemiddelde van de verschillende culturen binnen een bedrijf en uit zich, met als basis de normen en waarden, in de stijl van leidinggeven, de wijze van communicatie, het omgaan met conflicten, en het omgaan met veranderingen (Huisman, 2007:18-21). Uit bovenstaande omschrijving blijkt dat organisatiecultuur invloed heeft op het gedrag en de keuzes die een bedrijf maakt ten aanzien van invloeden van buitenaf. Hierdoor kan verwacht worden dat deze keuzes ook gaan over regelnalevend gedrag van bedrijven.

Er bestaat kritiek op onderzoeken die organisatiecultuur en gedrag van organisaties in verband trekken. Het ambigue en abstracte karakter van het begrip organisatiecultuur ligt hieraan ten grondslag. Bedrijfsfilosofie en sociale responsiviteit van een bedrijf zijn elementen van organisatiecultuur die wel goed te operationaliseren zijn. *"Bedrijfsfilosofie geeft weer op welke wijze binnen het bedrijf gedacht wordt over de wijze waarop de organisatiedoelen dienen te worden behaald en welke normen en waarden gelden binnen de bedrijfsvoering"* (Huisman, 2007:20). Bedrijfsfilosofie kan tot uiting komen in een bedrijf bij het evalueren van de eigen normen en waarden en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de maatschappij. Het kan echter ook een excuus zijn om regels te overtreden als de filosofie de bedrijfsbelangen boven de maatschappelijke belangen stelt.

5.2.5 *Individuele medewerkers*

Een bedrijf bestaat doorgaans uit werknemers die acteren op verschillende niveaus binnen de organisatie. Door het nemen van individuele beslissingen hebben ze in bepaalde mate invloed op het regelnalevend gedrag van het gehele bedrijf. Huisman (2007:16) stelt dat regelovertredend gedrag van individuele medewerkers samenhangt met de context waarin het plaatsvindt. Hij constateert echter dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de motieven van individuele medewerkers die wetten overtreden namens een bedrijf. Wel kan gesteld worden dat leidinggevend en medewerkers met een hogere functie binnen het bedrijf, vanwege hun grotere beslissingsbevoegdheid meer invloed op het regelnalevingsgedrag van hun bedrijf hebben dan minder hoog geplaatsten. Huisman (2007:16) stelt om die reden *"dat het van belang is te weten wat de invloed is van de persoonlijke morele opvattingen van een leidinggevende op het morele klimaat van het bedrijf en de attitude ten opzichte van regelnaleving"*. Onderzoeken van bijvoorbeeld Shover & Bryant (1993) en Braithwaite (1985) bevatten

voorbeelden van managers die onverschillig zijn ten opzichte van hun medewerkers of managers die niet wilden weten wat er gebeurde op de werkvloer. Shover & Bryant (1983) stellen verder dat een regelovertreedende manager zijn gedrag voor zichzelf moet kunnen rechtvaardigen. Tegenover dit soort neutralisatietechnieken staan techniques of restraint oftewel morele barrières tegen regelovertreding. Dat morele opvattingen een grote rol spelen bij regelnalevend gedrag blijkt uit de studie van Paternostel en Simpson (1993), die Huisman (2007) aanhaalt. Ook bij kleine gemakkelijke overtredingen met een groot voordeel blijkt dat het merendeel van de regelgeving wordt nageleefd. Morele opvattingen kunnen dus een sterke stimulans zijn tot naleving van regelgeving.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de dimensies van de Tafel van Elf en de factoren uit Huisman (2007) beschreven die alle motief of gelegenheid kunnen bieden voor regelovertrekend gedrag. Uit de gevonden dimensies en factoren wordt een normatief kader opgesteld. De Tafel van Elf wordt als uitgangspunt genomen. De reden hiervoor is dat de Tafel van Elf een voor dit onderzoek overzichtelijker opbouw heeft. De factoren die Huisman beschreef, zijn geplaatst in categorieën op verschillende niveaus bestaande uit kenmerken van de regulerende overheid, kenmerken van de branche kenmerken van de directe omgeving van het bedrijf, kenmerken van de organisatie en kenmerken van de individuele medewerkers. Hierbij moet worden opgemerkt dat verschillende factoren uit de niveaus elkaar meerdere malen overlappen. De dimensies van de Tafel van Elf zijn ingedeeld in twee categorieën, de dimensies voor spontane naleving en de handavingsdimensies hierbij is minder overlap geconstateerd. Echter, het kader wordt daar waar nodig aangevuld met de factoren van Huisman, die relevant zijn voor dit onderzoek. Hieronder volgt eerst het kader, waarna een toelichting volgt op de gemaakte keuzes op basis van dit hoofdstuk.

Normatief kader voor regelnalevend gedrag van raamexploitanten

	Dimensies voor spontane naleving	Onderliggende factoren
1	Kennis van regelgeving	Duidelijkheid/bekendheid
		Omvang regelgeving
		Tegenstrijdigheid van regels
2	Kosten/Baten	Materiële kosten/baten
		Immateriële kosten/baten
3	Acceptatie van het beleid	Acceptatie totstandkoming regelgeving
		Acceptatie beleidsdoel en uitwerking beleid
4	Normgetrouwheid	Houding ten opzichte van de overheid
5	Niet overheidscontrole/meldingskans	Gepercipieerde meldingskans
		Horizontaal toezicht
		Sociale controle
6	Marktwerking	Concurrentie
	Handavingsdimensies	Onderliggende factoren
7	Controlekans	Geperceptioneerde controlekans
8	Detectiekans	Geperceptioneerde detectiekans
9	Selectiviteit	Perceptie van selectiviteit

10	Sanctiekans en sanctie-ernst	Geperceptioneerde sanctiekans en –ernst
		Verwijtbaarheid

Een vergelijking tussen de Tafel van Elf van het ERR (2006) en de theorie die Huisman (2007) aanhaalt, leert dat er veel overlap bestaat dus de verschillende beschreven factoren. Kenmerken van de regulerende overheid deelt Huisman op in normstelling en handhaving. Voor normstelling onderscheidt hij de factoren aard van de regelgeving, de totstandkoming van regelgeving, de hoeveelheid regelgeving en de naleefbaarheid van de regelgeving. De Tafel van Elf heeft een dimensie voor acceptatie van regelgeving die gericht is op de uitwerking van het beleid en het beleidsdoel. Ook totstandkoming valt hieronder. De hoeveelheid regelgeving en de daarmee samenhangende naleefbaarheid van regelgeving komen bij de Tafel van Elf terug in de dimensie kennis van regelgeving.

De achtergronden over regulering genoemd door Huisman (2007) is voor een deel overlappend met de theorie en handhavingdimensies van de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is echter explicieter in het onderscheid tussen verschillende pakkansen. Zoals beschreven, wordt bij de Tafel van Elf onderscheid gemaakt tussen de controlekans, de sanctiekans, selectiviteit, detectiekans en sanctie-ernst. Huisman onderscheidt overeenkomstig de Tafel van Elf, het type controle, de objectieve en subjectieve pakkans, het type sanctionering en de handhavingstijl. De handhavingstijl wordt niet expliciet genoemd in de Tafel van Elf en wordt daarom toegevoegd aan het kader.

Kenmerken van de branche die van invloed kunnen zijn, zijn op te delen in de branchestructuur en de branchecultuur. De branchestructuur bestaat uit marktwerking (aantal bedrijven, prijsverschillen en concentraties van macht). Bovenstaande kenmerken van de branche als invloed op regelnaleving worden niet beschreven door de Tafel van Elf. Ze lijken echter wel relevant voor het empirische deel van dit onderzoek omdat ze in bepaalde mate beïnvloedbaar zijn door de overheid en motief kunnen bieden voor regelovertrekend gedrag. De factor uit de branchecultuur die van belang is, is de acceptatie binnen de branche van regelovertrekend gedrag komt overeen met normgetrouwheid van de Tafel van Elf.

Actoren uit de omgeving van een bedrijf kunnen verschillende eisen stellen aan het bedrijf. Belangrijke factoren hierbij zijn de stabiliteit en de homogeniteit van de omgeving. De Tafel van Elf overlapt hier met de dimensies meldingskans en niet overheidscontrole waarbij, indien de omgeving niet stabiel of homogeen is, eisen kunnen worden gesteld via tips, klachten en sancties vanuit de omgeving.

Bij kenmerken van de organisatie die van invloed zijn op regelnalevend gedrag is eerst vastgesteld dat een organisatie een zelfstandige actor is die zelfstandig onderzocht kan worden. De kenmerken van een organisatie die verband houden met regelnalevend gedrag zijn organisatiestrategie, organisatiestructuur en organisatiecultuur. De strategie houdt in, de doelen die een organisatie zichzelf heeft gesteld en de middelen die worden gebruikt om deze te bereiken. Bij de structuur zijn de factoren de taakverdeling, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden over delen van de organisatie. De cultuur tenslotte is moeilijker te definiëren. Bedrijfsfilosofie zijn hierbij de factoren die bepalend zijn voor

regelnalevend gedrag. De Tafel van Elf voorziet in bovenstaande kenmerken met de dimensies normstelling, kennis van regels en kosten/baten. Niet alle factoren zijn direct beïnvloedbaar door de overheid en factoren als de organisatiestrategie en de structuur zijn daarom van minder belang voor het empirisch onderzoek. De overige kenmerken van de organisatie lijken wel beïnvloedbaar en daarom relevant voor het onderzoek omdat het regelnaleving kan bevorderen.

Het belangrijkste kenmerk van individuen binnen de organisatie is de morele opvatting van de medewerkers met een hogere functie (meer beslissingsbevoegdheid dan de overige medewerkers) ten opzichte van de regelgeving. De Tafel van Elf maakt geen onderscheid tussen keuzes van individuen en keuzes van organisaties. Het gaat er waarschijnlijk vanuit dat ook organisaties zelfstandig keuzes kunnen maken. De Tafel van Elf noemt normgetrouwheid als dimensie voor regelnalevend gedrag die ingaat op morele keuzes van bedrijven om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Dit onderzoek gaat er vanuit de raamprostitutiebedrijven als bedrijven op zich de keuzes maken al dan niet te conformeren aan de regels. Daarnaast wordt verondersteld dat een raamprostitutiebedrijf weinig medewerkers kent, veelal is er een exploitant en een beheerder, waardoor er bij onderzoek naar het gedrag van het individu en de organisatie ongeveer gelijke factoren worden onderzocht.

In het empirisch onderzoek wordt de Tafel van Elf leidend, maar wordt eveneens rekening gehouden met de factoren van Huisman. Daar waar Huisman specifieker is, bijvoorbeeld bij de mate van acceptatie van de regels worden deze factoren eveneens onderzocht. Eveneens wordt de factor marktwerking toegevoegd, aangezien deze niet wordt behandeld in de Tafel van Elf.

6. Regelnaleving in de raamprostitutie van Deventer

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten uit het onderzoek naar regelnaleving in de raamprostitutiebranche van Deventer. Hiervoor zijn interviews gehouden onder functionarissen van instanties die dagelijks met de raamprostitutiebranche te maken hebben. Eveneens zijn interviews gehouden onder een exploitant en prostituees. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen of de dimensies en factoren, beschreven in het kader in hoofdstuk vijf, motief of gelegenheid geven regelgeving te overtreden. Onderzocht kan worden in hoeverre rekening is gehouden met de factoren in het beleid, de handhaving of de uitvoering van beide, teneinde te kunnen concluderen of een, althans volgens de theorie, optimaal beleid wordt gevoerd. De factoren die onderzocht zijn, vinden hun grondslag in het theoretisch perspectief, waar een normatief kader is geschetst. De veronderstelling achter dit kader is, dat een positieve of negatieve score op de dimensies en factoren aangeeft in hoeverre gelegenheid wordt geboden voor regelovertreding en een optimaal beleid wordt gevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het vaststellen van een positieve of negatieve score per factor een arbitraire methode is. Het kan namelijk zijn dat een negatieve score niet het totale beeld weergeeft van een dimensie. Het doel is echter om te achterhalen waar gelegenheid of motief wordt geboden voor regelovertreding, zodat daar eventueel maatregelen kunnen worden genomen.

Voor mijn onderzoek heb ik instanties geselecteerd op basis van hun signalerende rol, zoals beschreven in de beleidsstukken van Deventer (Gemeente Deventer, 2008). Getracht is sleutelfiguren te interviewen die de meeste ervaring hebben met de branche. Van de gemeente Deventer is de programmaonderdeelmanager van het Team Veiligheid, Toezicht en Vergunningen geïnterviewd, die regelmatig contact heeft met de branche en de handhavende instanties. Van het prostitutieteam van de politie IJsselland is de teamleider ondervraagd, die ondermeer door controles van de raamprostitutiebedrijven contact heeft met de branche in Deventer. De GGD heeft een kantoor in de raamprostitutiezone van Deventer voor controles van prostituees. Van deze instantie is een sociaal verpleegkundige SOA geïnterviewd, die zich bezig houdt met uitvoerende spreekuren gericht op SOA onderzoek en seksualiteit.

Naast de toezichthoudende instanties is één van de drie exploitanten ondervraagd die negen van de elf vergunningen voor raamprostitutie in Deventer houdt. Tenslotte is gesproken met een tweetal Litouwse prostituees, werkzaam in de raamprostitutiezone van Deventer. Aan allen is onder meer gevraagd naar de factoren voor regelnaleving voor exploitanten uit het normatief kader en de eventuele knelpunten hieromtrent. De resultaten uit de interviews volgen in paragraaf 4. Per factor wordt de operationalisering beschreven, de bevindingen uit de interviews en de conclusies die hieraan kunnen worden verbonden. Hier aan voorafgaand wordt in paragraaf 1 het prostitutiebeleid beschreven van de gemeente Deventer aan de hand van de Beleidsnota prostitutiebeleid (Gemeente Deventer, 2008) en het vergunningstelsel in de APV (Gemeente Deventer, 2008). In paragraaf 2 wordt ingegaan op de handhaving van de vergunningseisen volgens de afspraken gemaakt in het handavingsarrangement (Gemeente Deventer, 2008). In paragraaf 3 volgt een beschrijving van de belangrijkste conclusies uit de evaluatie van

prostitutiebranche van 2007 (Gemeente Deventer, 2008). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

6.1 Prostitutiebeleid Deventer

Aan de Bokkingshang bevinden zich elf bedrijven met gezamenlijk vierenzeventig ramen. Negen van deze bedrijven zijn in het bezit van dezelfde exploitant, de overige twee hebben elk een exploitant. Er bevindt zich één inrichting in de categorie 'seksbioscopen' en er zijn vier overige seksinrichtingen waar clubs en sauna's onder vallen. De gemeente Deventer heeft geen zicht op het aantal prostituees dat jaarlijks werkt in de lokale branche. Een reden hiervoor is het grote verloop van prostituees, die waarschijnlijk werkzaam zijn in meerdere steden in Nederland.

In de Nota Prostitutiebeleid geeft de gemeente Deventer (2000:2) een toelichting op de invulling van het lokale prostitutiebeleid dat is vastgesteld op september 2000. Het gemeentelijk beleid heeft ten eerste tot doel, in overeenstemming met de doelstelling van de wetgever, de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat en de aanpak van criminaliteit. Ten tweede richt het gemeentelijk beleid zich op de bescherming en verbetering van de positie van de prostituee. De gemeente ziet voor beide doelstellingen een belangrijke rol weggelegd voor de exploitanten die voor een vergunning een antecedentenonderzoek moeten ondergaan.

Het vergunningsstelsel van Deventer is gericht op verschillende categorieën bedrijfsmatige pandgebonden prostitutie zoals raamprostitutie, clubprostitutie en seksbioscopen. Daarnaast moet vanwege voorziene verschuivingseffecten voor escortservices een vergunning worden aangevraagd. Straatprostitutie is verboden in Deventer. Alleen voor thuisprostitutie is geen vergunning nodig indien het niet bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd.

Deventer volgt de modelvergunning van de VNG, maar heeft deze destijds op drie punten aangepast. De gemeente voert als eerste geen algemeen sluitingsuur, maar legt per bedrijf een sluitingsuur op. Ten tweede wordt een vergunning geweigerd als het maximum aantal seksinrichtingen per categorie is bereikt en als een geschiktheidverklaring ontbreekt. Tenslotte is destijds bepaald, op verzoek van de exploitanten, dat er niet altijd een beheerder in het pand hoeft te zijn, maar dat deze ook andere toereikende maatregelen voor het toezicht mag toepassen. Hierop is de gemeente echter teruggekomen: een beheerder moet volgens de huidige regels, indien het bedrijf geopend is, altijd aanwezig zijn in het pand.

Voor raamprostitutie, clubprostitutie en seksbioscopen wordt een maximumbeleid gevoerd. De maximum aantallen, respectievelijk 14, 5 en 2, zijn vastgesteld door het aantal seksinrichtingen dat door vraag en aanbod was ontstaan voor de invoering van het vergunningstelsel. Daarnaast, stelt de gemeente, komt met het huidige aantal een acceptabel overlastniveau die bij een groter aantal inrichtingen waarschijnlijk zal groeien. Echter, de huidige aantallen seksinrichtingen zouden door te strenge regelgeving ook niet moeten dalen, omdat dit erop kan wijzen dat een illegale tak van de

branche groeiende is. Hierdoor konden alleen van oudsher bestaande bedrijven een vergunning krijgen, mits ze aan de voorwaarden voldeden.

De vestiging van raamprostitutie op de locatie 'Bokkingshang' was al opgenomen in het bestemmingsplan en bleef na de invoering van het vergunningsstelsel ongewijzigd. Nieuwe vestiging van prostitutiebedrijven kan alleen via de ruimtelijke ordeningsprocedure bij voorkeur in bestaande panden (Gemeente Deventer, 2000:3). Sekswinkels kunnen zich vestigen op percelen met een detailhandelbestemming.

6.2 Handhavingsbeleid

De gemeente Deventer heeft een handhavingsarrangement opgesteld waarin het gemeentebestuur, het OM en de politie afspraken hebben gemaakt over de rollen in toezicht en opsporing omtrent de prostitutiebranche. Toezicht ofwel de bestuurlijke controle is gedefinieerd als de controle op de naleving van voorschriften zonder dat er een concrete verdenking van overtreding hoeft te bestaan. Toezichthouders worden aangewezen door het bevoegde bestuursorgaan en zijn bevoegd om inzage te vorderen in papieren en bescheiden, om bedrijfspanden te betreden, om inlichtingen te vorderen, om vervoersmiddelen te onderzoeken en om het vorderen van medewerking bij de uitoefening van toezichtbevoegdheden. Opsporingsactiviteiten hebben betrekking op strafbare feiten, maar mogen pas worden verricht als er een redelijk vermoeden uit feiten of omstandigheden voortvloeit dat een strafbaar feit is gepleegd.

Aangezien de politie een dubbele rol vertolkt in het handhavingsbeleid, zowel een toezichtstaak als een opsporingstaak, wordt er in het arrangement op gewezen om het onderscheid scherp in de gaten te houden vanwege de bevoegdheden vanuit de verschillende taken. In het strafrecht geldt het 'nemo tenetur' beginsel ofwel het recht om niet mee te hoeven werken aan de eigen veroordeling. Bij toezicht bestaat er wel een medewerkingplicht en is de onderhavige verplicht antwoord te geven op vragen. Indien een strafrechtelijk feit wordt gesignaleerd bij een bestuurlijke controle moet de verdachte daarom eerst de cautie worden gegeven (art. 29, lid2 Sv).

Uit het handhavingsarrangement blijkt dat de politie handhaaft op de meeste vergunningseisen uit het hoofdstuk prostitutie (APV Hoofdstuk 3) waaraan de raamprostitutiebedrijven zich moeten houden. Het gaat hierbij om de gedragseisen, sluitingstijden, toezicht door exploitant en beheerder, verbod op straatprostitutie, aanwezigheid van illegale prostituees, overlast en gebruik van inrichting in strijd met overige vergunningvoorschriften. Daarnaast handhaaft de politie het strafrecht en met name 273f Sr mensenhandel. Bouw- en woningtoezicht en de brandweer handhaven de technische voorschriften en andere bouw- en brandveiligheidsregelgeving. De GGD heeft volgens het arrangement een handhavende taak op het gebied van hygiëne-eisen. Ongeveer vijf keer per jaar is een overleg tussen het prostitutieteam van de politie IJsselland, de GGD, de brandweer en het team Toezicht, Handhaving en Vergunningen van de gemeente Deventer.

6.3 Notitie evaluatie prostitutiebeleid

Deze evaluatie van mei 2007 richt zich enerzijds op de werking en de lokale effecten van het gemeentelijk prostitutiebeleid op de orde en veiligheid in de stad en anderzijds op de positie van de prostituee. Bij de evaluatie zijn de politie, GGD, OM en de gemeente Deventer geraadpleegd. Naast een uiteenzetting van het beleid van de gemeente Deventer bevat de evaluatie ook aanbevelingen voor verbetering van het beleid.

In de notitie wordt gerapporteerd dat er ten aanzien van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en de bestrijding van de criminaliteit in Deventer sprake is van een gunstige situatie (Gemeente Deventer, 2008). Ten aanzien van de positie van de prostituee is het, volgens de evaluatie, moeilijk tot een eenduidige conclusie te komen, onder andere vanwege het moeilijk aantoonbare dwangelement van prostitutie. Met name de positie van de vrouwen afkomstig uit de nieuwe EU-lidstaten is zeer kwetsbaar. Wel wordt geconcludeerd dat de vrouwen voldoende op de hoogte zijn van veilig werken.

Opvallend in de notitie met betrekking tot de handhaving is dat het verlenen van vergunningen aan rechtspersonen moeilijkheden kan opleveren betreffende aansprakelijkheid en geldstromen. De politie beveelt daarom aan enkel vergunningen te verlenen aan natuurlijke personen. Daarnaast wordt aanbevolen om de gescreende beheerder verplicht aanwezig te laten zijn in het pand, voor een permanent toezicht op de gang van zaken in de seksinrichting en als aanspreekpunt voor toezichthouder en vergunningverlener. De oude situatie liet een speling van een uur toe, die een beheerder had om bij zijn pand te komen. Ook kwam het volgens de notitie voor dat een volgens de vergunning opgegeven beheerder een dagelijkse beheerder aanstelde met 'een soms dubieuze, criminele achtergrond' (Gemeente Deventer, 2008). Tenslotte is het opvallend dat de politie enige zorg heeft met betrekking tot de groei van de branche. Het maximumstelsel heeft betrekking op het aantal vergunningen en niet op het aantal werkkamers per vergunning. Op deze manier is de branche, door verbouwingen, uitgebreid van 35 naar 44 werkkamers. De politie beveelt ook hiervoor een maximum aan om te grote groei van de raamprostitutiebranche te voorkomen.

6.4 Spontane nalevingsdimensies in de raamprostitutie van Deventer

De dimensies voor spontane naleving van regelgeving kunnen inzicht in de motieven bieden voor exploitanten om de regelgeving na te leven zonder handhavingsactiviteiten van de overheid. Deze dimensies bestaan uit kennis van regelgeving, kosten en baten, acceptatie van beleid, normgetrouwheid, niet overheidscontrole en meldingskans.

1. Kennis van regelgeving

De regelgeving waarover deze dimensie gaat, bestaat uit de vergunningseisen en de daaraan gelieerde wetgeving zoals de Wav, de belastingwetgeving, het arbeidsrecht of het mensenhandelartikel. De doelgroep van de regelgeving bestaat in eerste instantie uit exploitanten die erop moeten toezien dat hun bedrijf volgens wet- en regelgeving handelt. De veronderstelling achter deze dimensie is dat indien de doelgroep van de regelgeving voldoende kennis heeft van de regelgeving, dit geen gelegenheid of motief biedt voor regelovertreding en zodoende een positief effect heeft op regelnaleving. In het

onderzoek naar factoren voor motieven en gelegenheden voor regelovertreding is ten eerste gezocht naar onduidelijkheden die worden ervaren door de exploitant. Ten tweede is gevraagd naar de perceptie van de omvang van regelgeving. Dit gaat over het totale pakket aan wetgeving (APV, de Wav, de belastingwetgeving, het arbeidsrecht of het mensenhandelartikel). Tenslotte is gevraagd naar ervaren tegenstrijdigheden in de regelgeving en duidelijkheid van regelgeving.

Met name de factor onduidelijkheid biedt op een tweetal punten motief en gelegenheid voor regelovertreding. Er bestaat onduidelijkheid bij de doelgroep en met name de buitenlandse prostituees over de Wav en de belastingwetgeving. Verder is er bij buitenlandse prostituees onduidelijkheid over rechten en plichten op het gebied van zorg en hygiëne. De exploitant is wel goed op de hoogte van de vergunningseisen waaraan bij aanvraag van de vergunning moest worden voldaan.

De Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet genoemd in artikel 3.2.5 lid 2 APV van de Gemeente Deventer lijkt onduidelijk voor de exploitanten en prostituees. De Wav stelt onder andere dat prostituees uit Roemenië en Bulgarije als zelfstandige kunnen werken in de prostitutiebranche. Prostituees uit overige EU landen werken eveneens als zelfstandige in de raamprostitutie. Elke zelfstandige is echter belastingplichtig en moet zich daarvoor laten registreren bij de belastingdienst. Uit het hoofdstuk wet- en regelgeving bleek dat hiervoor tenminste een burgerservicenummer en een BTW nummer is vereist. Uit gesprekken met twee prostituees, werkzaam in de raamprostitutie van Deventer, van Litouwse afkomst bleek dat ze niet of nauwelijks bekend zijn met de regelgeving van de belastingdienst. Beiden houden geen administratie bij, hebben geen burgerservicenummer en geen btw-nummer. Op dit punt wordt dus in strijd met de regelgeving gehandeld.

Volgens de functionarissen van de politie en de GGD hebben de buitenlandse prostituees daarnaast niet voldoende kennis van de APV en met name de rechten die ze daaraan kunnen ontleen. Deze groep beheerst de taal niet, kent de omgeving niet en is daarom vatbaar voor uitbuiting. Kennis over de APV is voor hen van belang als het gaat om eisen omtrent hygiëne en zorg. Vanzelfsprekend zouden ze beter voor zichzelf kunnen opkomen indien ze wel kennis over hun rechten hebben. Voor de groep Nederlandse prostituees geldt dat ze deze kennis wel hebben, over het algemeen mondiger zijn en toegang tot de zorg hebben.

De exploitant is zelf van mening voldoende op de hoogte te zijn van de APV en de vergunningseisen op het gebied van raamprostitutie. De ondervraagde exploitant heeft sinds de opheffing van het bordeelverbod een vergunning en heeft daarvoor zijn bedrijf moeten aanpassen in overeenstemming met de vergunningsvoorwaarden. De functionarissen van de gemeente en de politie hebben eveneens het beeld dat de exploitanten in Deventer de eisen uit de APV voldoende duidelijk vinden. Voorts is gebleken dat de omvang van de regelgeving geen motief biedt om de regels te overtreden. Eveneens zijn er volgens de exploitant geen tegenstrijdigheden in de regelgeving, waardoor ook dit geen motief oplevert voor overtreding van regelgeving.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste wet- en regelgeving duidelijk is voor de doelgroep, althans, de exploitant zelf, de politie, de GGD en de gemeente geven dit aan. Dit biedt volgens de theorie geen gelegenheid voor regelovertreding. Er wordt door de doelgroep op deze punten ook conform deze regels gehandeld. Er zijn echter wel een tweetal gevallen die motief en gelegenheid bieden voor regelovertreding. Dit komt ten eerste door onduidelijkheid over de Wav en de belastingwetgeving. Er zijn prostituees als zelfstandige werkzaam in de raamprostitutie die geen administratie bijhouden en niet geregistreerd staan bij de belastingdienst en geen belasting betalen. Hierbij moet worden opgemerkt dat prostituees en exploitanten wel weten dat er belasting moet worden betaald. Ook zal in het hoofdstuk handhaving blijken dat hiervoor gelegenheid wordt geboden voor regelovertreding. Ten tweede kan de onbekendheid met de regelgeving van de buitenlandse prostituees eveneens gelegenheid bieden voor regelovertreding. Deze groep is slecht op de hoogte van hun rechten op het gebied van hygiëne en zorg, zoals deze staan omschreven in de APV, en kunnen ook door het niet machtig zijn van de Nederlandse taal slecht voor zichzelf opkomen. Met name voor de groep prostituees uit het Oostblok geldt dit gegeven.

2. Kosten/Baten

Deze dimensie heeft betrekking op de verhouding tussen de (im)materiële voor- en nadelen die volgen uit de kosten van regelnaleving ten opzichte van de (im)materiële voor- en nadelen die volgen uit de baten van regelnaleving. Tijdens het onderzoek zijn vier categorieën onderscheiden: de kosten van naleving, de kosten van overtreding, de baten van naleving en de baten van overtreding. Hierbij komen de kosten van naleving voor een groot deel logisch overeen met de baten van overtreding en de baten van naleving komen overeen met de kosten van regelovertrading. De veronderstelling in deze dimensie is dat indien de baten van regelnaleving groter zijn dan de kosten, dit geen motief oplevert voor regelovertrading en zodoende een positief effect heeft op het regelnalevend gedrag van de exploitant.

Kosten van naleving / baten van overtreding

De wetswijziging en de invoering van het vergunningstelsel voor de raamprostitutiebedrijven hebben voornamelijk financiële kosten met zich meegebracht. De kosten van het voldoen aan de vergunningseisen van de exploitant lagen in het verbouwen van het pand. De vergunningseisen bevatten onder andere voorwaarden voor raamprostitutiebedrijven op het gebied van hygiëne en afmetingen van de peeskamers en sinds 2007 is het constant aanwezig zijn van een beheerder verplicht. Daarnaast zijn er brandveiligheidseisen zoals een goede ventilatie en vluchtroutes. Als de panden voldoen aan de eisen wordt een geschiktheidverklaring afgegeven, die verplicht is voor de aanvraag van een vergunning. Door één van de exploitanten is uit eigen beweging geïnvesteerd in een paspoort controle systeem, om valse paspoorten te filteren. Om te voldoen aan hygiëne-eisen en aan de eis van een beheerder huurt de geïnterviewde exploitant een servicebedrijf in. Ook komt het voor dat de exploitant zelf beheerder is. De kosten voor beheer en service worden afgewenteld op de prostituee die hiervoor twintig euro per dag betaald. Eveneens heeft de exploitant een ruimte beschikbaar gesteld voor de GGD om als onderzoekskamer te gebruiken. De baten van het niet handelen in

overeenstemming met de wet- en regelgeving, liggen in de besparingen op bijvoorbeeld onderhoud of het betalen van belasting.

Baten naleving / kosten overtreding

De baten liggen eveneens voornamelijk op het materiële deel van de dimensie. Het belangrijkste voordeel van naleving is logischerwijs het legaal verdienen van geld uit exploitatie van prostitutie. Met andere woorden, het naleven van regelgeving is van groot belang voor het behouden van de vergunning. Er lijkt geen sprake te zijn van immateriële kosten voor een overtreding zoals imagoschade, dit geven zowel de functionaris van de gemeente aan, als de functionaris van de politie aan.

De raamprostitutiebedrijven hebben bij het verkrijgen van de vergunning na de wetwijziging van oktober 2000, eenmalig moeten investeren om de regelgeving na te leven. Indien deze investering niet was gemaakt werd geen vergunning afgegeven en kon er geen raamprostitutie worden geëxploiteerd. De kosten die worden gemaakt voor beheer en service worden doorberekend aan de prostituee. De baten, de winst die gemaakt wordt uit de exploitatie van prostitutie, lijken daarom hoger of kunnen hoger worden dan de kosten die gemaakt zijn of worden. Geconcludeerd kan worden dat de verhouding kosten/baten geen motief biedt om regels te overtreden.

3. Acceptatie van het beleid

In deze dimensie gaat het om de mate waarin het beleidsdoel en de uitwerking van het beleid geaccepteerd worden door de doelgroep. Verondersteld wordt dat indien de uitgangspunten van het beleid en daaruit voortvloeiende normen geaccepteerd worden of in coherentie kunnen worden gebracht met de doelstellingen en normen van exploitanten, dit motief biedt voor de exploitant om regelgeving na te leven. In het onderzoek is acceptatie van beleid geoperationaliseerd volgens de factoren uit de theorie: de acceptatie van de totstandkoming van het beleid, de acceptatie van het beleidsdoel en de acceptatie van de uitwerking van het beleid. Met het beleidsdoel wordt hier bedoeld, de doelstellingen van wetgever waaronder het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en het beschermen van de positie van prostituees (zie hoofdstuk 3). De uitwerkingen van het beleid zijn de concrete eisen waaraan de prostitutiebedrijven zich dienen te houden.

Totstandkoming van het prostitutiebeleid, zoals dat in Deventer heeft plaatsgevonden, kan volgens de theorie motief bieden voor regelovertreding. Het vergunningsstelsel van Deventer is namelijk tot stand gekomen in overleg met de gemeente afdeling Veiligheid en afdeling Ruimtelijke Ordening, de brandweer, de politie en de GGD en is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. De meeste eisen voor de raamprostitutiebedrijven stonden al vast. De exploitanten konden op sommige punten wel hun mening geven. De geïnterviewde exploitant heeft zich hierdoor wel betrokken gevoeld bij de totstandkoming van het beleid. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van het discussiepunt over de eis betreffende het verplicht aanwezig zijn van een beheerder. De exploitanten hadden bedongen dat er

geen beheerder verplicht 24 uur per dag aanwezig hoefde te zijn. Deze moest echter wel binnen een uur in het pand kunnen zijn. Sinds 2007 is het echter wel weer verplicht voor de raamexploitanten om een beheerder ter plaatse te hebben.

De factoren acceptatie van het beleidsdoel en acceptatie van de uitwerkingen van het beleid bieden motief voor de exploitant om de regelgeving te overtreden. Het beleidsdoel van de overheid, het creëren van een ordelijke branche zonder misstanden en een verbeterde positie van de prostituee, komen in sommige gevallen niet overeen met een belangrijke doelstelling van een prostitutiebedrijf, het genereren van zoveel mogelijk winst. Dit kan motief bieden om de regelgeving niet na te leven.

De gemeente, politie en de GGD stellen dat raamprostitutiebedrijven vanuit het winst oogmerk handelen en niet vanuit de doelstellingen van de overheid. Indien beide doelstellingen niet ten koste van elkaar gaan leiden ze logischerwijs tot regelconform handelen van de prostitutiebedrijven. Een exploitant wil om zoveel mogelijk winst te maken gezonde prostituees in zijn bedrijf hebben en is er daarom aan gelegen hierin te investeren. Dit komt ook de doelstellingen van de overheid ten goede. Eén exploitant heeft de GGD ruimte gegeven voor een kantoor aan de Bokkingshang. Hierdoor kan hij zichtbaar onderbouwen dat hij de gezondheid van de prostituees belangrijk vindt. De functionaris van de politie stelt echter dat het winst oogmerk veelal zwaarder weegt. Dit heeft tot gevolg dat de prostitutiebedrijven hun bezettingsgraad prioriteit geven en niet het signaleren van mensenhandel. Hierdoor worden, volgens de functionaris van de politie, niet alle signalen van mensenhandel doorgegeven.

De exploitant geeft zelf aan achter de doelen van de overheid te staan en dat hij zijn rol en zijn taken zoals die voortkomen uit de APV accepteert. Hij geeft aan zich betrokken te voelen om illegale prostitutie te signaleren en ziet zichzelf als het verlengstuk van de gemeente en politie. De exploitant geeft eveneens aan dat als hij een signaal van mensenhandel constateert hij het prostitutie controleteam waarschuwt.

Geconcludeerd kan worden dat de factoren van de dimensie acceptatie van beleid in sommige gevallen gelegenheid of motief kunnen bieden voor regelovertreiding. De totstandkoming van het beleid wordt wel geaccepteerd door de exploitant, daarom is dit een factor die regelnalevend gedrag bevordert. Over de acceptatie van het beleidsdoel en de uitwerking ervan door de exploitant verschillen de meningen. De exploitant zelf zegt achter de doelstellingen te staan van de wetgever en de normen die eruit voortkomen. Echter dit kan kenmerkend zijn voor zijn belang de vergunning te behouden. De functionarissen van de instanties zijn van mening dat de motieven van de exploitanten alleen gelegen zijn in het maken van zoveel mogelijk winst. Een gevolg hiervan is volgens de functionaris van de politie dat niet alle signalen van mensenhandel bij de politie terecht komen.

4. Normgetrouwheid

Deze dimensie heeft betrekking op de wil van de exploitanten zich te conformeren aan het gezag van de overheid en handhavende instanties, ondanks de mogelijke aanwezigheid van concurrerend gezag.

Overheidsgezag gaat over het respect dat al dan niet aanwezig is voor de overheid. Het concurrerend gezag is al het gezag dat conflicteert met de doelstellingen van de overheid. Deze komen voort uit de normen en waarden van de exploitant. Overheidsgezag is geoperationaliseerd door te vragen of de exploitanten over het algemeen de regels goed naleven, of er algemeen respect voor gezag is en voor het oordeel van de handhavers van de regelgeving. Concurrerend gezag heeft betrekking op de normen en waarden van de exploitanten ten opzichte van de regelgeving. Onderzocht is of er binnen de genoemde factoren motief of gelegenheid is om regelgeving te overtreden.

Gezien het feit dat er de laatste jaren geen sancties zijn gegeven kan gesteld worden dat de regelgeving de laatste jaren goed wordt nageleefd. Los hiervan staan logischerwijs mogelijke niet gesignaleerde overtredingen. In het verleden heeft zich een conflict voorgedaan tussen exploitant en gemeente, omtrent de Wav. Er gold aparte regelgeving voor Roemeense en Bulgaarse prostituees. De exploitant was van mening dat ze rechtmatig in Nederland verbleven, maar de gemeente vond de ze illegaal waren. Dit leidde tot een aantal rapportages en procedures die gevoerd werden tot aan de Raad van State. De gemeente werd in het gelijk gesteld en de prostituees moesten uiteindelijk na een 'schoonveegactie' weer terug naar het land van herkomst. Het raamprostitutiebedrijf bleef uiteindelijk wel open.

Een ander typerend voorval was het discussiepunt tussen gemeente en exploitant over het inrichten van bovenkamers van het pand als prostitutiekamers. Dit was voor de gemeente niet mogelijk, vanwege de uitkijk op de verder gelegen autoweg. De exploitant had de kamers al geschikt gemaakt voor prostitutie. Uiteindelijk is er een compromis gevonden en kon de exploitant op een andere manier uitbreiden.

De exploitanten uit Deventer werken over het algemeen goed mee met de handhavende instanties. De exploitant moet ook verplicht meewerken bij bestuurlijke controles van het prostitutie controleteam. De controleur is bevoegd om het pand te betreden, naar legitimatie te vragen en vragen stellen. Zowel de functionaris van de gemeente als van de politie geven aan goed contact te hebben met de exploitanten. De functionaris van de GGD geeft aan eveneens goed contact te hebben met één exploitant, dat gekenmerkt wordt door overleg. Dat komt tot uiting in een aantal concrete afspraken omtrent de zorg. Aangezien het kantoor van de GGD naast het kantoor van de exploitant is, is de exploitant verzocht weg te gaan indien de GGD aanwezig is. Ook moet de voordeur altijd open staan en zijn prostituees welkom van de andere bedrijven in de straat.

Met de belastingdienst was ten tijde van onderzoek nog wel discussie. De geïnterviewde exploitant is het oneens met de eisen die hem gesteld worden. Hij weigert om gegevens te noteren voor de belastingdienst van prostituees. Als argument voert hij aan dat de prostituees recht hebben op hun privacy en dat het een zaak is van de belastingdienst dat ze zich laten registreren. Daarnaast is hij het oneens met de waarneming ter plaatse die de belastingdienst ook in Deventer gaat toepassen. Dit

houdt in dat er regelmatig langs de ramen wordt gelopen om vrouwen belastingaangifte te laten doen. Volgens hem drukt te strenge controles vrouwen in de illegaliteit.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste regels over het algemeen goed worden nageleefd en exploitanten werken mee met instanties zoals de politie en de GGD, zodat gesteld kan worden dat deze factoren geen motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding. Wel is gebleken dat de geïnterviewde exploitant het oneens is met een aantal eisen die de belastingdienst hem stelt. Dit is wel een motief voor de exploitant om de regels van de belastingdienst te overtreden.

5. Niet overheidscontrole en meldingskans

Niet overheidscontrole is de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding wordt gesanctioneerd door andere actoren in haar omgeving dan de overheid. Factoren waarvan hier onderzocht wordt of ze motief bieden voor regelovertreding zijn de aanwezigheid en invloed van sociale controle en horizontaal toezicht. Indien deze factoren aanwezig zijn kan dit voor de exploitanten motief bieden om de regelgeving na te leven. De meldingskans is de door de exploitanten ingeschatte kans dat een overtreding wordt gemeld door de omgeving. Dit kan door middel van tips of klachten. Beide dimensies worden in één paragraaf behandeld gezien de overeenkomende achterliggende factoren.

De sociale omgeving van een raamexploitant bestaat, naast de toezichthoudende instanties die onder handhaving worden besproken uit klanten, prostituees, voorbijgangers, omwonenden en concurrerende exploitanten. De factoren die de invloed van niet overheidscontrole en meldingskans bepalen zijn in kleine mate aanwezig in de raamprostitutiebranche van Deventer.

Volgens de functionaris van de politie meldt de omgeving sporadisch een overtreding. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Klanten denken volgens de functionaris van de gemeente dat een bedrijf met een vergunning een garantie is voor legale, meerderjarige en vrijwillig werkende prostituees. De discretie die heerst in de branche zorgt ervoor dat ook concurrerende bedrijven geen meldingen doen van regelovertredend gedrag in welke vorm dan ook. Daarnaast zijn er weinig omwonenden in de prostitutiezone van Deventer, die gelegen is aan een doorgaande weg. Ook de prostituees melden weinig overtredingen. De lage aangiftebereidheid onder prostituees wordt bij Detectiekans (8) toegelicht. Horizontaal toezicht zoals accountants, certificering of beroepscode zijn niet aanwezig in de branche.

Het lage aantal meldingen of sancties door de omgeving komt niet overeen met de uitspraken die gedaan zijn door verschillende functionarissen en prostituees over het daadwerkelijke aantal misstanden in Deventer. Eén van de ergste misstanden uit de raamprostitutie is uiteraard gedwongen of minderjarige prostitutie. De functionaris van de politie die haar schatting baseert op haar ervaring en werk als prostitutiecontroleur in meerdere steden stelt dat 80% van de vrouwen niet vrijwillig in de raamprostitutie werkt. Ook de functionaris van de GGD, die controles uitvoert en gesprekken heeft met prostituees, zegt signalen van mensenhandel tegen te komen. Tenslotte gaven ook de prostituees aan

dat er vrouwen zijn die hun geld afstaan aan derden. Minderjarigheid komt volgens de functionarissen echter nauwelijks meer voor in de raamprostitutie. Deze uitspraken zijn echter zoals beschreven niet gebaseerd op geverifieerde cijfers.

Geconcludeerd kan worden dat de sporadische aanwezigheid van sociale controle en horizontaal toezicht een negatief effect heeft op het regelnalevend gedrag van exploitanten. De discretie en anonimiteit die over de branche hangen lijken zwaarder te wegen dan het verantwoordelijkheidsgevoel van de omgeving om overtredingen te melden of te sanctioneren. Gesteld kan worden dat de kans dat overtredingen worden gesanctioneerd of gemeld door de sociale omgeving klein is. Dit biedt gelegenheid voor de doelgroep van de regelgeving om de regels te overtreden. Of regels ook daadwerkelijk worden overtreden kan niet met zekerheid gezegd worden. Eerder werd al beschreven dat de laatste jaren geen sancties zijn gegeven voor het overtreden van vergunningseisen. Dit is logischerwijs geen garantie voor een schone branche. Schattingen van verschillende functionarissen gebaseerd op ervaring met de branche stellen dat er wel degelijk sprake is van misstanden.

6. Marktwerving

In de dimensie marktwerving wordt verondersteld dat kenmerken van de markt effect kunnen hebben op regelovertrekend gedrag. Hierbij kan concurrentie een factor zijn voor het naleven van regelgeving door exploitanten. Enerzijds wordt verondersteld dat teveel concurrentie binnen een branche leidt tot regelovertrekend gedrag, omdat bedrijven zich genoodzaakt zien hun prijzen te verlagen, waardoor er kosten dienen te worden bespaard. Kostenbesparing door middel van regelovertrekking kan andere bedrijven dwingen hetzelfde te doen. Anderzijds wordt verondersteld dat een branche met weinig bedrijven die elkaar lang kennen en samenwerken, kan leiden tot regelovertrekend gedrag in de vorm van bijvoorbeeld prijsafspraken. De heersende opvatting over regelovertrekking binnen een branche is eveneens van invloed op regelnalevend gedrag van exploitanten. Indien dit niet wordt afgewezen kan dit gelegenheid bieden de norm te overtreden. Onderzocht is welke kenmerken de prostitutiebranche in Deventer als markt vertoont en welke gevolgen dat kan hebben voor motieven of gelegenheden voor regelovertrekking.

Na de wetswijziging koos de gemeente Deventer ervoor om de exploitanten die van oudsher hun prostitutiebedrijf aan de Bokkingshang hadden gevestigd een vergunning te verlenen. De raamprostitutiezone bevindt zich in één straat waar elf bedrijven gezamenlijk vierenzeventig ramen verdelen. Negen van deze bedrijven zijn van dezelfde exploitant, de overige twee hebben elk een exploitant. De twee kleinere vergunninghouders hebben voornamelijk prostituees van Nederlandse afkomst achter hun ramen. Prostituees uit het buitenland en de meeste nieuwe prostituees kunnen alleen bij de exploitant terecht met de meeste vergunningen. Aangezien Deventer een maximum beleid voert voor raamprostitutie, zal er zolang de huidige exploitanten hun vergunning behouden, geen toetreding plaatsvinden van nieuwe exploitanten. Volgens de theorie kan dit leiden tot afspraken binnen de branche van Deventer en motief kunnen bieden voor de exploitanten om samen te werken. Het heeft volgens de geïnterviewde functionarissen echter niet aanwijsbaar geleid tot regelovertrekking. Gesteld

kan daarom worden dat marktwerking en haar factoren niet leiden tot motieven of gelegenheden voor regelovertreding.

6.5 Handhavingsdimensies in de raamprostitutie van Deventer

Als de overheid haar eigen regelgeving niet of gebrekkig naleeft biedt dat gelegenheid voor de raamprostitutiebedrijven om de regelgeving te overtreden. Anderzijds kan een goed handhavingsbeleid stimulerend zijn voor regelnaleving in de branche. Factoren omtrent handhaving waarvan uit de literatuur blijkt dat ze invloed kunnen hebben op regelnalevend gedrag liggen in de dimensies: controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst.

7. Controlekans

De controlekans kan positief van invloed zijn op regelnaleving indien de doelgroep van de regelgeving de kans dat ze gecontroleerd wordt door de overheidsinstanties hoog inschat. De instanties die volgens het handhavingsarrangement betrokken zijn bij controles in de raamprostitutiebranche van Deventer zijn de politie, GGD, Bouw- en woningtoezicht en de brandweer. Het aantal jaarlijks uit te voeren controles is niet opgenomen in het handhavingsarrangement.

Uit het onderzoek blijkt dat de controlekans per instantie verschillend wordt gepercipieerd door de exploitant. Het grootst acht de exploitant de kans op controle door de politie en het kleinst door de belastingdienst en de GGD die ondanks bevoegdheden, (nog) niet controleren. Dit komt onder meer naar voren uit het interview met de exploitant waarin hij aangeeft dat Bouw- en woningtoezicht elke twee jaar bij een te vernieuwen vergunning of bij aanvraag van een vergunning controleert. De exploitant geeft eveneens aan dat de brandweer jaarlijks controleert.

Het prostitutie controleteam van de politie komt niet op vaste tijden controleren. Zes controles per jaar is de landelijke norm voor elke seksinrichting in Nederland, deze wordt volgens de politie en ook in de perceptie van de exploitant ruimschoots gehaald. In de praktijk komt het voor dat men een paar keer in de maand langskomt, soms een paar keer per week en soms een maand niet. Het aantal controles is volgens de politie afhankelijk van de capaciteit. De functionaris van de politie zou graag meer controles willen uitvoeren dan voorheen heeft plaatsgevonden. Volgens de politie en de GGD zit de groep potentiële slachtoffers van uitbuiting in de raamprostitutie van Deventer.

Hoewel er in het arrangement wel een rol is toegeschreven als handhaver maakt de GGD geen gebruik van hun bevoegdheid om de hygiëne-eisen te controleren. De GGD ziet zichzelf niet als handhaver vanwege haar primaire taak, de zorg voor de prostituees. De zorgfunctie bevat de controles op soa's, het functioneren als aanspreekpunt en vertrouwenspersoon voor de prostituees. Dit is met een handhavingstaak volgens de functionaris van de GGD niet te combineren. Een handhavingstaak zou veelvuldig contact inhouden met de exploitant. Dit zou nadelig kunnen zijn voor de relatie met de prostituees, die daardoor wellicht het vertrouwen in de GGD kunnen verliezen. De functionaris van de GGD erkent overigens wel dat er panden zijn in de prostitutiezone van Deventer die waarschijnlijk niet voldoen aan de hygiëne-eisen.

Ten tijde van het onderzoek controleerde de Belastingdienst niet in Deventer. Volgens de exploitant wil de belastingdienst wel waarneming ter plaatse uit gaan voeren. De exploitant is onder de indruk van de belastingdienst en diens controles in andere steden. Er wordt volgens hem veelvuldig gecontroleerd en prostituees die zich niet willen registreren bij de belastingdienst zijn genoodzaakt te stoppen met werken. Ook de GGD is bang dat deze vrouwen verdwijnen in de illegaliteit.

De controles van Bouw- en woningtoezicht en de brandweer vinden plaats bij een te vernieuwen vergunning of eens per jaar. De exploitant wil zijn vergunning behouden en zal overeenkomstig de regelgeving moeten handelen. De controles van de politie, die regelmatig controleert, hebben een preventieve werking. De exploitant verwacht dat ze meerdere malen per week langskomen. De GGD handhaaft ondanks de toegeschreven rol in het arrangement niet de hygiëne-eisen. De Belastingdienst handhaaft tot dusverre ook niet in het gebied. Geconcludeerd kan worden dat de controlekansen van de prostitutiecontroles van de politie en de controles van de brandweer en Bouw- en woningtoezicht een positieve werking heeft op het regelnalevend gedrag van de exploitant. De afwezigheid van de controles van de GGD en de Belastingdienst bieden wel gelegenheid tot regelovertredend gedrag van de exploitant. De GGD geeft bovendien aan dat sommige panden waarschijnlijk niet voldoen aan de vergunningeisen op het gebied van hygiëne.

8. Detectiekans

Bij de handavingsdimensie detectiekans wordt verondersteld, indien de exploitanten de kans hoog achten dat een overtreding gedetecteerd kan worden, dit een positief effect zal hebben op regelnaleving. Voor deze dimensie is gevraagd naar de detectiekans van de verschillende vergunningsvoorwaarden die volgen uit de APV.

Uit het onderzoek blijkt dat de detectiekans sterk verschilt per vergunningseis. Er zijn een aantal eenvoudig te detecteren overtredingen. Deze hebben betrekking op de sluitingstijden, de aanwezigheid van de exploitant of beheerder, overlast en gebruik van de inrichting in strijd met overige vergunningvoorschriften. Zeer waarschijnlijk de belangrijkste voorwaarden zijn echter het meest lastig te detecteren voor de politie of andere handhavende instanties, deze zijn de verblijfsstatus en de vrijwilligheid van de prostituee.

Gebleden is dat de exploitant zich strikt wil houden aan de meeste voorwaarden, omdat hij weet dat bijvoorbeeld het ontbreken van een beheerder, de sluitingstijden, of onrust in de raamprostitutiezone eenvoudig te detecteren zijn en hem op sancties kunnen komen te staan. Zowel de functionaris van de gemeente als de functionaris van de politie geeft dit aan. De exploitant onderneemt zelf ook actie om ervoor te zorgen dat de eigen straat vrij is van onrust:

In het begin waren hier wel junkies die spulletjes verkochten maar daar was ik snel klaar mee. Ik kom uit Deventer, ben er opgegroeid en ken veel mensen. Ik kan daarom gemakkelijk met de mensen

praten. De dealers spraken hier wel af, maar dat is gelijk afgekapt, want door de cash die hier rondgaat, kan het gemakkelijk een ontmoetingsplek worden. Als hier groepjes jongeren rondhangen, vraag ik vriendelijk wat ze moeten, of ze naar binnen willen en anders moeten ze weggaan.

De voorwaarde dat er enkel prostituees mogen werken die vrijwillig het vak beoefenen en daarvoor een geldige verblijfsstatus hebben, blijkt in de praktijk moeilijk te controleren. De functionaris van de politie geeft aan dat bij de bestuurlijke controles hoofdzakelijk wordt gecontroleerd op verblijfsstatus, vrijwilligheid en meerderjarigheid. Controles worden uitgevoerd door met twee personen langs de ramen te gaan en prostituees aan te spreken en paspoorten te controleren. De detectiekans van illegale of gedwongen prostituees is klein, omdat het constateren van uitbuiting of dwang moeilijk is. Een prostituee kan dusdanig onder dwang staan dat ze niet durft te bekennen dat ze uitgebuit wordt en hier dus geen aangifte van doet. Vaak is dit geval vanwege fysieke of mentale dwang, verliefdheid op de uitbuiters of een schuldenlast. De politie moet in dat geval aantonen dat het slachtoffer wel onderdrukt wordt om de daders te vervolgen.

De functionaris van de politie geeft aan dat getracht wordt illegale prostituees te signaleren door documentcontrole en ter plaatse een gesprek te voeren. Gelet wordt dan op signalen van mensenhandel bijvoorbeeld in de houding of reactie van de prostituee. Alle controleurs zijn specifiek opgeleid om op een goede manier slachtoffers van mensenhandel te bejegenen. Een prostituee uit het buitenland kan wantrouwend staan ten opzichte van de politie en daardoor ontkennen dat ze slachtoffer is. Indien er een vermoeden is van onderdrukking, bijvoorbeeld minderjarigheid of als een vals paspoort wordt aangetroffen, wordt het meisje staande gehouden. Ze wordt uit de situatie gehaald en meegenomen naar het bureau en dan volgt een gesprek in het kader van mensenhandel. Alle signalen en informatie uit het gesprek worden geregistreerd. Het mogelijke slachtoffer wordt erop gewezen dat hulp kan worden geboden via de B9 regeling. Indien de signalen niet concreet genoeg zijn, en het mogelijke slachtoffer niet uit de situatie kan worden gehaald, dan wordt de informatie opgeslagen. Daarna worden ook andere prostituees gevraagd, echter indien een slachtoffer niet zelf aangeeft dat ze wordt uitgebuit, is het moeilijk haar te helpen.

De functionaris van de politie stelt dat een vals paspoort een concreet signaal van mensenhandel is, maar dat dit tijdens een controle, met het blote oog, moeilijk te detecteren is. Indien prostituees lang achter elkaar werken kan dit ook een signaal zijn van mensenhandel. Echter, door de controles op één moment van de dag te houden is, is op werktijden van de prostituees geen zicht.

Opgemerkt moet worden dat de exploitant zelf ook controleert op de status van een prostituee. Zoals beschreven heeft hij er zelf baat bij dat alleen legale prostituees werken in zijn bedrijf. Het is immers strafbaar willens en wetens mensenhandel te faciliteren. De exploitant stelt dat hij prostituees die in bijzijn van een man een raam willen huren altijd weigert. Daarnaast, zo stellen alle functionarissen, is de raamprostitutiezone in Deventer vrij van pooiers. Dit is echter geen garantie voor een uitbuitingvrije branche. De exploitant geeft aan dat hij geen controle heeft op wat vrouwen doen na het werk. Hij zegt

verder dat indien hij niet zeker weet dat de prostituee meerderjarig is hij dit meldt bij de politie. De functionaris van de politie vindt echter dat de prostitutiebedrijven vanuit hun positie nog niet genoeg doen om illegale prostitutie uit te bannen. Er zouden meer signalen van mensenhandel moeten worden doorgegeven aan de politie. Exploitanten hebben een grote potentiële signaleringsfunctie en kunnen bijvoorbeeld vervoersbewegingen melden van prostituees die in de meeste gevallen gebracht en gehaald worden.

De detectiekans biedt dus in veel gevallen geen gelegenheid voor regelovertreding. De meeste overtredingen van de APV zijn eenvoudig te signaleren zoals de sluitingstijden, de aanwezigheid exploitant of beheerder, overlast en gebruik van inrichting in strijd met overige vergunningvoorschriften. Hiervan is de exploitant zich naar eigen zeggen ook bewust, waardoor hijzelf de detectiekans hoog acht. Er zijn echter wel belangrijke gevallen waar de detectiekans niet hoog is en dus gelegenheid biedt voor het overtreden van regels.

Eén van de belangrijkste voorwaarden, met het oog op de doelstellingen van de wetgever, is dat er enkel vrijwillige, meerderjarige prostituees mogen werken met een geldige verblijfsstatus. Met name het dwangelement is moeilijk te detecteren. Bovendien is er onder de prostituees sprake van een lage aangiftebereidheid. De exploitant weet dat uitbuiting moeilijk te signaleren is tijdens controles van de politie. In Deventer is het ook nog niet voorgekomen dat er sancties zijn gegeven voor het strafbare feit, mensenhandel. Daarnaast zijn de exploitanten zich er ook van bewust dat op hygiëne-eisen niet zorgvuldig wordt gecontroleerd. Tenslotte is opvallend dat zowel de exploitant als de politie niet controleren op eisen uit de Wav. Hoewel het wel een vergunningsvoorwaarde is dat er alleen prostituees mogen werken in de raamprostitutie in overeenstemming met de eisen uit de Wav wordt hierop niet gecontroleerd. Ook de belastingdienst controleerde ten tijde van dit onderzoek niet. Geconcludeerd kan worden dat binnen de dimensie detectiekans op een aantal punten motief en gelegenheid wordt geboden voor regelovertreding en dat dit grote gevolgen kan hebben voor de positie van de prostituees die hierdoor slachtoffer zijn of blijven van mensenhandel.

9. Selectiviteit

De handhavende instanties kunnen een bedrijf dat eerder in overtreding is geweest vaker controleren dan de andere bedrijven. Selectiviteit is de door de exploitanten ingeschatte kans dat ze vaker gecontroleerd worden in geval van eerdere overtreding, door selectie van de handhaver. Het doel is om de pakkans van overtreders te verhogen en zodoende meer misstanden te kunnen signaleren. In het onderzoek is aan de functionarissen gevraagd of dit een gehanteerde methode is en wat de effecten zijn op de pakkans.

Uit het onderzoek blijkt dat selectiviteit van controles positief van invloed is op regelnaleving. Dit komt voornamelijk terug in de handelwijze van de politie, die veelal onaangekondigd langskomt en niet alle bedrijven even intensief controleert. Er zijn bedrijven waarbij veelal Nederlandse vrouwen werken die er al jaren werkzaam zijn. Deze worden minder vaak gecontroleerd omdat ze een kleiner risico hebben op

de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel. De functionaris van het raamprostitutiebedrijf met veel buitenlandse (Oostblok) prostituees wordt vaker gecontroleerd vanwege de aanwezigheid van de potentiële doelgroep van mensenhandel. Hoewel dit niet gerelateerd hoeft te zijn aan eerdere overtredingen, is dit wel een vorm van selectie. De controles van bouw- en woningtoezicht en de brandweer zijn wel voor elke exploitant gelijk en zoals bleek uit het onderzoek handhaaft de GGD haar deel van de regelgeving niet.

Naast het onderscheid tussen raamprostitutiebedrijven wordt ook onderscheid gemaakt tussen de te controleren prostituees. Prostituees die nieuw zijn voor de controleurs worden standaard gecontroleerd op paspoorten en overige signalen van mensenhandel. Daarnaast worden de prostituees met een Oost Europees uiterlijk vaker gecontroleerd dan Nederlandse prostituees.

Selectiviteit lijkt in de prostitutie branche van Deventer positief van invloed op regelnaleving. Vanwege de beperkte omvang van de branche kan de exploitant met de veelal buitenlandse prostituees verwachten dat hij bij elke controle van de handhavende instanties gecontroleerd wordt. Daarnaast weet de exploitant van het bedrijf met prostituees die potentieel slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel, dat zijn bedrijf om die reden vaker wordt gecontroleerd dan de andere bedrijven. Het is voor de exploitant een motief om zich daarom aan de regels te houden.

10. Sanctiekans en ernst

De sanctiekans betreft in dit onderzoek de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding, geconstateerd na een controle, met een sanctie wordt bestraft. Indien de gepercipieerde kans op een sanctie hoger is, zal dit een positief effect hebben op regelnaleving. Relevante factoren hierachter zijn de bewijsbaarheid van de overtreding en het gedoogbeleid van de gemeente. Bij de ernst van een sanctie is de respondenten gevraagd naar de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit deels overlapt met de kosten/baten dimensie.

De sanctiekans en sanctie-ernst wordt over het algemeen hoog bevonden door de exploitanten, zo blijkt het onderzoek. Dit geldt voor de meeste overtredingen, waarvan eenvoudig kan worden bewezen dat de exploitant eventueel schuldig is. De exploitant is zich ervan bewust dat na een drietal overtredingen de kans bestaat dat het bedrijf moet sluiten. De sancties van de gemeente zijn er in eerste instantie op gericht om de situatie te herstellen volgens de vergunningseisen. In het handhavingsarrangement staat beschreven hoe op te treden bij overtredingen. Bij de meeste overtredingen volgt bij de eerste keer een schriftelijke waarschuwing, bij de tweede keer een tijdelijke sluiting en bij de derde keer wordt de vergunning ingetrokken en het bedrijf gesloten. Dit is het geval bij overtreding van sluitingstijden, afwezigheid van exploitant (in dit geval volgt bij de 4^e overtreding sluiting), aanwezigheid van illegale prostituees, overlast, gebruik van inrichting in strijd met gebruiksvoorschriften, wijziging van inrichting cq gebruik in strijd met technische voorschriften en andere bouw- en brandveiligheidsregelgeving. Indien de

exploitant zich schuldig maakt aan mensenhandel (273f Sr.) volgt gelijk intrekking van de vergunning en sluiting voor onbepaalde tijd. Daarnaast kan vervolging plaatsvinden door het OM.

De sancties zijn in de ogen van de geïnterviewde exploitant zwaar, maar worden wel terecht bevonden. De prostitutiebedrijven zijn om sancties te voorkomen wel stipt in het navolgen van de regelgeving van de gemeente. Vooral op de punten minderjarigheid en illegaliteit. Ze zijn zich ervan bewust dat na een paar overtredingen het een sluiting kan betekenen voor het bedrijf. Om te voorkomen dat gevallen van mensenhandel de exploitant te verwijten zijn, heeft de geïnterviewde exploitant een paspoort controle systeem aangeschaft. Daarnaast heeft hij de GGD een kamer geschonken voor controle. Hiermee lijkt hij aan te geven dat in geval van mensenhandel hij er alles aan heeft gedaan dit te voorkomen. Daarnaast stuurt hij, zoals eerder aangegeven, prostituees weg die in bijzijn van een man een raam huren. Dit kan erop wijzen dat een prostituee haar geld afstaat en dus slachtoffer kan zijn van mensenhandel. Gevolg hiervan is dat pooiers wellicht niet meer zichtbaar zijn aan de Bokkingshang maar zich buiten het zicht bevinden.

De kans op een sanctie en de ernst van de sanctie nadat een overtreding is geconstateerd zijn in veel gevallen in de ogen van de exploitant groot. Het handhavingsarrangement schrijft vrij nauwkeurig voor wat de te nemen stappen zijn bij overtreding van verschillende vergunningsvoorwaarden. En bij het herhaaldelijk in de fout gaan van de exploitanten kan de vergunning worden ingetrokken. De exploitant wil zijn vergunning behouden en neemt, om de kans op een sanctie te verkleinen maatregelen om niet verwijtbaar te zijn. Doormiddel van de aanschaf van een paspoortcontrolesysteem en de kamer voor de GGD laat hij zien er alles aan te doen zich volgens de regels te gedragen. De (ervaren) kans op een sanctie wordt op deze manier kleiner voor de exploitant. Volgens de theorie biedt dit gelegenheid voor regelovertreding.

6.6 Conclusie

Hieronder volgt het overzicht van de dimensies met factoren en het resultaat van het onderzoek naar hun invloed op regelnaleving. Een factor kan wel of geen motief (M) of gelegenheid (G) bieden voor regelovertrading (RO). Op welke manier dit gebeurt wordt hieronder toegelicht.

Dimensies en factoren voor regelnalevend gedrag van raamexploitanten

	Dimensies voor spontane naleving	Onderliggende factoren	Biedt M/G voor RO
1	Kennis van regelgeving	Duidelijkheid/bekendheid	JA
		Omvang regelgeving	NEE
		Tegenstrijdigheid van regels	NEE
2	Kosten/Baten	Materiële kosten/baten	NEE
		Immateriële kosten/baten	NEE
3	Acceptatie van het beleid	Acceptatie totstandkoming regelgeving	NEE
		Acceptatie beleidsdoel en uitwerking beleid	JA
4	Normgetrouwheid	Houding ten opzichte van de overheid	JA
5	Niet overheidscontrole/meldingskans	Gepercipieerde meldingskans	JA

		Horizontaal toezicht	JA
		Sociale controle	JA
6	Marktwerking	Concurrentie	NEE
	Handhavingsdimensies	Onderliggende factoren	
7	Controlekans	Geperceptioneerde controlekans	JA
8	Detectiekans	Geperceptioneerde detectiekans	JA
9	Selectiviteit	Perceptie van selectiviteit	NEE
10	Sanctiekans en sanctie-ernst	Geperceptioneerde sanctiekans en –ernst	NEE
		Verwijtbaarheid	JA

In het onderzoek naar factoren die gelegenheid of motief bieden voor regelovertreding en daarmee ten grondslag kunnen liggen aan misstanden in de raamprostitutie is gebleken dat in een zevental dimensies factoren voorkomen die een of meerdere motieven of gelegenheden bieden. In drie dimensies is dit niet het geval. De dimensies met factoren die (gedeeltelijk) gelegenheid of motief bieden tot overtreding, zijn kennis van regelgeving, acceptatie van beleid, normgetrouwheid, niet-overheidscontrole/meldingskans, controlekans, detectiekans en sanctiekans en sanctie-ernst worden hier beschreven.

Op een tweetal punten biedt de factor (on)duidelijkheid van de dimensie *kennis van regelgeving* motief of gelegenheid voor regelovertreding. Onduidelijkheid met betrekking tot de Wav en het belastingreglement biedt gelegenheid voor regelovertreding. Er zijn prostituees werkzaam in de raamprostitutie als zelfstandige die niet geregistreerd staan bij de belastingdienst en geen belasting betalen. Ze zijn niet goed op de hoogte van de eisen die de belastingdienst of de IND stelt aan een ZZP'er. Regelgeving wordt hier dus ook daadwerkelijk overtreden. Gelegenheid voor regelovertreding wordt eveneens geboden door de onbekendheid van de groep buitenlandse (Oostblok) prostituees met hun rechten op het gebied van hygiëne en zorg die voortkomen uit de APV. In de dimensie *acceptatie van beleid* heeft de factor acceptatie van het beleidsdoel en uitwerking van het beleid een negatieve invloed op regelnaleving. De doelen van de wetgever komen volgens de functionarissen van de instanties niet overeen met de doelen van de exploitant. Dit biedt motief voor regelovertreding. Uit het onderzoek blijkt dat de dimensie *normgetrouwheid* een negatieve rol kan spelen met betrekking tot regelnaleving. De houding ten opzichte van de belastingdienst is vanuit de exploitant negatief. De exploitant vindt privacy van de prostituees belangrijker en vindt de manier van inspectie in andere steden onbehoorlijk. De exploitant weigert daarom tegemoet te komen aan de eisen van de belastingdienst om gegevens te noteren van de prostituees. Voor de dimensie *niet-overheidscontrole en meldingskans* kan gesteld worden dat deze negatief van invloed is op regelnalevend gedrag van de exploitant. De kans dat een overtreding wordt gemeld door de omgeving (klanten, prostituees, concurrentie, omwonenden) is laag vanwege de discretie en anonimiteit die kenmerkend is voor de branche. Daarnaast is er een lage aangifte bereidheid onder de prostituees. Het ontbreken van sociale controle en horizontaal toezicht kan motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding. Dit lijkt haar grond te vinden in de discretie en anonimiteit die kenmerkend is voor de branche. De ervaren *controlekans* kan motief bieden voor regelovertreding. De afwezigheid van de controles van de GGD en

de belastingdienst liggen hieraan ten grondslag. Er is gelegenheid om regelgeving die door deze instanties zou moeten worden gehandhaafd te overtreden. Bij de *detectiekans* kan geconcludeerd worden dat motief of gelegenheid wordt geboden voor regelovertreding. De meeste overtredingen van de APV zijn eenvoudig te signaleren zoals de sluitingstijden, de aanwezigheid exploitant of beheerder, overlast en gebruik van inrichting in strijd met overige vergunningvoorschriften. Het knelpunt bevindt zich bij een van de belangrijkste voorwaarden, met het oog op de doelstellingen van de wetgever: er mogen enkel vrijwillige, meerderjarige prostituees werken met een geldige verblijfsstatus. Met name het dwangelement is moeilijk te detecteren. Dit biedt gelegenheid voor regelovertreding aangezien de exploitant weet eveneens dat mensenhandel moeilijk te signaleren tijdens de controles van de politie. De politie controleert daarnaast niet op verblijfsstatus van de prostituee en ook de exploitant doet dit niet. Hierdoor zou het kunnen zijn dat de exploitant de APV overtreedt aangezien hij erop moet toezien dat er enkel prostituees zijn die in overeenstemming met de Wav werken. Tenslotte weet de exploitant ook dat op hygiëne-eisen niet wordt gecontroleerd. Gegeven bovenstaande resultaten kan gesteld worden dat detectiekans motief en gelegenheid biedt voor regelovertreding. De factor *verwijtbaarheid* in de dimensie *sanctiekans en sanctie-ernst* biedt op één punt gelegenheid voor regelovertreding. De exploitant heeft zelf maatregelen genomen om prostituees met een vals paspoort te signaleren doormiddel van een paspoortcontrolesysteem. Daarnaast heeft hij de GGD een kamer gegeven om de zorg voor de prostituees te bevorderen. Dit zorgt ervoor dat hij in een geval dat mensenhandel wel wordt gesignaleerd binnen zijn bedrijf hij in mindere mate verwijtbaar is gezien de maatregelen die hij getroffen heeft. Een lage kans op verwijtbaarheid kan een reden zijn om de regels te overtreden.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Met het huidige prostitutiebeleid wil de overheid haar doelstellingen behalen, namelijk een ordelijke raamprostitutiebranche, vrij van misstanden zoals mensenhandel. Het opleggen van vergunningseisen veronderstelt dat indien de eisen worden nageleefd door de exploitanten, eventueel na handhaving door de bevoegde instanties, dit een schone branche oplevert. Dit onderzoek ging van start met het gegeven dat zich wel degelijk misstanden voordoen in de raamprostitutie gedurende een langere periode, ondanks het prostitutiebeleid en de bestuurlijk juridische handhaving door instanties als de politie, gemeente en GGD. Bovenstaande is aanleiding voor een onderzoek naar de wijze waarop mensenhandel zich voor kan doen en wat de rol van het prostitutiebeleid hierin is. De probleemstelling is als volgt:

In hoeverre wordt met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel voorkomen of bestreden in de raamprostitutiebranche?

Het prostitutiebeleid bestaat uit wet- en regelgeving omtrent prostitutie en handhaving. Hierbij zijn instanties betrokken als gemeente, politie en GGD. Om te achterhalen hoe mensenhandel heeft plaats kunnen vinden ligt de focus van dit onderzoek ten eerste op dadergroepen van mensenhandel die de wet- en regelgeving hebben overtreden en de betrokken (handhavings)instanties hebben weten te omzeilen. Door middel van documentstudie is onderzocht op welke wijze dit is gebeurd. Om te onderzoeken in hoeverre met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel wordt voorkomen of bestreden is naast de modus operandi van daders eveneens gefocust op de aanwezigheid van factoren die motief of gelegenheid bieden voor regelovertreiding. De kernovertreiding heeft betrekking op de vergunningseis dat er geen minderjarige, onvrijwillig werkende prostituees zonder verblijfsvergunning mogen zijn. Deze eis vindt zijn basis in het mensenhandelartikel 272f Sr. Dit deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden onder sleutelfiguren in de raamprostitutiebranche van Deventer.

Dit onderzoek toont aan dat met het huidige prostitutiebeleid mensenhandel niet op effectieve wijze kan worden voorkomen of bestreden in de raamprostitutie branche. Dit is gelegen in de modus operandi die daders kunnen gebruiken om mensenhandel onzichtbaar te houden voor handhavende instanties. Dit is gebleken uit onderzoek naar de werkwijze van dadergroepen waarbij het barrièremodel gebruikt werd om het pad langs instanties weer te geven dat een uitbouter moet nemen wil hij zijn (buitenlandse) slachtoffer huisvesten, tewerk stellen en houden in de raamprostitutie. De instanties die potentieel signaleringsmoment hebben zijn de gemeente, IND, GGD, politie en de belastingdienst. Gebleken is echter dat deze instanties door verschillende methoden mensenhandel niet hebben kunnen waarnemen. Hieronder volgen kort de instanties met de wijze waarop ze omzeild worden.

Daders zorgen ervoor dat slachtoffers niet bij signalerende instanties komen of zorgen ervoor dat ze geen aangifte (kunnen) doen. Het signaleringsvermogen van de *gemeente* en de *IND* die een rol spelen

in de barrière identiteit en huisvesting is hierdoor gering aangezien het grootste deel van de slachtoffers zich bij aankomst in Nederland niet meldt bij deze instanties. Daarnaast wordt een slachtoffer met geldige identiteitspapieren vaak niet als slachtoffer herkend door deze instanties. De *belastingdienst*, die een rol speelt in de barrière arbeid, heeft geen zicht op de inkomsten, arbeidsplaats of werktijden van een slachtoffer, aangezien ze hier niet geregistreerd staan. Het signaleringsmoment van de belastingdienst wordt eveneens omzeild door het weglopen bij controles of veelvuldig roelers van slachtoffers door Nederlandse en Europese steden. Mensenhandel blijft tijdens controles van de *politie*, die een rol speelt in de barrières identiteit, huisvesting en arbeid, eveneens veelal onopgemerkt, vanwege de korte tijdsduur van een controle en het ontkennen van het slachtofferschap door de prostituees. De modus operandi die daders hier gebruiken is het toepassen van psychologische dwang en het uit het zicht blijven van de politie en exploitant. De *GGD* heeft in principe een zorgtaak en een handhavingstaak in de barrière arbeid. Prostituees zijn echter veelal eerder aan het werk dan dat ze de *GGD* hebben bezocht voor voorlichting. Verder is gebleken dat de *GGD* door haar vertrouwensrelatie geen signalen doorgeeft van mensenhandel aan de politie. Aangezien ze prostituees meerdere malen en gedurende langere tijd spreken, zou hierdoor zou veel informatie over mensenhandel verloren gaan.

Dat daders of dadergroepen van mensenhandel, zowel pooiers als exploitanten, uitbuitingsactiviteiten kunnen ontplooiën in de raamprostitutie als zij in hun modus operandi de signalerende instanties omzeilen wordt mede veroorzaakt doordat regelgeving, handhaving en de branche factoren bevat die motief of gelegenheid bieden voor regelovertreding. Het verband tussen de modus operandi en regel naleving is dat daders eveneens een methode moeten hebben om het slachtoffer te werk stellen en te houden bij een raamprostitutiebedrijf, zonder dat dit wordt opgemerkt door handhavende instanties. Hierbij speelt de exploitant een belangrijke rol omdat deze bewust of onbewust de regels moet overtreden aangezien het verboden is om mensenhandel te faciliteren.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat verschillende factoren uit de regulering en de branche motief en gelegenheid bieden voor overtreding van deze regels waardoor mensenhandel kan voorkomen. De factoren die (gedeeltelijk) gelegenheid of motief bieden tot overtreding hebben betrekking op, kennis van regelgeving, acceptatie van beleid, normgetrouwheid, niet overheidscontrole/meldingskans, controlekans, detectiekans en sanctiekans en sanctie-ernst. Gesteld kan daarom worden dat het prostitutiebeleid niet voldoende garandeert dat mensenhandel voorkomen of bestreden kan worden.

7.2 Aanbevelingen

Om de kans op mensenhandel in de raamprostitutie te verkleinen moet het aantal motieven en gelegenheden dat tot dusver worden geboden worden verkleind. Hieronder volgen een aantal concrete aanbevelingen die een aantal van de negatieve factoren moet reduceren.

Ondanks inspanningen van de *GGD* wordt gelegenheid geboden voor mensenhandel door dat de groep buitenlandse prostituees onbekend is met hun rechten die voortkomen uit de APV. Veelal werken ze

eerder in de prostitutie dan dat ze de GGD hebben bezocht voor voorlichting. Hierdoor is deze groep in grotere mate afhankelijk van derden en vatbaar voor mensenhandel.

à **Exploitant en politie:** Verplicht prostituees om de GGD te bezoeken alvorens ze werken. De GGD kan eventueel een bewijs afgeven voor bezoek. De exploitant kan hier in eerste instantie op toezien. In een later stadium de politie ook.

Functionarissen van geïnterviewde instanties geven aan dat exploitanten voornamelijk winst nastreven en niet in het belang denken van de prostituees. Dit terwijl de exploitant een goed zicht heeft op signalen van mensenhandel zoals mensen die de slachtoffers ophalen en wegbrengen. Dit biedt motief voor regelovertreding en mensenhandel.

à **Politie en gemeente:** Zorg dat doelstellingen van de wetgever en exploitant beter overeenkomen. Beloon bijvoorbeeld tips van exploitanten die leiden tot vervolging van daders van mensenhandel.

De omgeving van een raamprostitutiebedrijf, bestaat naast de overheidsinstanties uit klanten, prostituees, omwonenden of concurrerende bedrijven en is niet snel geneigd een overtreding te melden. De afwezigheid van niet overheidscontrole zoals *sociale controle* en *horizontaal toezicht* biedt eveneens gelegenheid voor regelovertreding.

à **Gemeente:** Promoot het anoniem melden van misstanden bijvoorbeeld door middel van kliklijnen in de raamprostitutiebranche.

De afwezigheid van controles van de GGD in de branche van Deventer biedt gelegenheid om de regels die gehandhaafd zouden moeten worden door deze instanties te overtreden. Signalen van mensenhandel kunnen zo onopgemerkt blijven.

à **Gemeente:** Herzien het handhavingsarrangement en scheidt de taken van zorg en handhaving van de hygiëne-eisen. De GGD zou zich kunnen richten op de zorgtaak en bijvoorbeeld de gemeentelijke dienst Bouw- en Woningtoezicht kan de hygiëne-eisen handhaven.

De politie controleert handhaaft de Wav en de hieruit voortkomende verblijfsstatus van de prostituee niet. Ook de exploitant doet dit niet. Hieruit volgt eveneens of ze al dan niet ZZP'er is en verplicht is tot het betalen van belasting. Indien dit niet wordt gehandhaafd kunnen signalen van mensenhandel gemist worden waardoor gelegenheid wordt geboden voor mensenhandel.

à **Politie, Exploitant:** De exploitant moet er in eerste plaats op toezien dat een prostituee geregistreerd staat bij de IND en de Belastingdienst. Vanuit de APV is het namelijk zijn taak om erop toe te zien dat er geen prostituees werken die zich niet houden aan de Wav. Het valt aan te bevelen om

de exploitant het burgerservicenummer en een btw-nummer te laten controleren. Verder kan ook de politie tijdens bestuurlijke controles hierop controleren.

8. Reflectie

De resultaten uit het empirisch onderzoek zijn verkregen door middel van bestudering van het prostitutiebeleid in één gemeente met raamprostitutie. Hierdoor moet rekening worden gehouden met het feit dat de gekozen casus niet de meest typische casus is. Een gedecentraliseerd prostitutiebeleid impliceert al dat er verschillen zullen zijn die betrekking hebben op regelgeving en handhaving tussen gemeenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de striktheid van handhaving die tot uiting komen in concrete zaken als hoeveelheid controles of type controles dan wel verschillen in vergunningsvoorwaarden voor vormen waarin prostitutie voorkomt kunnen verschuivingeffecten opleveren tussen gemeenten. Uitbuiters kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een gemeente waar de handhaving minder strikt blijkt te zijn of waar een vorm van prostitutie (nog) niet hoeft te voldoen aan eisen. Dit heeft gevolgen voor de prostitutiebranche van een gemeente en dus voor de omstandigheden en variabelen van dit onderzoek. Bij het generaliseren over de gehele populatie gemeenten met raamprostitutie moet op z'n minst rekening worden gehouden met de verschillen die er zijn in beleid, handhaving, de invulling die betrokken instanties daaraan geven of overige omstandigheden die invloed op het resultaat hebben. Toch is dit casus onderzoek wel nuttig voor de gehele populatie gemeenten. Er is immers wel sprake van een totaal vergunde raamprostitutiebranche en de Kaderwet prostitutie ziet er sinds kort op toe dat alle vormen van prostitutie vergund moeten zijn en een minimaal handhavingsniveau van politiecontroles moet ondergaan. Tenslotte spelen de betrokken instanties uit dit onderzoek in alle gemeenten met prostitutiebeleid een rol. Zij zouden kunnen leren van de bevindingen over dezelfde instanties in dit onderzoek.

Daarnaast geeft het empirisch onderzoek inzicht in de factoren die invloed hebben op regel naleving. Gebleken is dat een aantal factoren negatief van invloed zijn en daarom gelegenheid of motief bieden voor regelovertreiding. Waar dit onderzoek echter niet op in is gegaan, is welke factoren hierin het zwaarst wegen en het snelst mensenhandel tot gevolg kunnen hebben en welke mogelijk in mindere mate. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor het prefereren van (voorgestelde) maatregelen. Wel is aangegeven op welke manier de factoren individueel mensenhandel kunnen veroorzaken, waardoor ze allen relevant zijn en waardoor ze zoveel mogelijk uit dienen te worden gesloten.

9. Referenties

- Babbie (2004). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning
- Bardach E. en R.A. Kagan (1982). *Going by the Book: The problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple University Press
- Braithwaite J. en Makkai T (1991). Testing an Expected utility Model of Corporate Deterrence. In: *Law & Society Review* 25, no.1, pp. 7-39
- Coleman J.W. (1987). *Toward an Integrated theory of White-Collar Crime*, in: *American Journal of Sociology*, vol. 93, nr. 2, 1987, pp. 406-439
- Daalder A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Daalder A.L. (2002). *Het bordeelverbod opgeheven*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De Tafel van Elf, een veelzijdig instrument*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Driel M. van (1989) *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven?* Deventer: Kluwer
- Flight S. e.a. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk Beleid*. Amsterdam: DSP-Groep
- Gray en Scholz (1991). *Does regulatory Enforcement Work? A Panel Analysis of Osha Enforcement*, in: *Law & Society Review* 27, no 1, pp 177-213
- Grix J (2004). *The foundations of research*. New York: Palgrave Macmillan.
- Huisman W. en Beukelman A. (2007). *Invloeden op regel naleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Huisman W. (2001). *Tussen winst en moraal* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Gemeente Deventer (2008) *Deventer Prostitutiebeleid*.
- Gemeente Deventer (2000) *Nota Prostitutiebeleid*.
- Kabinet (2004), *Nationaal Actieplan Mensenhandel*.
- Kabinet (2004), *Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector; aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod*.
- Laan van der F.J., Hout van M.M.J. (2008) *De schone schijn van de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLDP
- KLDP (2005), *Mensenhandel Deelrapport Criminaliteitsbeeldanalyse 2005*. Driebergen: KLDP
- Keane C (1995) *Loosely Coupled Systems and Unlawful Behaviour: Organization Theory and Corporate Crime*, in: Pearce F. en L. Snider *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, pp.168-181.
- Kiemel J. en ten Kate W. (2007) *De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel; een verkenning aan de hand van Sneep* In: *Justitiële Verkenningen*. Jrg 33 nr 7, pp. 96-106.
- Memorie van Toelichting (199-1997). *Opheffing Algemeen Bordeelverbod, 1996-1997* 25437, nr.3.

- Mens L van, en Th. Van der Helm (1999). *Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie; een inventarisatie*. Utrecht: Stichting SOA Bestrijding & GGD Amsterdam.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2008). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004). *Mensenhandel. Derde rapportage van Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- Openbaar Ministerie (2009) *Aanwijzing Mensenhandel*.
- Schein (1991) *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Fransisco.
- Smit M en Boot M (2007) *Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context; achtergronden en reikwijdte*. In: Justitiële Verkenningen. Jrg 33 nr 7, pp. 5-9.
- Shover, N en Bryant K.M. (1993) *Theoretical Explanations of Corporate Crime*, in: Blankship, M.B., *Understanding Corporate Criminality*, Garland Publishing, New York, p. 141-176.
- Swanborn P.G. (2008). *Case Study's wat wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom Onderwijs.

10. Bijlage - Vragenlijst interviews

Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

1. Kent de exploitant de APV en de daarin beschreven eisen?
2. Kennen de prostituees de regelgeving die op hen betrekking heeft?
3. Begrijpt de exploitant de regelgeving?
4. Begrijpen de prostituees de regelgeving die op hen betrekking heeft?
5. Hoe is de exploitant op de hoogte geraakt van de regels?
6. Wat vindt de exploitant van de omvang van de regelgeving?
7. Worden er tegenstrijdigheden in de regelgeving ervaren?

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite

a. Financieel/economisch

1. Hoeveel tijd, geld of moeite kost het de exploitant voor het naleven van de vergunningseisen?
2. Hoeveel voordelen uitgedrukt in tijd, geld en moeite levert het niet naleven van de vergunningseisen op?
3. Wat zijn de nadelen van het niet naleven van de vergunningseisen voor de exploitant?
4. Wat zijn volgens de exploitant de voordelen van het naleven van de vergunningseisen?

b. Immaterieel

1. Levert naleving van de regels volgens de exploitant sociale voordelen op?
2. Levert overtreding van de regels volgens de exploitant sociale nadelen op?

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep

a. Acceptatie beleidsdoel

1. Voelt de exploitanten zich mede verantwoordelijk voor realisatie van het beleid?
 - a. Goede positie van prostituee (zorg en gezondheid)
 - b. Branche vrij van misstanden als mensenhandel
 - c. Legaal verblijvende prostituees
2. Welke instanties zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid?

b. Acceptatie uitwerking beleid

1. Vinden de exploitanten de vergunningseisen acceptabel?

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

- a. Overheidsgezag
 - 1. Leven de exploitanten in het algemeen regels goed na?
 - 2. Hebben de exploitanten in het algemeen respect voor gezag?
 - 3. Respecteren de exploitanten het oordeel van de handhavers van de regelgeving?
- b. Concurrerend gezag
 - 1. Sluiten de eigen normen en waarden van de exploitanten aan bij de regelgeving?

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid

- a. Omgeving
 - 1. Waar bestaat de omgeving van een raamprostitutiebedrijf uit (doorvragen naar pooiers/randfiguren)?
 - 2. Hoe gaat u hier mee om?
 - 3. Is er sprake van overlast in de straat?
 - a. Zo ja, door wie wordt die veroorzaakt?
 - 4. Is de overlast gelieerd aan de raamprostitutie?
 - 5. Vindt u de omgeving van de Bokkingshang overzichtelijk?
 - a. Zo ja waarom; of waarom niet?
- b. Sociale controle
 - 1. Heeft de exploitant het gevoel dat een overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving?
 - 2. Keurt de omgeving van de exploitant het overtreden in het algemeen af?
 - 3. Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren?
 - 4. En heeft deze sociale sanctie impact op de exploitant?
- c. Horizontaal toezicht
 - 1. Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht?
 - 2. Draagt dit horizontaal toezicht bij tot betere regelnaleving?
 - 3. Ervaart de doelgroep dit horizontaal toezicht als een extra vorm van controle?
 - 4. En heeft dit horizontaal toezicht impact op de doelgroep?

Handhavingsdimensies

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties

- 1. Is volgens de exploitant hun sociale omgeving in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?

2. Is volgens de exploitant de horizontaal toezichthouder in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen ook te melden aan de overheid?
3. Denkt de exploitant dat het algemeen bekend is bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

1. Is de controlekans groot?
2. Denken de exploitanten dat de controlekans groot is?

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

1. Worden alle eisen van de APV en daaraan gelieerde wetgeving gecontroleerd?
2. Welke instanties zijn betrokken? (Vragen naar Politie, GGD, belastingdienst)
3. Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
4. Zijn overtredingen niet-plaats- en/of tijdgebonden?
5. Hoe gaan de controles van de politie, GGD, belastingdienst in zijn werk?
 - a. Wie wordt feitelijk gecontroleerd?
 - b. Hoe lang duurt een controle?
 - c. Wat wordt er gevraagd? (legitimatie, verblijfsvergunning, administratie)
6. Denkt de exploitant dat de detectiekans bij controle groot is?
7. Wordt naast de bestuurlijke controles ook op andere manieren gehandhaafd? Is er veel politie aanwezig op de Bokkingshang?

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

1. Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
2. Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is Geconstateerd

1. Is de objectieve kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd groot?
2. Is volgens de exploitant de overtreding eenvoudig te bewijzen?

3. Schat de exploitant de kans op een sanctie na een geconstateerde overtreding hoog in?
4. Is de exploitant bang voor sancties?

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van Sanctieoplegging

a. sanctiehoogte

1. Weet de exploitant welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
2. Vindt de exploitant deze sanctie zwaar?
3. Is er sprake van snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk)?

b. Reputatieschade ten gevolge van sanctie

1. Vindt de doelgroep het erg als het bekend wordt dat men een sanctie opgelegd heeft gekregen?

12. Slotvragen

1. Hoe komt het volgens u dat er nog steeds gedwongen raamprostitutie voorkomt in Nederland?
2. Hoe moet illegale prostitutie worden uitgebannen?