

Notitie registratie prostituees Utrecht

Datum: 8 juni 2012
Aan: Leden Eerste Kamercommissies
T.b.v.: Expertbijeenkomst Wet Regulering Prostitutie
Van: Yolanda van Doeveren, hoofd afdeling Maatschappelijke
Gezondheidsbevordering en Zorg, Gemeentelijke en Geneeskundige
Gezondheidsdienst Utrecht (GG&GD Utrecht)

Inleiding

De GG&GD Utrecht is gevraagd om deel te nemen aan de expertbijeenkomst op 12 juni om over onze ervaringen met de registratie te vertellen en uw vragen hierover te beantwoorden. In deze notitie geven wij u graag meer informatie over de registratierechtsplicht voor raamprostituees die in Utrecht werken. Eerst gaan wij in op de brede aanpak van mensenhandel in de Utrechtse raamprostitutie: redenen, pakket van maatregelen. Daarna zoomen wij in op de registratierechtsplicht/ registratierechtsgesprekken. Tot slot geven wij de lezer nog een aantal aandachtspunten mee.

Aanpak mensenhandel Utrecht

Utrecht kent twee locaties voor raamprostitutie. De Hardebollenstraat in het centrum van de stad kent 17 ramen, maar de grootste locatie is het Zandpad, met 159 werkruimtes.

Medio 2008 hebben het college van burgemeester en wethouders Utrecht, het lokale OM en de politie geconstateerd dat in de raamprostitutie aan het Zandpad structureel sprake is van mensenhandel. Er is toen gekozen voor een programmatische aanpak tussen gemeente, politie en OM. Wij beperken ons in deze notitie tot de maatregelen van de gemeente.

De gemeente vindt dat van haar verwacht mag worden dat zij het beschikbare instrumentarium, in casu het vergunningstelsel, maximaal benut om deze vorm van criminaliteit te voorkomen. De gemeentelijke aanpassingen in het vergunningstelsel zijn er primair op gericht een barrière op te werpen voor de mensenhandelaren. De volgende maatregelen zijn opgenomen in de APV:

1. registratierechtsplicht raamprostituees bij de gemeente (GG&GD)
2. maximale werktijd van twaalf uur per dag op het Zandpad
3. een minimale huurperiode van vier weken

Ad 2: deze maatregel beperkt de mogelijkheid dat prostituees gedwongen worden tot extreem lange werktijden

Ad 3: een langere huurperiode (was eerst een week) kan het isolement doorbreken. Het maakt het mogelijk voor politie, hulpverlening, toezichthouders en belastingdienst om contact te leggen met de prostituees. Het geeft ook de mogelijkheid aan de belastingdienst om een aanslag op te leggen.

De maatregelen ondersteunen de opsporing en vervolging. Ook meer inzet van hulpverlening en uitbreiding van het uitstapprogramma maken onderdeel uit van de brede aanpak.

Het gaat dus om een barrièremodel om het mensenhandelen moeilijk te maken, niet om de prostituees dwars te zitten. De gemeente hield rekening met mogelijke waterbedefferen. Verplaatsing van prostitutie was voor het college echter geen reden om dan maar af te zien van maatregelen.

De registratiegesprekken vormen een belangrijk onderdeel van het barrièremodel: signaleren van mensenhandel, voorlichting over hulpverlening, medische zorg en veiligheid. Ook haalt het eenmalige gesprek de snelheid uit het proces. De prostituee kan niet direct aan het werk, maar moet zich eerst registreren. De gesprekken hebben een zakelijke en persoonlijke insteek. De registratiemedewerkers vormen een soort knooppunt. Zij hebben contact met veel partijen uit de keten. Het aantal verwijzingen geeft ook de meerwaarde aan. Van de tot nu toe 602 geregistreerde vrouwen zijn er 417 doorverwezen. Er zijn 80 signalen doorgegeven aan de politie, verder zijn er veel verwijzingen op medisch, financieel en sociaal-psychologisch vlak.

Dat prostituees de GG&GD weten te vinden blijkt ook uit het feit dat wij onlangs een anonieme brief van een aantal prostituees hebben ontvangen, waarin zij ons wezen op een aantal misstanden op het Zandpad.

De gemeente Utrecht heeft het voeren van registratiegesprekken belegd bij twee medewerkers van de GG&GD. De volgende overwegingen vormden de basis voor dit besluit:

- De GG&GD was binnen de gemeente Utrecht de meest voor de hand liggende dienst. De GG&GD houdt zich bij het prostitutiebeleid bezig met de onderwerpen (medische) zorg, welzijn en uitstap.
- Een medewerker voerde al gesprekken met prostituees die een vergunning aanvroegen (en aanvragen) om te werken op de Utrechtse tippelzone. Binnen de GG&GD bestond zodoende ervaringsdeskundigheid.
- De GG&GD kan medewerkers inzetten die niet te maken hebben met een eventueel beroepsgeheim of vormen van 'belangenverstrengeling'. De gesprekken worden niet gevoerd door sociaal verpleegkundigen of soa-verpleegkundigen, maar door medewerkers die op andere manieren betrokken zijn bij het prostitutiebeleid.

Cijfers, stand van zaken 8 juni 2012

(N.B.: De cijfers betreffen de totalen van de gehele periode van registratie, te weten april 2011 t/m 8 juni 2012.)

602 geregistreerde vrouwen. **Persoonlijke kenmerken** van deze groep:

Leeftijd	Aantal	%
0-20 jaar	3	0.5 %
21-25 jaar	222	36.9 %
26-30 jaar	147	24.4 %
31-35 jaar	72	12 %
36-40 jaar	46	7.6 %
41-45 jaar	53	8.8 %
46-50 jaar	29	4.8 %
51-55 jaar	8	1.3 %
56-60 jaar	12	2 %
61-65 jaar	4	0.7 %
Niet ingevuld	6	1 %
TOTAAL	602	≈ 100.0 %

De gemeente Utrecht registreert vrouwen vanaf 18 jaar, maar geeft dat onmiddellijk door aan hulpverlening en politie. Ook lichten de registratiemedewerkers een vrouw voor dat raamexploitanten

de huisregel hanteren dat zij pas kamers verhuren aan vrouwen vanaf 21 jaar. Zij kan dus in de praktijk nog niet aan het werk in Utrecht.

Nationaliteit:

Nationaliteit	Aantal	%
	3	0.5 %
Anders	107	17.8 %
Bulgarije	176	29.2 %
Hongarije	20	3.3 %
Litouwen	5	0.8 %
Nederland	104	17.3 %
Polen	10	1.7 %
Roemenië	169	28.1 %
Slowakije	3	0.5 %
Niet ingevuld	5	0.8 %
TOTAAL	602	≈ 100.0 %

N.B.: De groep nationaliteit 'anders' bevat veel vrouwen met de Spaanse nationaliteit.

Talen:

Benodigde tolken	Aantal	%
Ja, voor een andere taal	5	0.8 %
Ja, voor het Bulgaars	104	17.3 %
Ja, voor het Duits	1	0.2 %
Ja, voor het Frans	1	0.2 %
Ja, voor het Hongaars	13	2.2 %
Ja, voor het Pools	1	0.2 %
Ja, voor het Portugees	1	0.2 %
Ja, voor het Roemeens	51	8.5 %
Ja, voor het Russisch	4	0.7 %
Ja, voor het Slowaaks	3	0.5 %
Ja, voor het Spaans	79	13.1 %
Ja, voor het Thais	2	0.3 %
Ja, voor het Tsjechisch	1	0.2 %
Nee	329	54.7 %
Niet ingevuld	7	1.2 %
TOTAAL	602	≈ 100.0 %

In bijna de helft van de gevallen is een tolk nodig om een gesprek te kunnen voeren. De GG&GD wil niet dat vrouwen zelf iemand meenemen om te vertalen. Dit geeft mensenhandelaren namelijk een ingang om de controle voort te zetten tot in de spreekkamer. Sinds de bezuinigingen op tolken betaalt de gemeente de kosten zelf. Dit maakt de registratie duurder.

Signalen:

Doorverwijzingen	Aantal	%
Anders	156	37.4 %
Dwang	8	1.9 %

Financieel	41	9.8 %
Huisvesting	9	2.2 %
Juridisch	21	5 %
Medisch	55	13.2 %
Signalen doorgegeven aan politie	80	19.2 %
Sociaal-psychologisch	47	11.3 %
TOTAAL	417	≈ 100.0 %

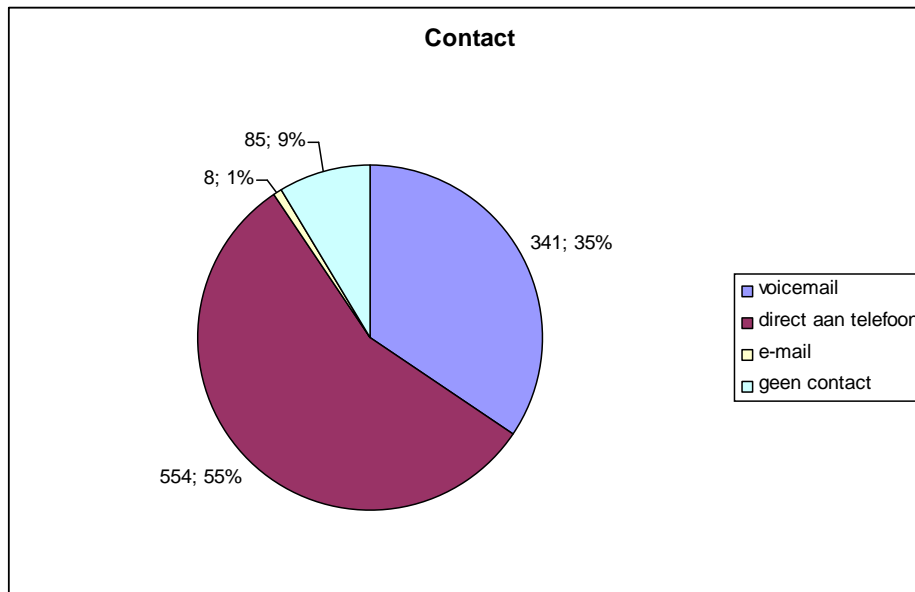
Bij 'dwang' gaat het om zulke vage of lichte signalen, dat de GG&GD alleen de hulpverlening inseint.

Eigen interne werksysteem

Naast deze informatie uit het officiële registratiesysteem houdt de GG&GD de eigen werkprocessen bij. Dit overzicht bevat geen persoonsinformatie van vrouwen en is alleen gericht op het in beeld houden van de werkbelasting, het goede verloop van de registratie, en in de gaten houden van de kwaliteit van onze dienstverlening. Zou de GG&GD bijvoorbeeld merken dat relatief veel vrouwen niet de juiste papieren bij zich hebben, dan gaan de medewerkers overleggen hoe dat komt en hoe we de vrouwen beter kunnen vertellen wat er bij de registratie komt kijken.

Dit interne bestand levert het volgende beeld op:

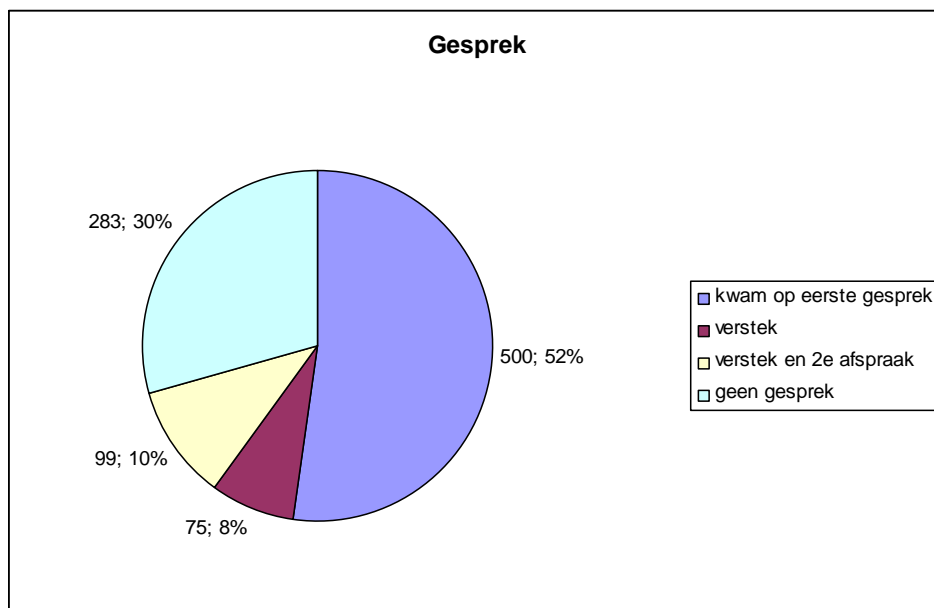
Contact



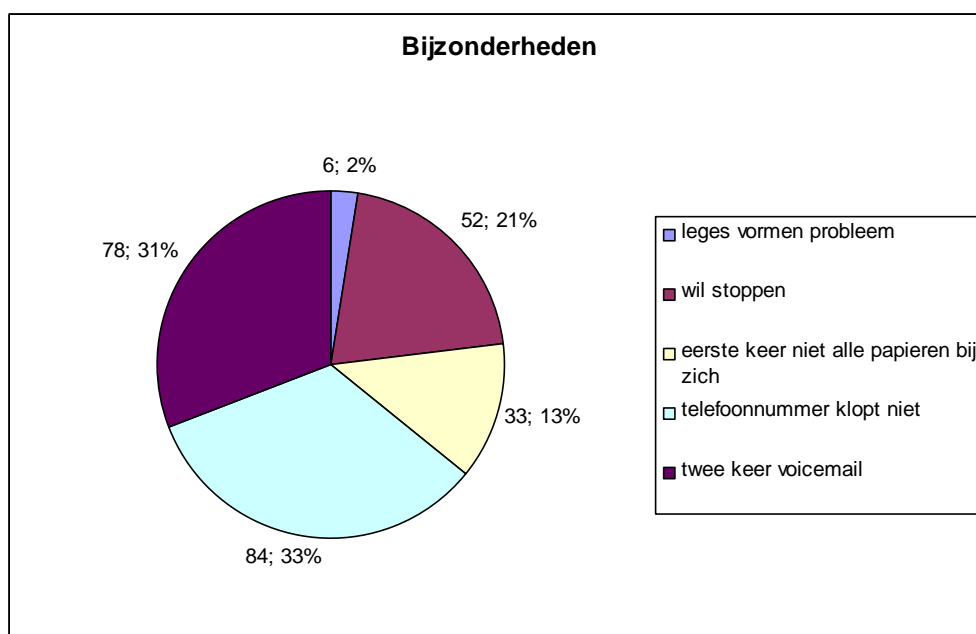
Het gaat hier om contact in brede zin, zowel per mail, telefonisch als persoonlijk. In iets meer dan de helft van de gevallen is er direct contact tussen de GG&GD en de prostituee. In die gevallen is het relatief eenvoudig om te vertellen hoe de registratie verloopt en een afspraak in te plannen. In alle andere gevallen is er of geen enkel contact, of moet de GG&GD een vrouw meerdere keren spreken voordat het tot een afspraak komt.

Afspraken

In eenderde van de gevallen komt het niet tot een gesprek. De vrouw verdwijnt uit beeld, mobiele telefoonnummers blijken niet meer in gebruik, of zijn in gebruik bij iemand anders, enzovoorts. 'Verstek' betekent dat de GG&GD twee keer een ruimte heeft gereserveerd en een uur heeft ingeboekt in de agenda van een registratiemedewerker. De groep 'verstek en tweede afspraak' bevat ook een groep die drie of vier keer verstek liet gaan.



Bijzonderheden



De groep 'wil stoppen' dateert uit 2011. Bij de invoering van de registratie gaven 52 vrouwen aan dat zij niet meer in Utrecht wilden werken omdat zij zich niet wilden laten registreren. Na 1 oktober 2011, het moment waarop de gemeente ging handhaven op de registratie, komt de GG&GD deze groep niet meer tegen. Wie nu contact opneemt wil zich laten registreren en in Utrecht werken.

Achtergronden bij de registratie

Doel van het gesprek:

- Barrièrewerking om mensenhandel te bemoeilijken.

Mensenhandelaren willen snel veel vrouwen anoniem voor zich laten werken. Vanwege de registratie kunnen vrouwen niet zomaar in de Utrechtse raamprostitutie beginnen. Het levert enige vertraging op. Bovendien zijn de vrouwen niet meer anoniem

- Registreren, informeren, vrouwen sociaal wat weerbaarder maken

Veel vrouwen komen uit Oost-Europese landen. De GG&GD komt veel inburgeringsproblematiek tegen. Vrouwen weten weinig af van belasting betalen, weten niet dat ze een ziektekostenverzekering moeten

afsluiten, en kennen de weg naar de hulpverlening niet. Door informatie mee te geven weten vrouwen beter waar ze terecht kunnen en wat ze moeten regelen.

Vanwege het verplichte karakter – zonder gesprek geen registratie, zonder registratie niet werken in Utrecht – krijgt de gemeente contact met vrouwen die anders niet naar ons toe zouden zijn gekomen. Wij ervaren dat als een meerwaarde.

Opzet van het gesprek

De GG&GD voert een gesprek in twee delen: een formeel en een informeel deel.

Formeel gedeelte:

- invullen registratieformulier. Hierin leggen we vast: naam, geboortedatum -en plaats, contactgegevens, adresgegevens, nationaliteit
- documenten. De GG&GD vraagt identiteitspapieren en een bewijs van inschrijving bij de kamer van koophandel
- betalen van leges, de registratie kost 60 euro.
- meegeven van informatiepakketje, deels in de eigen taal. Dit pakketje bestaat uit
 - o informatie wonen en werken in Nederland
 - o Belastingdienst
 - o Ziektekostenverzekering regelen
 - o Boekje met alle hulpaanbod in Utrecht, zoals soa aids test, uitstapprogramma, huiskamerproject op het Zandpad, de grootste raamprostitutie locatie in de stad.

Informeel deel:

Een losse gespreksituatie waarbij de medewerker een dialoog op gang probeert te brengen. Hoe is de situatie van de vrouw, welke vragen heeft ze, welke informatie kan voor haar nuttig zijn, hoe gaat het met haar. We stellen geen directe 'verhoor'achtige vragen, maar in het gesprek proberen we wel degelijk te achterhalen hoe vrouwen naar Nederland komen, hoe lang ze het werk al doen, waar ze eerder werkten etc. Met hun kennis van de sociale kaart kunnen medewerkers vervolgens nog extra informatie toevoegen aan het pakketje, zoals verwijzingen naar het Juridisch Loket.

Organisatorische aspecten

We realiseren ons dat onderstaande punten in principe deel uitmaken van een handreiking aan gemeenten of andere vormen van uitwerking van de Wet Regulering Prostitutie. Toch willen wij een aantal praktische punten benoemen, om inzichtelijk te maken dat er veel komt kijken bij een goede uitvoering van een registratie. Te weten:

- Prostituees vormen een complexe doelgroep. Bij de invoering van een registratie voor prostituees moeten mensen er rekening mee houden, dat de werkzaamheden twee keer zoveel tijd kosten dan vooraf ingeschat.
- Registratiemedewerkers moeten goed samenwerken met het secretariaat en medewerkers van de receptie. Via het secretariaat komen verzoeken voor een registratiegesprek binnen. Bij de receptie kan soms verwarring ontstaan – namen lijken op elkaar, er komt iemand anders dan de persoon met wie een afspraak is gemaakt, of iemand loopt spontaan binnen in de hoop meteen een gesprek te krijgen. Dit alles moet de organisatie als geheel op een klantvriendelijke en nette manier kunnen opvangen.
- We hebben gemerkt dat per medewerker vier gesprekken van een uur per dag het maximum is. De medewerker moet namelijk niet alleen een ingewikkeld gesprek voeren, inclusief cultuurverschillen en taalproblemen, maar moet ook geconcentreerd observeren en zorgvuldig omgaan met de door de vrouw aangedragen gespreksonderwerpen. De gesprekken kunnen bovendien emotioneel belastend zijn. Met vier gesprekken, inclusief daaropvolgende controle, registratiehandelingen en eventueel een signaal mensenhandel opstellen, heeft een medewerker een volledige werkdag.
- We pleiten voor een goede training van registratiemedewerkers, en ondersteuning bij de uitvoering van de werkzaamheden in de zin van intervisie of coachingsgesprekken. Dit is nodig om te voorkomen dat registratiemedewerkers afstompen of secundair getraumatiseerd raken in het contact met de doelgroep.

- Het is nodig om naast registratiecapaciteit ook capaciteit vrij te maken voor controle op registratie. De handhavingsuren voor prostitutie zijn in Utrecht met ingang van 2012 uitgebreid van 500 naar 900 uur op jaarbasis, zodat er wekelijks kan worden gecontroleerd in de raamprostitutiesector.
- Ook de controleurs moeten zijn geschoold op het waarnemen van signalen mensenhandel. In Utrecht sturen zij in geval van waarneming eveneens een signaalformulier naar politie. Sinds de controles op registratie gestart zijn (per 1 oktober 2011) hebben controleurs dat 47 keer gedaan.

Registratie versus opsporing:

Uit het gesprek kunnen, zoals gezegd, signalen van mensenhandel voortkomen. Prostituees krijgen echter altijd een registratie, tenzij ze minderjarig zijn of niet legaal betaald werk in Nederland mogen verrichten. De intentie van de gemeente is namelijk om drempels op te werpen voor mensenhandel, en dat gebeurt al door vertraging in te bouwen en vrouwen uit de anonimiteit te halen. De GG&GD stelt zich op het standpunt dat registratie weigeren op basis van vermoedens een vrouw onevenredig zwaar treft. Het enige wat er gebeurt is dat zij vervolgens uit het zicht verdwijnt. De situatie waarin zij verkeert is niet opgelost en de meerwaarde voor onderzoek en opsporing van mensenhandelaren is nihil als de vrouw uit beeld raakt.

Het registratiegesprek is juist waardevol omdat het informatie op kan leveren en mogelijke slachtoffers in beeld brengt. Als registratiemedewerkers een vermoeden van dwang krijgen, geeft de medewerker signalen aan de politie door. De politie heeft de GG&GD hiervoor een formulier en een e-mail-adres gegeven. De politie beoordeelt de informatie en besluit wat er met de gegevens gebeurt.

De informatie is extra waardevol omdat vrouwen vaak 'nieuw' in Utrecht zijn. De GG&GD medewerkers zijn dan de eersten die contact met haar hebben en in een vroeg stadium mogelijke problemen kunnen signaleren. Als de vrouw dan in de raamprostitutie van Utrecht werkt, kunnen hulpverleners of handhavers daar mee verder (praatje aanknopen met de vrouw, kijken wie zich in haar omgeving ophouden.)

Registratie en handhaving

Na het gesprek controleert de medewerker een aantal zaken en registreert de vrouw vervolgens in een op maat gemaakt softwaresysteem. Kenmerken:

- Alleen registratiemedewerkers van de GG&GD kunnen overal bij en alles inzien.
- Het systeem genereert een uniek registratienummer. De vrouw krijgt dit nummer op een bewijs van registratie toegestuurd op het door haar opgegeven (post)adres.
- Met dit nummer, en haar paspoort, kan zij naar een raamexploitant.
- De GG&GD heeft bepaalde mensen gemachtigd het systeem beperkt in te zien. Daaronder bepaalde medewerkers van de raamverhuur-bedrijven, omdat zij moeten weten of een vrouw wel of niet geregistreerd staat.
- Als de vrouw haar registratienummer geeft, kunnen onder andere de daartoe gemachtigde medewerkers van verhuurbedrijven inloggen in het systeem. Zij moeten een naam en wachtwoord opgeven en krijgen dan alleen een invulschermbalk voor het nummer te zien.
- Na het correct invullen van het registratienummer zien zij de paspoortgegevens van de vrouw, te weten naam en geboortedatum. Ze kunnen deze gegevens controleren aan de hand van het paspoort van de vrouw.
- Voor door de GG&GD gemachtigde politie agenten en handhavers geldt dezelfde werkwijze. Het paspoort is de basis van de controle op identiteit, niet het registratienummer.
- Constateren gemeente of politie dat een vrouw werkt zonder registratie, dan zullen zij de vrouw doorverwijzen naar de gemeente. De raamexploitant is via de vergunningverlening verantwoordelijk. Hij/zij mag geen kamer verhuren aan een vrouw die niet geregistreerd staat. Doet hij/zij dat toch, dan kan de gemeente waarschuwen en boetes opleggen of, in het ernstigste geval, een bedrijf sluiten.
- Dit is opnieuw vanuit het uitgangspunt dat de registratie niet is opgezet om vrouwen het leven zuur te maken. De raamexploitant merkt iets van de handhaving. De vrouw die ongeregistreerd

werkte, krijgt een doorverwijzing naar de GG&GD en uitleg over de registratieplicht, zodat zij haar zaken alsnog netjes kan regelen.

Privacy:

De gesprekken met de vrouw zijn vertrouwelijk. De GG&GD maakt geen gespreksverslagen en slaat geen extra persoonsgebonden informatie op buiten het vastgestelde softwaresysteem. De enige uitzondering vormen de ingevulde formulieren met signalen van mensenhandel, die de GG&GD naar de politie stuurt. Van deze uitzondering heeft de gemeente melding gemaakt bij het College Bescherming Persoonsgegevens. De politie gaat vertrouwelijk om met de signalen van de GG&GD.

De vrouw houdt controle over wat er gebeurt. Zij bepaalt naar welk (post)adres de gemeente het registratiebewijs stuurt, zij bepaalt naar welke verhuurder ze gaat, zij is er zelf bij als ze het registratienummer geeft of haar paspoort toont.

Het registratiesysteem staat los van alle andere ict-systemen. Alleen medewerkers die gemandateerd zijn om registratiegesprekken te voeren, hebben toegang. Verder geeft de GG&GD alleen een zeer beperkt inzage-recht aan mensen die uit hoofde van hun functie moeten kunnen nagaan of een vrouw wel of niet geregistreerd is. De leverancier/beheerder van het systeem houdt bij wie wanneer inlogt en welke activiteiten ze verrichten. Misbruik betekent acuut uit het systeem geweerd worden.

Door de zaken zo in te richten hebben we problemen rondom de privacy kunnen voorkomen. In de registratiegesprekken merken we dat we structureel aandacht moeten geven aan de privacy.

Prostituees brengen vaak naar voren dat zij zich ernstige zorgen maken over hun privacy. Familie en vrienden weten niet dat zij in de prostitutie werken en dat willen ze graag zo houden. Uitleg geven over de manier waarop de gemeente werkt, neemt een deel van die zorgen weg, maar het blijft een gevoelig punt.

Aandachtspunten

De gemeente Utrecht werkt inmiddels ruim een jaar met een registratie van raamprostituees. Los van het bovenstaande willen we graag vanuit die ervaring een aantal aandachtspunten meegeven:

- De GG&GD ondervindt nadelige gevolgen van de bezuiniging op tolken. Circa de helft van de registratiegesprekken vindt plaats in een Oost-Europese taal, met name Bulgaars en Roemeens, en het Spaans. Zonder tolk is een gesprek met deze groep vrijwel onmogelijk, omdat zij meestal geen Nederlands en nauwelijks Engels spreken. Vrouwen iemand mee laten nemen is geen oplossing, omdat mensenhandelaren dan een handlanger mee kunnen sturen.
- We pleiten voor een gespreksduur van een uur. Dit gezien de taalproblemen en de complexe problematiek van vrouwen.
- We pleiten er in dat verband voor dat prostituees zich inschrijven in de regio waar ze gaan werken, zodat gemeenten een vrouw kunnen wijzen op de daar beschikbare hulpverlening en voorzieningen. Informatiemateriaal in de eigen taal is belangrijk, opnieuw vanwege de taalproblemen.
- We pleiten voor een landelijke richtlijn voor instanties als Kamer van Koophandel, hoe om te gaan met prostituees. Verschillende instanties hanteren verschillende regels en werkwijzen, met als gevolg dat vrouwen soms ernstig in de knel komen. Zo is het ict-systeem van de gemeente Utrecht streng beveiligd, maar bij de KvK moeten vrouwen soms toch nog expliciet aangeven dat ze een prostitutiebedrijf hebben. Vervolgens staat dat in een openbaar register en kan iedereen via internet alsnog aan een lijst prostituees komen.
- Prostituees ondervinden nog steeds problemen als zij een zakelijke bankrekening willen openen of een hypotheek willen afsluiten. Het is belangrijk dat de sociaal- economische positie van prostituees wordt versterkt.
- Een deel van de vrouwen heeft, vaak vanuit ervaringen in het land van herkomst, een gekleurd beeld van de politie. De registratiemedewerkers merken dat het erg belangrijk is tijdens het gesprek kort in te gaan op de rol en taakopvatting van de Nederlandse politie of andere handhavers. We verwachten dat dit het voor vrouwen net iets makkelijker maakt om een agent te benaderen.