



Evaluatie Toppelzone Theemsweg Amsterdam 2003

Effect extra beheersmaatregelen

Amsterdam, 4 september 2003

Sander Flight
Yvonne van Heerwaarden
Eric Lugtmeijer

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
1	Samenvatting	5
2	Inleiding	11
3	Geschiedenis tippelzone	12
3.1	Opening van de Tippelzone Theemsweg	12
3.2	Eerste ervaringen positief, later oplopende druk	13
3.3	Prostitutiebeleid Amsterdam	14
3.4	Taken politie Tippelzone Theemsweg	14
3.5	Evaluatie	15
4	Effecten	16
4.1	Politiecijfers	16
4.2	Prostituees in de Huiskamer	20
4.3	Aantal klanten	26
5	Uitvoering beheersmaatregelen	28
5.1	Januari en februari 2003 – rustige start	28
5.2	Maart en april 2003 – uitvoering maatregelen	30
5.3	Mei en juni 2003 – oplopende spanning	32
6	Visies van betrokkenen	36
6.1	Politie	36
6.2	Hulpverlening	37
6.3	Prostituees	38
6.4	Burgers	39
	Bijlagen	
Bijlage 1	Interviews	41
Bijlage 2	Literatuurlijst	42
Bijlage 3	Politieregistratie	44
Bijlage 4	B-9 regeling	45
Bijlage 5	Tabel: nieuwe vrouwen op de zone	46
Bijlage 6	Algemene Plaatselijke Verordening	47
Bijlage 7	Persberichten Politie	49

Voorwoord

Het afgelopen half jaar hebben wij als onderzoekers heel wat nachtelijke uurtjes doorgebracht op de Toppelzone Theemsweg. We hebben ons daarnaast verdiept in allerlei cijfermateriaal en we hebben met veel betrokkenen (politie, hulpverleners, omwonende en prostituees) gesproken. Onze opdracht was duidelijk: de evaluatie van de beheersmaatregelen (toepassing, effectiviteit en effecten)¹ die vanaf januari 2003 zijn genomen.

Bij het schrijven van de rapportage bleven we met een aantal waarnemingen en vragen zitten, die niet binnen het eigenlijke rapport ondergebracht konden worden. Het zijn punten die van belang zijn om uiteindelijk de balans op te maken over de situatie op de Toppelzone Theemsweg. In dit voorwoord willen we deze punten kort beschrijven:

- Straatprostitutie bestaat en zal waarschijnlijk altijd blijven bestaan. Zolang er klanten zijn die op zoek zijn naar snelle, mobiele, goedkope seks zal het verschijnsel blijven bestaan. En gezien de aantallen auto's op de toppelzone (gemiddeld 1.100 autobewegingen op een avond) is er een duidelijke klantenkring. Ook zullen er altijd prostituees zijn die dit werk zullen doen. Ook is duidelijk dat criminaliteit vaker wel, dan niet een randverschijnsel is van straatprostitutie. De vraag waar dit onderzoek geen antwoord op geeft, maar die wel cruciaal is luidt: "In welke mate zorgt het bestaan van een toppelzone voor meer klanten en prostituees?" Het antwoord kan niet met de noodzakelijke hardheid worden onderbouwd, maar het lijkt aanneemelijk dat een duidelijke voorziening als de toppelzone ten dele een vraag schept bij zowel klanten (bekendheid en niet strafbaar) als bij prostituees (*de* plek waar klanten komen, legaal, relatief veilige werkomstandigheden).
- De straatprostitutie op de toppelzone oefent een enorme aantrekkingskracht uit op illegalen. Op de prostitutiemarkt bedient de Theemsweg de onderkant (lage prijzen, ruime diensten). Er zijn vrijwel geen legale vrouwen die zich storten in deze 'markt'. Voor buitenlandse, op dit moment hoofdzakelijk Oost-Europese, vrouwen blijft het financieel aantrekkelijk om de straatprostitutie in te stappen. Het kan dan wel 'het putje' van de prostitutie zijn, men verdient duidelijk meer dan in het land van herkomst. Een overheid die dit probleem wil aanpakken zal dan ook van wanten moeten weten. Enerzijds omdat de motivatie om in Nederland geld te verdienen groot is en de vrouwen met het risico van illegaliteit kunnen leven. Anderzijds omdat het klaarblijkelijk zeer moeilijk is de zone vrij te houden van illegalen. Grootschalige acties lijken tijdelijk effect te hebben, maar het aanbod van vrouwen uit met name Oost-Europa lijkt schier onuitputtelijk, gezien de aantallen 'nieuwe' vrouwen die elke maand op de zone verschijnen. Het probleem reikt ook veel verder dan de gemeente Amsterdam. Het tegengaan van vrouwenhandel vraagt om een Europese aanpak en internationale samenwerking.
- De discussie over de problemen op en rond de Toppelzone Theemsweg wordt momenteel gevoerd in termen van 'openbare orde' en het aanpak-

Noot 1 Het gericht naspeuren van verplaatsingseffecten bij eventuele sluiting van de toppelzone behoorde niet tot de onderzoeksopdracht.

ken van illegaliteit en vrouwenhandel. Dit is een verschuiving in de richting van handhaving, die de laatste jaren zichtbaar is geworden op allerlei beleidsvelden. De hulpverlening heeft het hier moeilijk mee—zij voelen zich als het ware buitenspel gezet, omdat argumenten van humanitaire aard ondergesneeuwd raken. Als de gesprekspartner niet overtuigd is van het belang van het bieden van hulp, zonder aanzien des persoons, staan zij eigenlijk met lege handen. Aan de andere kant weet de hulpverlening ook dat een onbeperkt aanbod van voorzieningen tot een onbeperkte vraag leidt. Men wil hulp bieden aan iedereen die het nodig heeft, maar de Huiskamer kan per avond niet meer dan zo'n tachtig vrouwen herbergen. Ook de hulpverleners zijn dus voorstander van handhaving van regels, maar het gaat om de manier waarop die regels worden toegepast. De principiële vraag is of handhaving en hulpverlening wel naast elkaar kunnen bestaan. Het lijkt er op dat meer aandacht voor handhaving leidt tot het ontstaan van een 'kloof' tussen de twee circuits en dat zal uiteindelijk altijd tot conflicten leiden. Het is makkelijker gezegd dan gedaan, maar er zal een vorm moeten worden gevonden waarin beide groepen elkaars taal leren spreken en elkaars werk leren (her)waarderen. Zo niet, dan zal er geen passend en omvattend aanbod komen voor tippel prostitutie in Amsterdam.

Dankwoord

De onderzoekers danken alle betrokkenen voor hun tijd en bereidheid mee te werken aan deze evaluatie. Met name in de Huiskamer en op het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat zijn wij regelmatig op bezoek geweest. Wij zijn daar elke keer hartelijk ontvangen en zeer goed geholpen bij het uitvoeren van onze werkzaamheden. Ook danken wij alle andere betrokkenen die hun tijd beschikbaar hebben gesteld voor een interview of op een andere manier een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

1 Samenvatting

Op 2 januari 1996 is de Toppelzone Theemsweg geopend. De Toppelzone Theemsweg bestaat uit een afgebakend terrein, waar een toppelcircuit is uitgezet met 28 afwerkplekken. Midden op het terrein staat de Huiskamer die is ingericht voor de opvang en hulpverlening aan prostituees.

Medio 2002 werd de situatie op de toppelzone onhoudbaar. Ten eerste was de beheersbaarheid van de openbare orde in het geding. Ten tweede waren er aanwijzingen van infiltratie van de georganiseerde misdaad uit landen van Oost-Europa. Vrouwenhandel, gedwongen prostitutie, uitbuiting en geweld zouden meer aandacht moeten krijgen. Ten derde werd illegaliteit als belangrijke factor genoemd voor de mogelijkheden tot uitbuiting van de op de toppelzone werkzame prostituees.

De driehoek heeft geconstateerd dat er extra beheersmaatregelen nodig waren om de problematiek op te lossen. De volgende besluiten werden genomen:

- maximum stellen aan het aantal prostituees dat dagelijks op de zone mag werken²;
- optreden tegen prostitutie door minderjarigen, onvrijwillige prostitutie en illegale arbeid in de zin van Vreemdelingenwetgeving;
- wegzendbevoegdheid zowel op, als buiten de toppelzone;
- opleggen van een toppelverbod aan prostituees die illegaal op de toppelzone werken.

Om de laatste twee punten te kunnen verwezenlijken moest de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) worden aangepast.

Om vast te stellen wat de (neven-)effecten van deze maatregelen zijn geweest, is in de eerste zes maanden van 2003 een evaluatie uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep. In de evaluatie is enerzijds gekeken naar de algemene beheerssituatie op de toppelzone en hoe de nieuwe beheersmaatregelen zijn toegepast. Anderzijds laat de evaluatie zien welke (neven-)effecten de nieuwe beheersmaatregelen hebben gehad. Het is vrijwel ondoenlijk om te voorspellen of sluiting van de zone tot verplaatsing van toppelprostitutie zou leiden. In dit onderzoek hebben wij alleen op indirecte wijze onderzocht of verplaatsing waarschijnlijk is door ernaar te vragen in de interviews die wij met experts en met prostituees hebben gehouden.

Effecten

Politie

Bij het politiewijkteam Lodewijk van Deijsselstraat³ is het eigen registratiesysteem geanalyseerd op alle incidenten die op de toppelzone zijn voorgekomen tussen januari 2002 en juni 2003. Gebleken is dat het aantal door de politie geregistreerde incidenten sinds juni 2002 fors is gestegen van ongeveer twintig incidenten per maand naar zo'n veertig per maand. Na invoering van de beheersmaatregelen op 1 januari 2003 is daar geen daling in opgetreden, maar een verdere stijging.

Noot 2 Er is geen maximum aantal prostituees vastgesteld – dit punt is dus niet geoperationaliseerd.
Noot 3 De Toppelzone Theemsweg valt onder het werkgebied van dit wijkteam.

De *aard* van de incidenten is echter wel veranderd: het aantal incidenten in de categorie 'openbare orde' (diefstal, vechtpartijen e.d.) is gedaald en het aantal incidenten rondom 'tippelen' (vrouwenhandel, paspoortcontroles, e.d.) is fors gestegen. Al met al kan worden geconcludeerd dat niet langer sprake is van een 'onhoudbare situatie' zoals in de zomermaanden van 2002. Het aantal verstoringen van de openbare orde, in de zin van diefstallen en vechtpartijen, is gedaald. Daarnaast zijn er echter meer 'incidenten' geregistreerd in de categorie 'tippelen' waaronder vallen vrouwenhandel, illegaliteit en minderjarigheid.

Huiskamer

Uit de cijfers van de Huiskamer blijkt dat het aantal vrouwen op de zone in de eerste zes maanden van 2003 ongeveer gehalveerd is ten opzichte van dezelfde periode in 2002. In juni 2002 waren er gemiddeld 109 vrouwen per avond in de Huiskamer en in juni 2003 waren het er 51 per avond. De situatie in de Huiskamer is hierdoor goed beheersbaar geworden. Ook hier lijken de extra maatregelen dus effect te hebben gehad, hoewel de daling in het aantal vrouwen al is ingezet na de eerste grootschalige actie in september 2002. Door de consequente dagelijkse controles vanaf maart is het aantal vrouwen niet opnieuw gestegen tot het oude niveau.

Een ander doel was het tegengaan van vrouwenhandel en, daaraan gekoppeld, tegengaan van tippelen door illegale prostituees. Kijken we naar het land van herkomst van de prostituees, dan zien we op dit punt geen grote verbeteringen. Het *aantal* vrouwen is weliswaar gedaald, maar het *aandeel* vrouwen uit de verschillende regio's is min of meer constant. Het aandeel Nederlandse vrouwen is licht gestegen: van gemiddeld één procent in de eerste zes maanden van 2002 tot gemiddeld negen procent in dezelfde periode in 2003. De meerderheid van de vrouwen is echter nog altijd afkomstig uit Oost-Europa (58% in de eerste helft van 2003) en Zuid-Amerika (30% in de eerste helft van 2003). Deze vrouwen zijn veelal illegaal in Nederland, zo blijkt uit interviews met een aantal van hen.

Naar schatting bedroeg het aandeel illegale prostituees op de tippelzone in juni 2002, naar schatting, 90 procent. In juni 2003 was dit gedaald tot, wederom geschat, 77 procent. Al met al moet dus geconstateerd worden dat gedurende de hele evaluatie een ruime meerderheid van de op de tippelzone aanwezige prostituees illegaal in Nederland is.

Uitvoering beheersmaatregelen

Een rustige start

In de eerste twee maanden, op de grootschalige 'veegactie' van 13 januari na, was er weinig te merken van een verandering ten opzichte van het voorgaande jaar. De APV was aangepast, maar de politie heeft in de eerste twee maanden nauwelijks verwijderingsbevelen gegeven. Dit omdat er, aldus de politie, nog geen duidelijkheid was over de wijze waarop het moest gebeuren en omdat er eerst een informatiebord op de zone moest worden geplaatst en flyers in drie talen moesten worden gedrukt, om de prostituees te wijzen op de regels. Die zaken waren pas in maart beschikbaar. Wat dat betreft kan dus worden gesproken van een 'rustige start'.

De hulpverlening uit in de eerste twee maanden van 2003 haar zorgen omtrent de aanpak van vrouwenhandel door de politie. Hun grootste bezwaar is dat de politie onvoldoende zou investeren in het opbouwen van de vertrouwensrelatie die nodig is om slachtoffers van vrouwenhandel tot aangifte te bewegen. Dit bezwaar blijft eigenlijk gedurende de gehele evaluatieperiode bestaan. Daarnaast is men van mening dat het team Commerciële Zeden de inschatting zou moeten maken of sprake is van vrouwenhandel en niet de

Vreemdelingendienst. Ook de massaliteit van de acties en de korte tijd waarbinnen de vrouwen worden uitgezet biedt onvoldoende ruimte om serieus aandacht te geven aan vrouwenhandel, aldus de Zorgcoördinator Slachtoffers vrouwenhandel van HVO-Querido.

De politie plaatst vraagtekens bij de bereidheid van de vrouwen om ooit aangifte te doen. Hoewel het aantal aangiften de laatste jaren is gestegen, is het nog altijd een zeer klein aantal. De politie verwacht meer van recherche-onderzoeken naar de georganiseerde criminaliteit zoals naar de Albanese of Roemeense onderwereld. Ook dringt men vanuit de Amsterdamse politie regelmatig aan op internationale samenwerking en een grondige Europese aanpak om vrouwenhandel aan te pakken.

Oplopende spanning

In maart is het informatiebord geplaatst, zijn de flyers gedrukt en worden de extra beheersmaatregelen uit de APV steeds vaker gebruikt door de politie. Tijdens de evaluatieperiode is het niet tot een verblijfsverbod van drie maanden gekomen, maar bijna dagelijks worden grote aantallen vrouwen mondeling van de zone gestuurd. Van hen wordt de identiteit niet vastgelegd, zodat onmogelijk kan worden vastgesteld of zij ook inderdaad wegblijven van de zone. Doordat hetzelfde koppel agenten niet continu aanwezig is op de zone, kunnen de weggestuurde vrouwen gewoon weer terug de zone opwandelen als de politie vertrokken is. Desondanks is de politie erg tevreden over de mogelijkheden die de nieuwe APV biedt, omdat het ze een 'stok achter de deur' geeft. Mensen (ook klanten) die zich misdragen kunnen beter worden aangepakt.

De spanning tussen politie en hulpverlening⁴, en dan met name tussen medewerkers van het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat⁵ en de medewerkers van de Huiskamer, neemt gedurende de evaluatieperiode toe. Na de eerste twee grootschalige acties in september 2002 en januari 2003 hebben de medewerkers van de Huiskamer zich negatief uitgelaten over de in hun ogen 'respectloze' manier van optreden van enkele politiemensen van het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat. Zij hebben waargenomen dat vrouwen uit auto's werden 'gesleurd', dat er onnodig met extra stemvolume werd gesproken en dat men nauwelijks geduld had met vrouwen die niet snel genoeg reageren op bevelen, terwijl dit volgens hen vaak komt doordat de verbale communicatie moeizaam verloopt. Dit optreden van sommige politiemensen wordt door de medewerkers van de Huiskamer als onnodig 'hard' beschouwd. Een belangrijk bezwaar van de laatsten is dat het optreden van de politie de relatie tussen prostituees en alle anderen, dus ook de Huiskamer, op scherp zet. De in maart en april georganiseerde voorlichtingsavonden hebben uiteindelijk geen positieve bijdrage geleverd, vindt men in de Huiskamer. In samenwerking met de politie werd daar voorlichting aan prostituees gegeven, maar na de bijeenkomst van 18 april voerde de politie een controle uit, zoals ze dat ook op andere dagen doet. Hierdoor voelden veel prostituees zich in de val gelokt. Deze gebeurtenissen, een 'incident' in de ogen van de Huiskamer, hadden een negatieve invloed op het vertrouwen van de prostituees in zowel de politie als in de hulpverlening. Overigens spreekt HVO-Querido in algemene zin zijn waardering uit voor de jarenlange samenwerking met de politie op de Toppelzone en in de Huiskamer. Vooral

Noot 4 Er zijn verschillende hulpverleningsinstellingen betrokken bij de toppelzone en verschillende onderdelen van de politie. In dit onderzoek wordt met het oog op de leesbaarheid soms gesproken over 'de' politie en 'de' hulpverlening. Uit de omringende tekst is dan af te leiden om welke onderdelen het precies gaat en waar nodig, is exact aangegeven welk onderdeel bedoeld wordt of van welke instantie/functionaris een bepaalde opmerking afkomstig is.

Noot 5 Uitgezonderd de leden van het Toppelteam: de relatie tussen leden van het Toppelteam en de Huiskamer bleef gedurende de hele evaluatieperiode goed. Hetzelfde geldt overigens voor de contacten met de Vreemdelingenpolitie en het team Commerciële Zeden.

de Toppelzone en in de Huiskamer. Vooral het feit dat de controles niet in de Huiskamer worden uitgevoerd, wordt zeer gewaardeerd. Men pleit voor meer structureel overleg tussen politie en hulpverlening omdat onbekendheid en onduidelijkheid nu vaak tot irritaties leiden, terwijl men niet tegen de acties en de controles is. Het gaat om de manier waarop.

De politie wijst er op dat zij niet zozeer 'strenger' of 'harder' op zijn gaan treden, maar slechts hun opdracht uitvoeren. De politie begrijpt ook dat zowel de medewerkers van de Huiskamer als de prostituees zelf aan deze nieuwe manier van optreden moeten wennen. Toch ziet de politie geen andere mogelijkheid: als er consequent wordt gecontroleerd kunnen hulpverleners minder goed aan het opbouwen van een vertrouwensband met de prostituees werken. Maar als de politie *niet* consequent zou controleren, wordt de situatie met betrekking tot de openbare orde weer onbeheersbaar en neemt de roep om controles, ook vanuit de Huiskamer, terecht toe.

De extra controles leiden ook tot spanning onder de prostituees en soms is in de laatste twee maanden zelfs sprake van 'paniek', aldus één van de artsen van de GG&GD. De politie is elke avond aanwezig op de zone en controleert regelmatig. Papieren van de prostituees worden gecontroleerd en met grote regelmaat worden er vrouwen (mondeling) van de zone afgestuurd. In drie gevallen is de identiteit van deze personen vastgelegd in het speciaal hiervoor ontwikkelde systeem. Deze personen zijn niet opnieuw aangehouden op de zone, zodat het nog niet tot een verblijfsverbod is gekomen.

Verplaatsing

Lange tijd komen er vrijwel geen signalen binnen bij politie of hulpverlening dat er op andere plekken in de stad meer zou worden getippeld dan vóór de invoering van de extra beheersmaatregelen op de Toppelzone. Hier lijkt in de laatste weken van de periode van de evaluatie (juni 2003) enige verandering in op te treden: sommigen zijn van mening dat er wordt getippeld in de directe omgeving van de toppelzone. De politie krijgt deze signalen overigens niet. Het is de vraag of deze vrouwen staan te wachten tot de politie van de zone verdwijnt of dat ze staan te tuppelen.

Verplaatsing van toppelprostitutie naar andere plekken in de stad, zoals het Centraal Station of de Wallen, lijkt niet voor te komen. Opvallend genoeg lijkt er ook sprake te zijn van verplaatsing naar de Toppelzone Theemsweg toe. Een deel van de vrouwen is afkomstig van andere plekken uit Amsterdam, zoals het Centraal Station, of andere steden, zoals Utrecht. De reden hiervoor lijkt echter te zijn gelegen in strengere controles op die plekken en niet in een grotere aantrekkingskracht van de Toppelzone Theemsweg na invoering van de extra beheersmaatregelen. Het gaat hier vrijwel uitsluitend om legale prostituees.

Overigens wordt, zowel door hulpverleners als politie regelmatig benadrukt dat verplaatsing niet altijd zichtbaar hoeft te zijn. Dit blijkt uit gesprekken met prostituees, hulpverleners en politiemensen. Maar ook rechercheonderzoek van de politie laat zien dat verplaatsing naar bijvoorbeeld de escortbranche zeer waarschijnlijk is: deze circuits zijn nu al sterk met elkaar verweven.

Visies van betrokkenen

Hoewel het geen deel uitmaakte van de onderzoeksopdracht, hebben de onderzoekers tijdens het afnemen van de interviews en bij diverse bezoeken aan vergaderingen en politiebureaus allerlei signalen opgevangen. De visies van de verschillende instanties en personen worden in dit rapport ook weergegeven, omdat ze van belang zijn voor het maken van afwegingen over de toekomst van de Toppelzone Theemsweg.

Politie

De meeste politiemensen zijn van mening dat de Toppelzone Theemsweg beter gesloten kan worden, desnoods tijdelijk om te zien wat de effecten precies zullen zijn. De redenen voor sluiting zijn divers. Ten eerste blijkt uit rechercheonderzoek dat de zone voor criminele organisaties uit met name Oost-Europa fungeert als een soort springplank naar de Amsterdamse onderwereld. De toppelzone wordt door vrouwenhandelaars als 'voorportaal' gebruikt waar illegale prostituees in afwachting van valse documenten te werk worden gesteld. Deze stromen vervolgens 'legaal' door naar bordelen. Men verwacht uiteraard niet dat sluiting van de toppelzone een einde zou maken aan infiltratie in de Amsterdamse criminele circuits, maar het zal er in elk geval minder makkelijk door worden.

Ten tweede is de politie van mening dat de extra maatregelen niet het gewenste effect hebben gehad: nog steeds is een ruime meerderheid van de prostituees illegaal en het aantal verstoringen van de openbare orde is weliswaar gedaald, maar nog altijd relatief hoog.

Ten derde worden de gevaren voor verplaatsing bij eventuele sluiting onderkend door de politie, maar men is van mening hier een adequaat antwoord op te kunnen geven middels strengere controles op andere plekken en een gedegen plan van aanpak voor de eerste maanden na sluiting.

Hulpverlening

Er zijn verschillende hulpverleningsinstellingen actief op de toppelzone. De medewerkers van de Huiskamer zijn voor dit onderzoek onze belangrijkste informatiebron geweest. Primaire taak van de Huiskamer is het bieden van laagdrempelige opvang voor de vrouwen op de zone, ongeacht of zij illegaal zijn. HVO is tegen sluiting van de Toppelzone Theemsweg. Toppelprostitutie is volgens hen een gegeven en de toppelzone is 'de minst slechte oplossing' voor het aanpakken van problemen en gevaren die nu eenmaal verbonden zijn aan toppelprostitutie. Bovendien loop je met sluiting van de zone, naast de verplaatsingsrisico's naar andere plekken of andere branches, grote risico's op het gebied van de gezondheid van prostituees, maar ook anderen. Door de regelmatige controles van de GG&GD arts worden SOA's en bijvoorbeeld ook gevallen van open TBC in de kiem gesmoord. De Zorgcoördinator Slachtoffers vrouwenhandel voegt hieraan toe dat het probleem van vrouwenhandel misschien lijkt te zijn opgelost als de zone wordt gesloten, maar dat dit in werkelijkheid niet het geval zal zijn. Vrouwenhandel zal minder zichtbaar worden en zij is bang dat er minder prioriteit aan de bestrijding zal worden gegeven.

Prostituees

Alle vrouwen die wij hebben gesproken geven aan dat het voor hen van groot belang is dat de Toppelzone Theemsweg open blijft. Veiligheid is daarbij het sleutelwoord. De vrouwen geven aan dat, zodra de politie niet meer op de zone aanwezig is, het gedrag van de klanten verandert. Het risico dat de vrouwen tijdens het tuppelen lopen is groot en zeker als dit buiten de zone gebeurt. De prostituees zijn tevens van mening dat een plaats als Amsterdam niet zonder een Toppelzone kan. De openheid waarmee in Amsterdam met prostitutie wordt omgegaan is kenmerkend voor de stad. Als de Toppelzone Theemsweg zou worden gesloten, zal straatprostitutie hierdoor niet verdwijnen. Het grote aantal klanten voor deze vorm van prostitutie, zal altijd tot een zeker aanbod leiden. De vrouwen zijn van mening dat er een onbegrijpelijk contrast zou ontstaan als enerzijds openlijk wordt omgegaan met prostitutie in de officiële circuits en anderzijds streng wordt opgetreden tegen tuppelen.

Burgers

De Toppelzone Theemsweg levert vrijwel geen overlast op voor de buurtbewoners. Men verwacht dat er grote problemen zullen ontstaan als de zone zou worden gesloten. De buurtbewoners verwachten dat de overlast zich zal verplaatsen naar plekken vlakbij de Theemsweg omdat de meeste prostituees en de klanten aan die plek gewend zijn. Ook de rest van de Amsterdammers denkt dat sluiting geen goed idee zou zijn: een ruime meerderheid (76%) van de Amsterdammers is tegen sluiting, zo blijkt uit een recente enquête.

Beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat is de algemene beheerssituatie op de toppelzone?

De toppelzone is rustiger dan in 2002: het aantal prostituees op de zone lag tijdens de gehele evaluatieperiode rond de vijftig vrouwen per avond. Het percentage illegalen en het aantal incidenten is echter niet sterk gedaald (zie punt 3). Er gebeurt gemiddeld iets meer dan één incident per nacht, waar incidenten rond 'openbare orde', in de zin van vechtpartijen en diefstallen, de helft van uitmaken. Incidenten in de categorie tuppelen, waaronder vallen incidenten rond vrouwenhandel, illegaliteit en minderjarigheid, vormen de andere helft. Een 'onhoudbare situatie' zoals die halverwege 2002 is geconstateerd, is in de eerste zes maanden van 2003 niet meer voorgekomen. In de Huiskamer zelf is de situatie goed beheersbaar geworden.

2. Hoe zijn de extra beheersmaatregelen toegepast?

Er zijn grootschalige 'veegacties' gehouden, waarbij illegale prostituees zijn uitgezet. Daarnaast heeft de politie, na een rustige start in januari en februari, sinds begin maart dagelijks controles uitgevoerd op illegaliteit, minderjarigheid en indicaties van vrouwenhandel. De extra bevoegdheid uit de APV, de wegzendbevoegdheid, is alleen mondeling toegepast: het is niet tot een verblijfsverbod gekomen.

3. Wat is de effectiviteit van de extra beheersmaatregelen?

Het aantal prostituees is gedaald en ligt nu constant rond de vijftig per avond, dankzij de combinatie van grootschalige acties en dagelijkse controles. De verhouding tussen legale en illegale prostituees is echter nauwelijks veranderd. Een schatting laat zien dat het percentage illegalen is gedaald van 90 procent in juni 2002 tot 77 procent in juni 2003. Nog altijd is de ruime meerderheid van de prostituees dus illegaal. Het aantal incidenten is zoals gezegd niet gedaald, maar wel van karakter veranderd. Incidenten in de categorie 'openbare orde' zijn afgenomen en incidenten rond 'tuppelen, vrouwenhandel en illegaliteit' zijn toegenomen. Het aantal klanten is niet veranderd.

4. Wat waren de neveneffecten van de extra beheersmaatregelen?

Verplaatsing van toppelprostitutie naar andere plekken in Amsterdam is niet geconstateerd⁶. Verplaatsing naar andere sectoren zoals de escortbranche is waarschijnlijk, maar onzichtbaar. De prostituees voelen zich opgejaagd en zijn bang. De relatie tussen de politiemensen van het wijkteam die de dagelijkse controles uitoefenen op de Toppelzone Theemsweg en de medewerkers van de Huiskamer is verslechterd. Dit geldt niet voor de leden van het Toppelteam.

Noot 6 Het is op basis van deze evaluatie niet mogelijk te voorspellen wat er zou gebeuren als de zone zou sluiten.

2 Inleiding

In Amsterdam zijn naar schatting tienduizend prostituees werkzaam. Daarvan zou tien procent 'tippelprostituee' zijn. De term tippelen werd oorspronkelijk alleen gebruikt voor prostituees die hun klanten op straat oppikten en vervolgens met hem naar een (hotel)kamer 'tippelden'. Later wordt met tippelen ook autoprostitutie bedoeld, waarbij de prostituee op straat tippelt en de auto's langsrijden. De vrouw stapt in en rijdt naar een 'afwerkplek'. Tippelprostitutie leverde jarenlang veel overlast op en de veiligheid van de tippelaars was in het geding. Om hier een eind aan te maken is in 1996 de Tippelzone Theemsweg geopend in het westelijk havengebied van Amsterdam.

In de zomer van 2002 was de situatie volgens de Begeleidingscommissie Tippelzone Theemsweg, waarin politie, hulpverlening, gemeente en bewoners overleg voeren over de zone, onhoudbaar geworden. Het aantal vrouwen en het aantal klanten werd zo groot, dat de handhaving van de openbare orde in het geding kwam. Soms moest de zone zelfs gedurende enkele uren worden afgesloten. De gemeenteraad heeft ingestemd met het voorstel van het College van Burgemeester en Wethouders om extra beheersmaatregelen te nemen. Om vast te stellen in hoeverre deze maatregelen het gewenste effect hebben gehad, is DSP-groep gevraagd een evaluatie uit te voeren. In dit rapport doen wij verslag van onze bevindingen. Doel van de evaluatie was het leveren van feitelijke informatie. Het geven van een expliciet advies over de te kiezen richting maakte dus geen deel uit van de opdracht. Het is aan de projectgroep om tot een advies te komen over de toekomst van de tippelzone.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het ontstaan van de tippelzone. Ook wordt besproken wat de aanleiding was voor extra beheersmaatregelen. Tot slot volgt de reden voor de evaluatie. Vervolgens volgt in hoofdstuk vier een overzicht van de waargenomen effecten op basis van het beschikbare materiaal van politie, hulpverlening en anderen. Hoofdstuk vijf beschrijft het proces rond de uitvoering van de beheersmaatregelen. Per periode van twee maanden wordt verslag gedaan. Afsluitend worden de visies van de politie, de hulpverlening, de prostituees en de omwonenden met betrekking tot de tippelzone in hoofdstuk zes verwoord.

3 Geschiedenis tippelzone

3.1 Opening van de Tippelzone Theemsweg

Op 2 januari 1996 is, na vele discussies, de Tippelzone Theemsweg geopend. Aanleiding voor de tippelzone was onder andere de onhoudbare situatie achter het Centraal Station; de overlast rond de voor het merendeel verslaafde prostituees nam ondanks strenger politieoptreden steeds verder toe. Daarbij had de gemeente als uitgangspunt dat straatprostitutie in Amsterdam als gegeven moest worden beschouwd, waarbij gestreefd werd naar regulering.

Bij de oprichting van de Tippelzone Theemsweg is een aantal doelen gesteld:

- regulering van de overlast van straatprostituees;
- beheersbaar houden en concentratie van de straatprostitutie;
- verbetering van de veiligheid van en de onderhandelingspositie van de prostituees ten opzichte van klanten;
- ontplooiën van adequate hulpverlening- en preventie activiteiten.

Om deze doelen te kunnen realiseren zijn de volgende voorzieningen getroffen:

- In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is opgenomen dat 'tippen' overal in de stad verboden is, behalve op de Tippelzone Theemsweg;
- De gemeente Amsterdam subsidieert het hulpverleningsaanbod van de Huiskamer en heeft voor het beheer en onderhoud van de Tippelzone een beheerder aangetrokken;
- De politie van district 6 kreeg in 1996 mede in het licht van de komst van de Tippelzone Theemsweg een extra formatie van 11 man toegewezen om de veiligheid en de openbare orde in zowel het district als op en om de tippelzone te garanderen. Afgesproken is dat de politie iedere avond (semi-)permanent op de tippelzone aanwezig zou zijn.
- Voor de inventarisatie van klachten van de bevolking over overlast werd een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, het stadsdeel Geuzenveld/ Overtoomse Veld, hulpverleningsdiensten, HVO, politie en bewonersorganisaties. Tevens werd er een telefoonnummer opengesteld waar klachten konden worden doorgegeven.

De Tippelzone Theemsweg is dagelijks geopend van 21.00 uur tot 03.00⁷. De Theemsweg ligt in Amsterdam-Westpoort, vrij afgelegen tussen twee spoorlijnen nabij NS station Sloterdijk. De zone bestaat uit een afgebakend terrein, waar een tippelcircuit is uitgezet met 28 afwerkplekken. Dit betekent dat de klanten via een afzonderlijke in- en uitgang het terrein op en af moeten rijden. Midden op het terrein staat de Huiskamer die is ingericht voor de opvang en hulpverlening aan prostituees. De Huiskamer staat onder beheer van de Stichting HVO-Querido, sector Maatschappelijke Opvang. De Huiskamer heeft als taak een veilige en vertrouwelijke sfeer te creëren, waarbinnen 'sociale contacten' geboden kunnen worden. Ook moet zij de gezondheid van de prostituees bewaken en bevorderen onder andere door het geven van voorlichting over seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA's), prostitutie, vrouwenhandel, illegaliteit en de rol en mogelijkheden van de politie in Ne-

Noot 7 Voor 1 januari 1998 was de zone van 21.00 uur tot 06.00 uur geopend. Vermindering van de subsidie heeft tot aanpassing van de openingstijden geleid.

derland. Een derde taak is het in beeld brengen en houden van de groep straatprostituees⁸.

In de Huiskamer houdt een team van drie artsen van de GG&GD per toerbeurt twee avonden per week spreekuur. De prostituees kunnen daar terecht voor alle mogelijke medische hulp. De politie houdt eenmaal per week spreekuur. Daar worden brochures verstrekt evenals uitleg over wat de politie voor de vrouwen kan betekenen in geval van verkrachting, mishandeling of gedwongen prostitutie. Vanuit veiligheidsoverwegingen is de Huiskamer niet toegankelijk voor klanten.

3.2 Eerste ervaringen positief, later oplopende druk

Uit de evaluatie van het eerste jaar Tippelzone Theemsweg bleek duidelijk dat verslaafde prostituees nauwelijks gebruik maakten van de zone. De zone lag te ver buiten het centrum en dus te ver van punten waar drugs verkocht werden. Ook werd in deze evaluatie geconstateerd dat een flink aantal illegale prostituees op de zone werkte. Desondanks concludeerde men in deze evaluatie dat de zone aan de vier gestelde doelen voldeed en bovendien geen overlast voor de omgeving opleverde⁹.

De evaluatie van 1996 stelde dat het voor een succesvol functioneren van de Tippelzone Theemsweg nodig is maatregelen te treffen om de openbare orde en veiligheid op de zone te garanderen. Dat betekent enerzijds dat de politie haar taken goed moet uitvoeren en anderzijds dat de Huiskamer optimaal moet functioneren. De balans tussen deze twee werd bepalend geacht voor het functioneren van de Tippelzone aan de Theemsweg.

In de loop van de zomer van 2002 werd de situatie op de tippelzone onhoudbaar. Ten eerste was de beheersbaarheid van de openbare orde in het geding. Ten tweede waren er aanwijzingen van infiltratie van de georganiseerde misdaad uit landen van Oost-Europa. Vrouwenhandel, gedwongen prostitutie, uitbuiting en geweld zouden meer aandacht moeten krijgen. Ten derde werd illegaliteit als belangrijke factor genoemd voor de mogelijkheden tot uitbuiting van de op de tippelzone werkzame prostituees.

De driehoek heeft besloten dat de tippelzone nog altijd aan de oorspronkelijke doelstellingen voldeed, maar dat er extra beheersmaatregelen nodig waren om de geconstateerde problematiek op te lossen. De belangrijkste extra beheersmaatregelen bestonden uit een uitbreiding van de APV en luiden als volgt (zie bijlage 6):

- De APV regelt dat er door het College van Burgemeester en Wethouders een maximum gesteld mag worden aan het aantal prostituees dat dagelijks op de zone werken mag;
- De APV bevat bepalingen die het mogelijk maken om op te treden tegen prostitutie door minderjarigen, onvrijwillige prostitutie en illegale arbeid in de zin van de Vreemdelingenwetgeving;
- In de APV is een wegzendbevoegdheid opgenomen die zowel toepasbaar is *op*, als *buiten* de tippelzone;
- In de APV is in de mogelijkheid voorzien tot het opleggen van een zogenaamd tippelverbod aan de prostituees die op de tippelzone werken.

Noot 8 HVO-Querido (2001), *Druk op de zone. Ontwikkelingen in de Huiskamer Theemsweg*. Notitie 2001 Huiskamer Theemsweg, Amsterdam.

Noot 9 Gemeente Amsterdam (1996), *Evaluatie van de Tippelzone gedurende de periode van 1 januari 1996 tot 15 oktober 1996*. Gemeente Amsterdam (Gemeentebled 726), Amsterdam.

3.3 Prostitutiebeleid Amsterdam

Er zijn twee belangrijke juridische ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de toestand op de tippelzone. Allereerst is de visumplicht voor onder andere Roemenen en Bulgaren afgeschaft in 2000. Dat heeft geleid tot een stroom mensen vanuit deze landen die op de Nederlandse arbeidsmarkt aan de slag proberen te komen, onder andere in de prostitutie. Overigens geeft afschaffing van de visumplicht alleen recht op verblijf van maximaal drie maanden in Nederland: het is niet toegestaan om hier te werken.

Ten tweede is het bordeelverbod opgeheven, waarna voor de prostitutiebranche een fors aantal regels is opgesteld. Exploitanten van bordelen moeten gezondheidszorg bieden aan de dames die er werken, aan belastingregels voldoen en er worden allerlei controles uitgevoerd. Een ander belangrijk punt is de verscherpte controle op prostitutie door illegale of minderjarige vrouwen. Ook de escortsector zal binnenkort wellicht nader worden gereguleerd middels een soort vergunningensysteem¹⁰. De voortschrijdende regelgeving binnen deze vormen van prostitutie heeft natuurlijk ook consequenties voor hetgeen gebeurt op de Tippelzone Theemsweg.

De diverse prostitutiecircuits, zoals escort-, club-, raam- en tippelprostitutie lijken zich vergaand te vermengen. Gezien deze ontwikkelingen mag verwacht worden dat illegale prostituees die op de ene plek verdrongen worden door regelgeving, als het ware doorschuiven naar plaatsen waar ze hun werk nog wel denken te kunnen doen: de tippelzone in Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft besloten op de tippelzone—in navolging van het beleid in de pandgebonden prostitutie—ook geen minderjarigen, gedwongen prostitutie en illegale arbeid in de zin van Vreemdelingenwet te tolereren. Om hierop te kunnen controleren zijn extra bevoegdheden in de APV opgenomen¹¹.

3.4 Taken politie Tippelzone Theemsweg

De politie is op verschillende manieren actief op en rond de Tippelzone Theemsweg.

- Allereerst zijn er tijdens openingstijden van de tippelzone twee agenten van het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat 'semi-permanent' aanwezig op de zone om de openbare orde te handhaven. Semi-permanent betekent dat ze bij calamiteiten elders in het wijkteam of het district kunnen worden weggeroepen. Deze nachtelijke dienst wordt de 'tippeldienst' genoemd. Alle leden van het wijkteam draaien af en toe een tippeldienst. Onder andere om in deze aanwezigheid te kunnen voorzien zijn elf mensen formatief toegevoegd aan het wijkteam. De privacy van de Huiskamer wordt door deze personen gerespecteerd, ondanks het feit dat prostituees bij komst van de politie vaak de Huiskamer in vluchten.
- Daarnaast vormen acht mensen van het wijkteam het zogenaamde 'Tippelteam'. Zij hebben als taak voorlichting te geven en controles uit te oefenen. Zij zijn ook degenen die het spreekuur op vrijdagavond bemensen. In tegenstelling tot de politiemensen die dagelijks de zone bemensen, hebben zij toegang tot de Huiskamer.
- Ten derde zijn er contactpersonen bij het team Commerciële Zeden¹² van

Noot 10 Overigens is de escortsector zeer moeilijk te controleren door de aard van het werk en is het dus de vraag hoe een controlerend systeem moet worden ontworpen.

Noot 11 Zie bijlage 6.

Noot 12 Tot vorig jaar was dit de afdeling Prostitutie en Vrouwenhandel.

de Jeugd- en Zedenpolitie (JZP). Deze mensen worden ingeschakeld door leden van het Tippelteam of andere politiemensen als er sprake lijkt te zijn van vrouwenhandel. Dit team voert ook gesprekken met vrouwen die worden uitgezet om te controleren of er wellicht sprake is van vrouwenhandel.

- Ten vierde is de Dienst Centrale Recherche in diverse projecten bezig met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die is verbonden aan de tippelzone. Een voorbeeld is het recente onderzoek naar criminaliteit en vrouwenhandel uit Albanië.
- Ten vijfde is de Vreemdelingenpolitie betrokken bij de tippelzone. Als het paspoort van een vrouw wordt ingenomen tijdens één van de kleinschalige controles, wordt dit opgestuurd naar de Vreemdelingenpolitie. De vrouw moet zich daar binnen enkele dagen melden met een vliegticket. Daar krijgt ze een zogenaamde gecontroleerde vertrekregeling aangeboden. Ook bij grootschalige acties is de Vreemdelingenpolitie actief betrokken.

3.5 Evaluatie

De gemeenteraad is akkoord gegaan met het voorstel van het College om gedurende de eerste zes maanden van 2003 te bezien of de extra maatregelen het gewenste effect hebben. Om vast te stellen in hoeverre dit het geval is, moest een evaluatie worden uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep is door de gemeente gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

In de evaluatie hebben wij getracht zoveel mogelijk feitelijke informatie te verkrijgen over de algemene beheerssituatie op de zone. Daarnaast was het de bedoeling inzicht te krijgen in de wijze van uitvoering van de nieuwe beheersmaatregelen en hun effect. De twee belangrijkste onderzoeksvragen in de evaluatie luiden als volgt:

- Wat is de algemene beheerssituatie op de tippelzone en hoe zijn de nieuwe beheersmaatregelen toegepast?
- Wat is de effectiviteit van de nieuwe beheersmaatregelen en welke neveneffecten hebben de nieuwe beheersmaatregelen gehad?

Een belangrijke vraag is wat er zou gebeuren als de Tippelzone Theemsweg zou worden gesloten. Velen zijn bang dat prostituees dan op andere plekken in de stad zullen gaan tippelen. Er is voor gekozen hier geen uitgebreid onderzoek naar te verrichten, omdat vrijwel onmogelijk te voorspellen is wat er zou gebeuren. Er zou een zeer kostbaar en grootschalig onderzoek nodig zijn geweest om hier met enige zekerheid voorspellingen over te kunnen geven. Dat wil echter niet zeggen dat er geen enkele aandacht is besteed aan verplaatsing; op 'indirecte' wijze is dat wel degelijk gebeurd.

Ten eerste hebben wij ons oor te luisteren gelegd bij de diverse overleggen (Projectgroep, Begeleidingscommissie) en bij degenen die wij hebben geïnterviewd bij politie, hulpverlening, prostituees en anderen. De vraag was telkens of er signalen waren dat tippelen zich verplaatst naar andere plekken in de stad. Ten tweede hebben wij in onze interviews met prostituees expliciet gevraagd wat hun 'werkgebied' is: gaan zij ook wel eens naar andere plekken in Amsterdam of werken zij louter op tippelzones? Al met al geeft dit, ons inziens, een redelijk beeld van de verplaatsing die is opgetreden.

4 Effecten

In dit hoofdstuk staan de effecten van de extra beheersmaatregelen en de grootschalige acties centraal. Drie bronnen zijn door ons geraadpleegd: de politieregistratie, de cijfers van de Huiskamer en enkele tellingen van het aantal bezoekende auto's. We bekijken voor deze bronnen de ontwikkelingen tussen januari 2002 en juni 2003: de afgelopen anderhalf jaar. De politiecijfers bevatten informatie over het aantal incidenten op de zone. De cijfers van de Huiskamer laten zien hoeveel vrouwen er uit welke landen op de zone aanwezig waren. De bezoekerscijfers spreken voor zich. Helaas konden er door de GG&GD geen halfjaarcijfers worden geleverd op deze korte termijn. Die cijfers zullen wel worden opgenomen in het extra halfjaarrapport van de Begeleidingscommissie Toppelzone Theemsweg.

4.1 Politiecijfers

Veegacties op de Toppelzone Theemsweg

23 september 2002 – Op de toppelzone zijn 97 prostituees aangehouden en het land uitgezet. Zij zijn voornamelijk van Bulgaarse, Albanese en Roemeense afkomst. Tevens gedurende enkele dagen invallen in 14 panden in de stad waarbij 93 (deels criminele) illegalen uit dezelfde landen zijn gearresteerd.

13 januari 2003 – 67 vrouwen staande gehouden; 49 uit Bulgarije en Roemenië (waarvan er 38 de volgende dag Nederland zijn uitgezet (23 Bulgaaars en 15 Roemeens), 12 uit Ecuador en 6 minderjarig.

juni 2003 – bij kleinschalige acties op de zone zijn in totaal 30 prostituees aangehouden en meegenomen.

2 juli 2003 – 15 Roemeense dames aangehouden op de toppelzone als onderdeel van een brede actie gericht op horecapanden. Deze vrouwen konden direct worden uitgezet omdat er in het kader van een landelijke actie al een vliegtuig was gecharterd.

Tijdens andere acties in april en mei werden ook grote aantallen illegalen uitgezet, maar hierbij zijn geen grootschalige acties op de toppelzone zelf uitgevoerd.

De Toppelzone Theemsweg valt onder het werkgebied van het politiewijkteam Lodewijk van Deijsselstraat. Alle incidenten die op de toppelzone gebeuren, worden opgeslagen in het bedrijfsprocessensysteem X-pol. In zeer veel gevallen gaat het om processen-verbaal die worden opgemaakt tegen klanten die zich misdragen of de verkeersregels overtreden. Maar ook prostituees die worden betrapt op het overtreden van wet- of regelgeving worden in het systeem ingevoerd. Het bedrijfsprocessensysteem van de politie is ontworpen voor de operationele politiepraktijk en leent zich niet goed voor het genereren van managementinformatie. Het is wel mogelijk een overzicht te krijgen van het totaal aantal registraties per maand en de 'maatschappelijke klasse'¹³, maar vaak dekken de labels die zijn toegekend de lading niet helemaal. Een klein deel van de incidenten bevat feitelijk geen incident, maar een verslag van degene die op de toppelzone heeft gepatrouilleerd en de melding dat er 'niets bijzonders is gebeurd'. Verder komt het regelmatig voor dat een incident een label krijgt dat eigenlijk geen goede omschrijving geeft van het

Noot 13 Dit is een label dat aan elk incident moet worden toegekend, zoals 'diefstal' of 'aanrijding'.

gebeurde. Daar zijn allerlei oorzaken voor aan te wijzen en voor de dagelijkse politiepraktijk is dit eigenlijk geen groot probleem: men leest toch het hele verhaal dat achter de samenvatting staat. Voor het genereren van betrouwbare overzichten en het verkrijgen van inzicht in wat er echt gebeurt, is dit uiteraard uiterst onwenselijk.

De enige manier om betrouwbare managementinformatie uit X-pol te halen, is door het stuk voor stuk doornemen van de registraties, deze te beoordelen en ze vervolgens in te delen in bruikbare categorieën. Dat is voor deze evaluatie gebeurd met de 593 registraties die tussen 1 januari 2002 en 30 juni 2003 zijn ingevoerd.

Tabel 4.1 Aantal incidenten per half jaar door politie geregistreerd

	aantal incidenten
januari t/m juni 2002	139
juli t/m december 2002	204
januari t/m juni 2003	250
totaal	593

Bron: X-pol registraties wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat.

Allereerst blijkt dat het aantal incidenten in totaal fors is gestegen de afgelopen achttien maanden. In totaal is het aantal incidenten in de eerste helft van 2003 met 250 duidelijk groter dan in de eerste helft van 2002 toen er 139 incidenten werden geregistreerd. Maar zelfs als we de eerste helft vergelijken met de 'onhoudbare' situatie in het najaar van 2002, blijkt dat er nu meer incidenten zijn geregistreerd.

Om inzicht te krijgen in de aard van deze stijging is een nadere indeling van incidenten gemaakt. Het bleek mogelijk alle registraties in te delen in één van de volgende categorieën¹⁴:

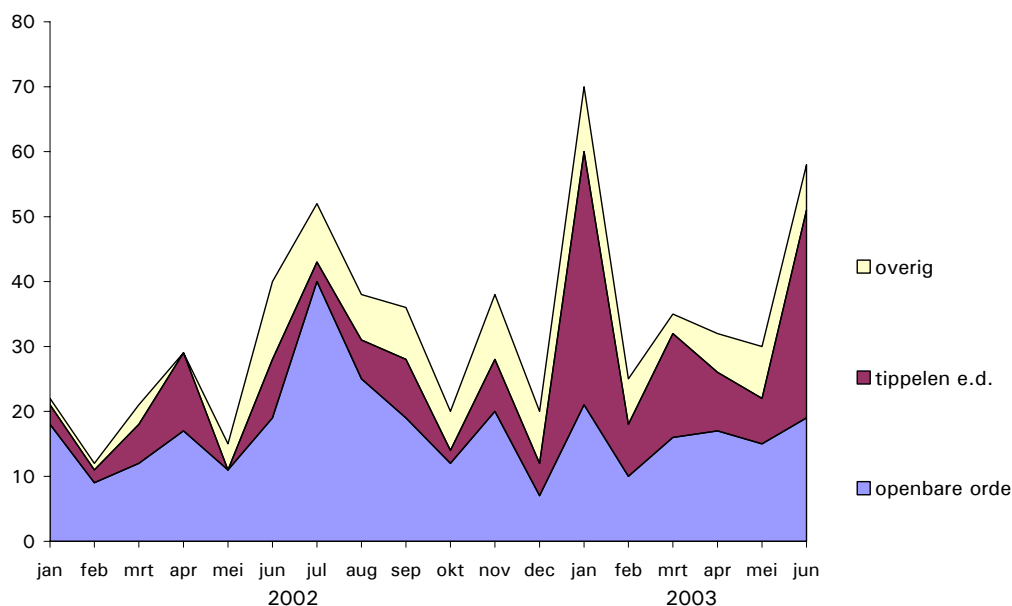
- 'openbare orde', waarin vooral diefstal, vernieling en mishandeling voorkomen;
- 'tippelen e.d.', waarin het vooral gaat om tippelen, vrouwenhandel en overtredingen in het kader van de vreemdelingenwet;
- 'overig'.

De term 'openbare orde' is niet echt optimaal voor de delicten die in deze categorie vallen, omdat bijvoorbeeld ook diefstallen hier deel van uitmaken. Toch is gekozen voor deze term, omdat in de discussie over de tippelzone vaak onderscheid wordt gemaakt tussen verstoringen van de openbare orde enerzijds en incidenten die te maken hebben met vrouwenhandel, tippelen en dergelijke anderzijds. De verstoringen van de openbare orde worden vooral veroorzaakt door klanten, terwijl de categorie 'tippelen e.d.' vooral betrekking heeft op prostituees. De derde categorie bevat mutaties waarbij het label 'incident' eigenlijk niet terecht is: dit zijn meestal vrij algemene verslagen van de situatie op de tippelzone.

Overigens worden er vrijwel dagelijks grote aantallen vergripen, zoals het overtreden van het keurverbod of het niet dragen van de autogordel, ter plaatse afgedaan middels een zogenaamde 'mini'. Soms gaat het om wel dertig per avond. Die 'incidenten' komen allemaal niet in X-pol terecht en staan dus ook niet in de grafiek. In de grafiek staat het aantal incidenten per maand binnen de drie categorieën voor de afgelopen achttien maanden.

Noot 14 Zie bijlage 3 voor een meer uitgebreide omschrijving van de categorieën.

Figuur 4.1 Door politie geregistreerde incidenten 1 januari 2002 t/m 30 juni 2003 (absolute aantallen per maand)



Leesvoorbeeld: In juni 2003 zijn er door de politie 19 incidenten in de categorie 'openbare orde' geregistreerd, 32 in de categorie 'tippelen e.d.' en 7 in de categorie 'overig'. Het totaal aantal incidenten kwam daarmee op 58. De drie categorieën zijn als het ware op elkaar gestapeld; de bovenste lijn geeft dus het totaal weer.

Bron: X-pol registraties wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat; toekennen aan categorieën door DSP-groep.

Het aantal incidenten met betrekking tot de *openbare orde* nam in de tweede helft van 2002 fors toe, met een piek in de maand juli van maar liefst 40 incidenten. Dat was onder andere de reden de noodklok te luiden over de beheersbaarheid op de tippelzone, wat op zijn beurt heeft geleid tot de invoering van de extra beheersmaatregelen op 1 januari 2003. Na augustus is het rustiger geworden op de zone: het aantal incidenten schommelt sinds september 2002 rond de 15 per maand. Het feit dat er al een daling is ingezet voordat de nieuwe beheersmaatregelen hun beslag kregen per 1 januari 2003, heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat op 23 september een grootschalige actie tegen illegale prostituees is gehouden.

Het aantal geregistreerde incidenten in de categorie *tippelen e.d.* vertoont een zeer grillig verloop. In 2002 kwamen registraties in deze categorie bijna niet voor. Daarna zijn enkele forse stijgingen zichtbaar: de grootschalige actie in januari bijvoorbeeld, leidde tot een groot aantal registraties met als omschrijving 'staande houden vreemdeling'¹⁵. Ook in juni 2003, de laatste maand van de evaluatieperiode, is een piek waarneembaar in deze categorie als gevolg van extra controles.

De inhoud van de categorie 'tippelen e.d.' is zeer divers. De grootste groep incidenten (65 van de 176), wordt gevormd door beschrijvingen van de dage-

Noot 15 Het is onduidelijk waarom de actie van september 2002 niet ook tot een piek in het aantal registraties heeft geleid, maar waarschijnlijk zijn deze bij een ander onderdeel van de politie geregistreerd, bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie.

lijkse controles waaraan ook daadwerkelijk als incidentcode het label "Tippelen" wordt toegekend. Gedacht moet dan worden aan zaken als: "een aantal meiden weggestuurd", "zeer jonge vrouw geconstateerd door Huiskamer. Vrouw niet aangetroffen" of: "Prostituee meldt dat haar huisbaas haar paspoort heeft ingenomen omdat ze hem geld schuldig zou zijn. Huisbaas gebeld en geregeld dat paspoort wordt teruggegeven".

De rest gaat over incidenten waarbij meer aan de hand is. Zo was er een vrouw die meldde dat haar paspoort en spullen door een pooier werden vastgehouden en dat hij haar mishandelde. De vrouw is opgevangen in de hulpverlening en er is een poging gedaan haar naar huis te laten terugkeren. Ook komen er verhalen voor als: "Een dame gecontroleerd die zestien bleek te zijn. Is weggestuurd en zij beloofde niet meer terug te komen", "Jonge vrouw geconstateerd. Paspoort gecontroleerd, maar niet ingenomen" of: "Een dame die vermist leek – ze was al een week niet op de zone en een medeprostituee maakte zich zorgen om haar". Het gaat hier dus meestal om voorvallen rondom vrouwenhandel, uitbuiting en de problemen waar veel prostituees in verband met hun illegaliteit mee geconfronteerd kunnen worden.

Tabel 4.2 Inhoud categorie 'tippelen e.d.' van 1 januari 2002 tot en met 30 juni 2003

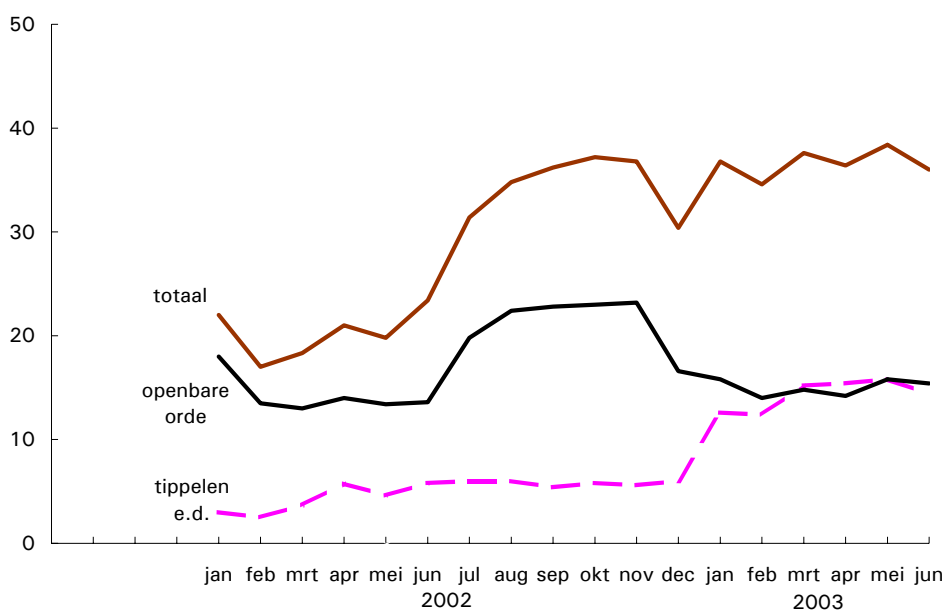
	aantal
Tippelen	65
Staande houding vreemdeling	44
Controle zeden	34
Overtreding vreemdelingenwet	16
Vrouwenhandel/kinderhandel	6
Valse identiteit opgeven	4
Controle op gr. vreemdelingswet	3
Overige zedenmisdrijven	1
Vermissing paspoort/identiteitskaart	1
Vervalsing paspoort/identiteitskaart	1
Gijzeling/ontvoering	1

Bron: X-pol registraties wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat.

De groep *overige registraties* is in de loop der maanden vrij constant van omvang. Gemiddeld worden er maandelijks zes registraties ingevoerd die eigenlijk geen incidenten zijn.

Om een beter overzicht te krijgen van de soort registraties is een grafiek gemaakt, waarin de gemiddeldes zijn weergegeven voor de twee belangrijkste categorieën incidenten: 'openbare orde' en 'tippelen e.d.'. Gekozen is voor de zogenaamde voortschrijdende gemiddelden, wat als voordeel heeft dat de lijnen in de grafiek minder gevoelig worden voor uitschieters.

Figuur 4.2 Door politie geregistreerde incidenten 1 januari 2002 t/m 30 juni 2003 (voortschrijdend gemiddelde per vijf maanden)



Leesvoorbeeld: in de periode van februari tot en met juni 2003 werden er in de categorie 'openbare orde' gemiddeld 15 incidenten geregistreerd. In de categorie 'tippelen e.d.' waren dat er 14. Het totaal aantal incidenten (incl. 'overig') bedroeg gemiddeld over dezelfde periode 36.

Bron: X-pol registraties wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat; toekennen aan categorieën door DSP-groep.

Deze manier van presenteren laat nog duidelijker dan de vorige grafiek zien, dat het aantal incidenten in de categorie 'tippelen e.d.' sinds januari 2003 fors is gestegen ten opzichte van 2002: het gemiddelde was zo'n vijf incidenten per maand in 2002 en in de eerste zes maanden van 2003 lag dit ongeveer drie keer zo hoog op vijftien incidenten. De incidenten met betrekking tot de 'openbare orde' laten een ander beeld zien: een vrij constant niveau rond de vijftien incidenten per maand met een opvallende stijging van juli tot en met november 2002. In die periode van vijf maanden lag het aantal incidenten op meer dan twintig per maand. Daarna daalde deze soort incidenten weer tot een niveau van vijftien incidenten per maand. Dit komt neer op één incident per twee dagen wat in absolute termen niet erg hoog genoemd kan worden. Wat dat betreft kan dus worden geconcludeerd dat de 'onhoudbare situatie' in de tweede helft van 2002 met succes onder controle is gebracht.

Het totale aantal incidenten is sinds juli 2002 vrijwel constant. Het aantal ligt elke maand zo rond de veertig incidenten, wat neerkomt op iets meer dan één per nacht, maar de 'aard' van de incidenten is dus flink veranderd.

4.2 Prostituees in de Huiskamer

De Huiskamer registreert ook incidenten als ze deze zelf waarnemen of van de vrouwen te horen krijgen. Het gaat dan om incidenten die zijn ingedeeld in de volgende categorieën: mishandeling, bedreiging en verkrachting door klanten. Daarnaast wordt een overige categorie onderscheiden, waarin ruzie tussen de vrouwen onderling of met de klanten het vaakst voorkomt. In de eva-

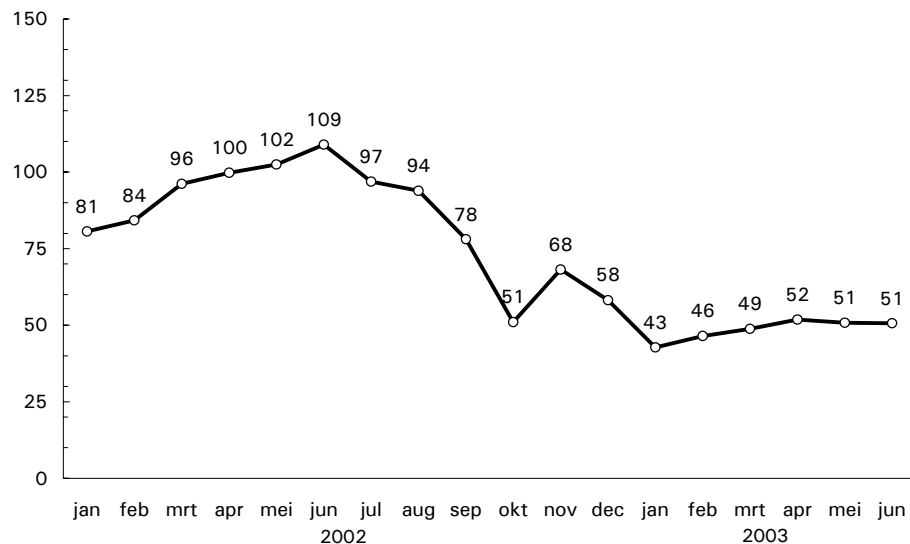
luatieperiode van januari 2003 tot en met juni 2003 heeft de Huiskamer 70 incidenten opgetekend, wat neerkomt op twaalf per maand of drie per week. Het gaat om 12 mishandelingen, 20 bedreigingen en één aanranding. In de categorie 'overige' zijn 37 incidenten geregistreerd.

Daarnaast houden de medewerkers van de Huiskamer elke avond bij wie er binnen komt. Met nieuwe vrouwen wordt een intakegesprek gevoerd en van reeds bekende vrouwen wordt vastgelegd dat ze binnen zijn. Het land van herkomst wordt vastgelegd, evenals de vraag of de vrouw verslaafd is of niet. Omdat niet iedereen die op de zone tippelt de Huiskamer in gaat, geven deze cijfers een lichte onderschatting. Geschat wordt dat ongeveer tien procent nooit in de Huiskamer komt.

Gemiddeld aantal vrouwen per avond

In onderstaande figuur staat het gemiddelde aantal vrouwen dat per avond in de Huiskamer is geweest.

Figuur 4.3 Gemiddeld aantal prostituees per avond; januari 2002 t/m juni 2003 (absolute aantallen)



Leesvoorbeeld: in juni 2003 waren er per avond gemiddeld 51 verschillende vrouwen in de Huiskamer.

Bron: Cijfers Huiskamer, gemiddelde landregistratie 2002 en jaarregistratie 2003

Duidelijk is dat het aantal vrouwen in de Huiskamer continu steeg tussen januari en juni 2002. In laatstgenoemde maand werd een recordaantal van gemiddeld 109 vrouwen per avond geregistreerd. Daarna begon een daling die vanaf september 2002 fors doorzette. Na een gedeeltelijke opleving in november 2002, lijkt het aantal vrouwen zich nu te stabiliseren rond de vijftig vrouwen per avond.

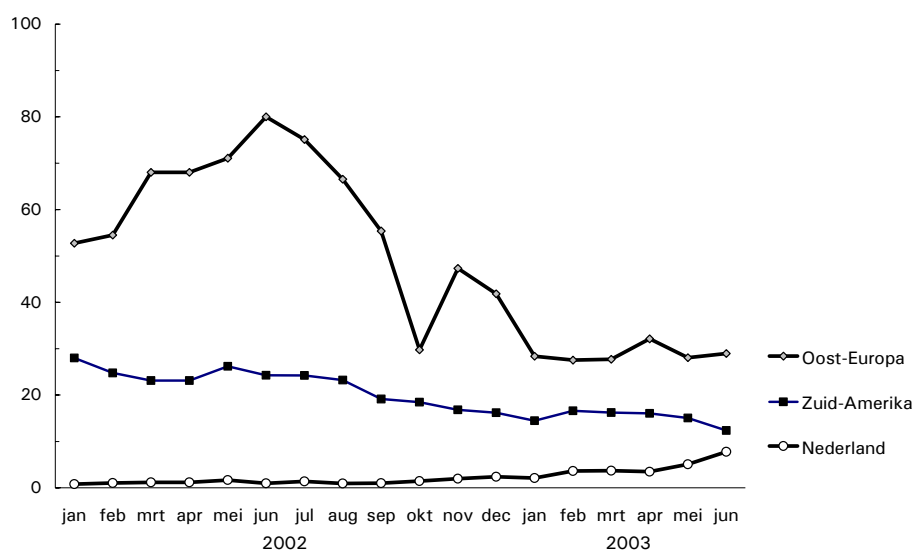
Land van herkomst

Een andere belangrijke vraag betreft het land van herkomst van de vrouwen. De meeste vrouwen zijn afkomstig uit Nederland, Oost-Europa (voornamelijk Bulgarije, Roemenië en Albanië) of Zuid-Amerika (voornamelijk Ecuador). Een enkeling is afkomstig uit een ander land, maar die aantallen zijn binnen het totaal eigenlijk verwaarloosbaar. In onderstaande grafiek staat voor de drie

grootste groepen weergegeven hoeveel vrouwen gemiddeld per nacht in de Huiskamer zijn geweest.

Gedurende de gehele periode van achttien maanden in deze evaluatie is de grootste groep prostituees afkomstig uit *Oost-Europa*. In de drukste maand juni 2002 waren er elke nacht maar liefst 80 vrouwen uit deze regio op de zone. Sinds september 2002 is er een kentering in opgetreden. Op 23 september is de eerste grootschalige actie gehouden waarbij alle vrouwen op de tippelzone werden gecontroleerd en, als zij illegaal in Nederland verbleven, op korte termijn het land werden uitgezet. Dit waren vooral vrouwen uit Roemenië en Bulgarije. Het aantal vrouwen uit Oost-Europa nam daarna in november en december 2002 weer toe tot meer dan veertig per nacht. Na de tweede grootschalige actie op 13 januari daalde hun aantal naar ongeveer dertig per nacht. Sindsdien is dat vrij stabiel gebleven.

Figuur 4.4 Land van herkomst prostituees; januari 2002 t/m juni 2003 (absolute aantallen per nacht)



Leesvoorbeeld: in juni 2003 werden er per nacht gemiddeld 29 vrouwen uit Oost-Europa geregistreerd in de Huiskamer, 12 uit Zuid-Amerika en 8 uit Nederland.

Bron: Cijfers Huiskamer, dagregistratie 2002 en 2003

Het aantal vrouwen uit *Zuid-Amerika* is ook gedaald in de afgelopen anderhalf jaar, maar veel geleidelijker dan bij de vrouwen uit Oost-Europa. In de eerste maanden van 2002 waren er ongeveer 25 vrouwen per nacht uit deze regio en in de eerste maanden van 2003 was dat gedaald tot ongeveer 15 per nacht. Een schokeffect door de grootschalige acties, zoals bij de Oost-Europese vrouwen te zien was, is binnen deze groep afwezig. De dalende lijn heeft zich al vóór de acties ingezet en verwacht mag worden dat deze trend zich doorzet. Bij de eerste controles werd deze groep feitelijk ontzien, maar de laatste maanden worden zij ook steeds vaker gecontroleerd.

Het aantal *Nederlandse* vrouwen is gestegen van gemiddeld twee per nacht (januari 2003) naar acht per nacht (juni 2003). Vanwege de schommelingen en het geringe aantal is het onmogelijk met zekerheid te zeggen hoe het aantal Nederlandse vrouwen zich in de toekomst zal ontwikkelen.

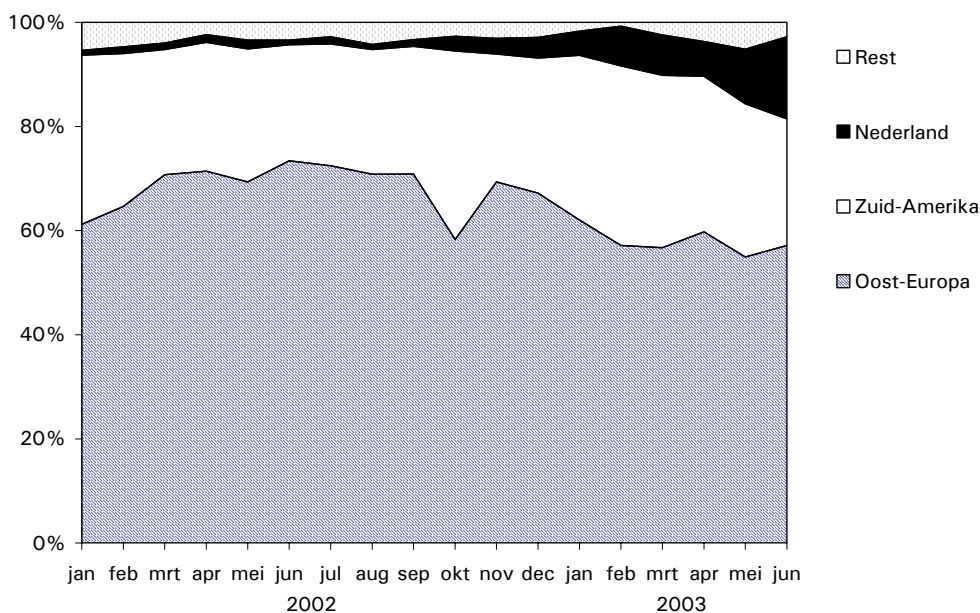
De belangrijkste conclusie die op basis van al deze cijfers getrokken kan wor-

den is, dat de acties van de politie een duidelijk effect hebben gehad. Precies in de maanden waarin grootschalige acties zijn gehouden, zijn de grootste veranderingen te zien. De eerste actie werd nog gevolgd door een korte opleving van het aantal vrouwen, maar na de tweede actie in januari 2003, gevolgd door de dagelijkse controles door politiemensen van het wijkteam, lijkt de hoeveelheid vrouwen, met name uit Oost-Europa, zich te stabiliseren op een lager niveau.

Illegaliteit

Uit het voorgaande bleek dat het totaal aantal vrouwen is gedaald en dat de grootste daling voor rekening kwam van vrouwen uit Oost-Europa. Maar wat de grafiek niet duidelijk maakt, is hoe het zit met illegaliteit en vrouwenhandel. De meeste vrouwen uit Oost-Europese en Zuid-Amerikaanse landen zijn illegaal in Nederland. Dat blijkt uit een aantal bronnen. Allereerst bleek bij de grootschalige acties van de politie dat bijna alle vrouwen uit Oost-Europa illegaal waren. Ook in de interviews die wij met de prostituees zelf voerden bleek dat het bij de Oost-Europeanen en Zuid-Amerikanen vrijwel alleen maar om illegalen gaat. Het zou te ver voeren om te zeggen dat *alle* niet-Nederlandse vrouwen illegaal zijn. Uit de interviews met prostituees bleek dat dit niet het geval is: binnen de groep vrouwen uit Oost-Europa en Zuid-Amerika bevond zich een enkeling die legaal in Nederland verbleef. Een aantal van de Oost-Europese vrouwen is de procedure gestart om een verblijfsvergunning te bemachtigen. Sommige vrouwen hebben een verlengde verblijfsstatus waarmee ze zes maanden in Nederland mogen blijven, maar nog altijd niet werken. De belangrijkste conclusie luidt dat het aandeel vrouwen van buiten de EU-landen een goede indicatie vormt voor het aandeel illegale prostituees op de zone.

Figuur 4.5 Aandeel in het totaal per land/regio van herkomst prostituees; januari 2002 t/m juni 2003 (percentages)



Leesvoorbeeld: in juni 2003 maakten vrouwen uit Oost-Europa 57% uit van het totaal aantal vrouwen in de Huiskamer, 24% kwam uit Zuid-Amerika, 16% kwam uit Nederland en de rest (3%) kwam uit een ander land (voornamelijk Afrikaanse landen).

Bron: Cijfers Huiskamer, landregistratie 2002 en 2003

Meer dan de helft van de vrouwen op de tippelzone is afkomstig uit *Oost-Europa*, ook na de acties. Hun aandeel bedroeg 69 procent in de eerste helft van 2002 en in dezelfde periode in 2003 was het nog altijd 58 procent, ondanks de grote daling in het absolute aantal. Het aandeel *Zuid-Amerikaanse* vrouwen steeg zelfs licht: van 27 procent in de eerste helft van 2002 tot 30 procent in de eerste zes maanden van 2003¹⁶. Het aandeel *Nederlandse vrouwen* is toegenomen in de eerste zes maanden van 2003. In de eerste zes maanden van 2002 was het aandeel gemiddeld één procent en in dezelfde periode van 2003 is dit gestegen tot negen procent.

Voor het geven van een schatting gaan wij er van uit dat 95 procent van de vrouwen uit Oost-Europa en Zuid-Amerika illegaal in Nederland verblijft. In juni 2002 was 95 procent van de prostituees uit Oost-Europa of Zuid-Amerika afkomstig (73% Oost-Europa plus 22% Zuid-Amerika). Van hen was, geschat, 95 procent illegaal. Dat betekent dat in die maand waarschijnlijk 90 procent van de prostituees op de tippelzone illegaal was. In juni 2003 was hun aandeel gedaald naar 81 procent (57% Oost-Europa plus 24% Zuid-Amerika). Dat betekent dat, geschat, 77 procent van de prostituees op de tippelzone illegaal was. Al met al moet dus geconstateerd worden dat gedurende de hele evaluatie de meerderheid van de op de tippelzone aanwezige prostituees illegaal in Nederland is.

Vrouwenhandel

Uit ander onderzoek komt naar voren dat de actuele aard en omvang van de vrouwenhandel op de tippelzone ernstig is te noemen, waarbij de betrokkenheid "van zowel daders als slachtoffers uit het Balkangebied groot is"¹⁷. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat sommige vrouwen zich niet of nauwelijks realiseren dat ze slachtoffer zijn van vrouwenhandel. Zij worden uitgebuit, doordat ze bijvoorbeeld veel moeten betalen aan bemiddelaars voor huisvesting en dergelijke, hun inkomsten moeten afdragen enzovoort. De vrouwen die zich wel realiseren dat ze worden uitgebuit, durven hier vaak geen aangifte van te doen uit angst voor represailles tegen henzelf of hun familieleden in het land van herkomst, zo komt uit het aangehaalde onderzoek naar voren. Als de vrouwen naar huis terug willen begint de ellende vaak. Allereerst moet men dan meestal een groot bedrag betalen voor de terugreis. Op het moment dat die schuld is vereffend, worden de kosten voor verblijf in rekening gebracht, waardoor er een eindeloze opstapelende schuld ontstaat die moeilijk afbetaald kan worden. Dit wordt versterkt met dreigementen aan het adres van de familie in het land van herkomst. Pas dan ontdekken ze dat ze gevangen zitten in het web van prostitutie en pooiers.

Een recent onderzoek van de Amsterdamse politie naar een netwerk rond mensenhandel en gedwongen prostitutie vanuit Roemenië bevestigt dit beeld. Diverse vrouwen en meisjes (soms 16 of 17 jaar oud) werden onder valse voorwendselen naar Nederland gelokt om in de horeca in Amsterdam te werken. Hier aangekomen werden hun paspoorten in beslag genomen en kregen ze te horen dat ze een groot bedrag moesten betalen voor gemaakte kosten. Als die 'schuld' was voldaan, zouden ze hun paspoort terugkrijgen. Op die manier werden de vrouwen de prostitutie in gedwongen, voornamelijk in de escortbranche. Opvallend genoeg bleken deze vrouwen alleen in 'rustiger tijden' op de tippelzone te werk te worden gesteld. Dit laatste ging ook gewoon door ondanks de strengere maatregelen.

Noot 16 Let op: het *aandeel* is gestegen, terwijl hun *aantal* is gedaald.

Noot 17 Zie: I. Niesten en M. Rietveld, 2003.

Deze beelden werden ook bevestigd in de interviews die wij met de prostituees voerden. De meeste Oost-Europese vrouwen zijn via een 'boyfriend' (pooier) werkzaam op de zone en dienen een flink percentage van hun inkomsten af te dragen. Meer dan de helft van de vrouwen wist van tevoren dat ze in de prostitutie zouden gaan werken. De anderen zijn onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald. Een vrouw vertelde bijvoorbeeld dat ze er vanuit ging dat ze in de Nederlandse bloembollenkassen zou gaan werken. Een enkeling geeft aan via een vriendin te zijn getipt over het werk op de zone en zelfstandig naar Amsterdam te zijn gekomen.

Op basis van onze gesprekken ontstaat het vermoeden dat een groot aantal van de vrouwen niet veel te zeggen heeft over hun werk: ze beslissen niet zelf waar ze staan, hoe lang ze werken en hoeveel ze moeten afdragen. De snelle doorstroom op de zone doet ook vermoeden dat deze vrouwen na enige tijd elders te werk worden gesteld. Overigens viel op dat bijna alle vrouwen ook economische motieven hadden om naar Nederland te komen. Het merendeel van de vrouwen die wij spraken is moeder van een of meer jonge kinderen. Zij kiezen er voor op deze manier geld te verdienen voor hun kinderen en/of hun familie. Het geloof in een betere toekomst en een sterke overlevingsdrang maakt deze vrouwen heel krachtig. Het feit dat een pooier—vaak een bekende uit de woonplaats—een percentage van de verdiensten wil ontvangen, beschouwen ze als heel normaal en nemen ze op de koop toe. Ze verkeren ook in de veronderstelling dat, wanneer ze voldoende geld hebben verdiend, ze gemakkelijk met het werk kunnen stoppen.

Het is bijzonder moeilijk om te schatten in hoeveel gevallen sprake is van vrouwenhandel. Uit een recente enquête (Driessen, 2002) bleek dat 11 procent van de vrouwen uit Oost-Europa antwoordde dat ze gedwongen werd de prostitutie in te gaan. Ongetwijfeld is dit een onderschatting van het werkelijke aantal, omdat een deel niet durft toe te geven dat ze slachtoffer zijn of omdat ze het zich niet realiseren.

Een andere bron is de politie. Bij de SJZP is het aantal meldingen en aangiften door vrouwen van gedwongen prostitutie als volgt:

Tabel 4.3 Aantal aangiften van gedwongen prostitutie bij SJZP

	2000	2001	2002
aantal aangiften en meldingen m.b.t. vrouwenhandel	54	69	103
aangehouden verdachten	17	10	35

Bron: Jaarverslagen Regiopolitie Amsterdam-Amstelland 2000, 2001, 2002.

Het aantal aangiften is weliswaar gestegen de afgelopen jaren, maar het is nog altijd maar een zeer klein gedeelte van de informele meldingen die binnenkomen. Een groot deel van de vrouwen heeft een initiële aangifte niet doorgezet. Dat dit niet betekent dat vrouwenhandel niet bestaat, blijkt duidelijk uit de resultaten van het onderzoek naar vrouwenhandel van eind 2002 dat zich vooral richtte op handelaren uit Albanië. In dat onderzoek werden ongeveer vijftig vrouwen aangetroffen die slachtoffer waren van vrouwenhandel. De helft van hen kwam uit Albanië, maar een ander flink deel kwam uit Roemenië en Bulgarije. Opvallend was dat vooral de vrouwen uit Albanië geen aangifte durfden te doen, wat wederom bevestigt dat het niet doen van aangifte niet automatisch betekent dat men geen slachtoffer is. Het lijkt eerder omgekeerd te zijn.

Bij de groep vrouwen uit Zuid-Amerika lijkt vrouwenhandel een minder groot

probleem te zijn. Deze groep bestaat voornamelijk uit transseksuelen¹⁸ en travestieten. Veel van hen proberen een verblijfsvergunning te bemachtigen en willen graag in Amsterdam wonen vanwege de tolerantie ten opzichte van transseksuelen en travestieten. Via het tippelen voorzien zij in hun levensonderhoud en financieren daarmee onder andere hun operaties. De transseksuelen zijn een solidaire groep, die een speciale plek hebben op de tippelzone. De meeste van hen willen geen raam in het hartje centrum van Amsterdam, omdat ze daarmee hun privacy zouden verliezen¹⁹. Ze verkiezen de vrijheid en anonimiteit van de tippelzone of de straat.

Binnen de groep vrouwen afkomstig uit Oost-Europa is ook een kleine groep transseksuelen te onderscheiden. Deze vrouwen, waarvan de leeftijd beduidend hoger ligt, zijn voornamelijk afkomstig uit Roemenië. Vrouwenhandel lijkt bij hen niet aan de orde te zijn.

Nieuwe aanwas

De Huiskamer registreert ook of de prostituees die langskomen al eerder zijn geweest, of niet. Dat maakt het mogelijk vast te stellen hoeveel vrouwen 'nieuw' zijn op de zone²⁰ en ook kan een schatting worden gegeven van de tijd dat men gemiddeld op de zone blijft werken. We zien dat zich met name onder de Bulgaarse en Roemeense vrouwen een groot percentage nieuwe vrouwen bevindt. Elke maand is ongeveer een derde van het totaal nieuw, wat met een slag om de arm betekent dat deze vrouwen gemiddeld drie maanden blijven werken, wat overeenkomt met een ander recent onderzoek²¹. Het percentage nieuwe vrouwen onder de groep Zuid-Amerikanen is het laagste: gemiddeld is slechts acht procent van hen nieuw, wat zou betekenen dat zij gemiddeld een jaar op de zone werken. De Nederlandse vrouwen nemen een middenpositie in, maar het is moeilijk hier harde conclusies over te trekken, omdat het om een klein aantal, wisselende vrouwen gaat.

Verwacht mocht worden dat de grootschalige uitzettingen en de kleinschalige controles een dempend effect zouden hebben op het aantal nieuwe vrouwen. Duidelijk is dat in de maanden na de grootschalige acties (oktober 2002 en januari/februari 2003) grote aantallen nieuwe vrouwen hun intrede deden op de zone, maar met grote verschillen per land van herkomst. Na de actie van 23 september is het aantal Roemeense vrouwen fors afgenomen (van 45 naar 19), maar dit 'gat' is niet door nieuwe Roemeense vrouwen opgevuld. Het blijkt dat er vooral veel nieuwe Bulgaarse vrouwen zijn bijgekomen: in oktober kwamen er 26 Bulgaarse vrouwen bij en in november nog eens 39. In die maanden was maar liefst de helft van de Bulgaarse vrouwen 'nieuw' op de zone. In januari 2003 was dit ook het geval: 25 van de 55 Bulgaarse vrouwen was nooit eerder op de zone werkzaam. Later, in mei en juni, lijkt sprake te zijn van een inhaalslag door de Roemeense vrouwen ten koste van de Bulgaarse vrouwen. In deze laatste twee maanden zijn 28 nieuwe Roemeense dames op de zone gesignaleerd ten opzicht van 10 nieuwe Bulgaarse vrouwen.

4.3 Aantal klanten

De beheerder van de Tippelzone maakt een paar keer per jaar tellingen van

Noot 18 Met de transseksuelen worden tevens de transgenderisten bedoeld.

Noot 19 Voor het grootste deel geldt overigens dat dit ook niet zou kunnen, zelfs al zouden ze het willen. De pandgebonden prostitutie is immers aan zeer strakke regels gebonden wat illegale werknemers betreft.

Noot 20 Zie voor een overzicht bijlage 5.

Noot 21 Zie: Driessen, 2002.

het aantal auto's dat de zone oprijdt. Alleen auto's die vanaf de Seineweg komend het terrein op rijden worden geteld. Auto's die na één rondje direct keren dus niet. Auto's die aan het eind van de Seineweg keren en weer de zone op rijden worden wel dubbel geteld. Voor hoeveel auto's dit geldt is niet bekend.

Tabel 4.4 Aantal auto's per avond

	aantal auto's
1 juli 2001	1.132
2 september 2002	1.144
2 december 2002 (schatting)	845
16 mei 2003	1.156

Bron: Beheerder Theemsweg en verslagen begeleidingscommissie Toppelzone Theemsweg.

Het aantal prostituees vertoonde de afgelopen jaren forse schommelingen, maar het aantal auto's bleef redelijk constant. Het aantal auto's op de zone (de 'vraag') lijkt dus nauwelijks af te hangen van het aantal prostituees (het 'aanbod').

5 Uitvoering beheersmaatregelen

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de extra beheersmaatregelen zijn toegepast in de eerste zes maanden van 2003. Het verhaal kan globaal worden ingedeeld in drie stukken van elk twee maanden. In elke paragraaf wordt steeds aandacht besteed aan:

- de onderlinge relaties tussen politie, hulpverlening en anderen;
- vrouwenhandel;
- verplaatsing.

De informatiebronnen voor dit hoofdstuk zijn divers: de bijna maandelijkse vergaderingen van de projectgroep waar politie, hulpverlening en anderen onder leiding van de gemeente de stand van zaken op de zone bespraken. Verder hebben wij gesprekken gevoerd met een groot aantal mensen die professioneel bij de Tappelzone Theemsweg betrokken zijn, zoals politiemensen, hulpverleners en vertegenwoordigers van de gemeente. Tot slot hebben wij interviews gehouden met prostituees zelf en met leden van de begeleidingscommissie waar onder andere buurtbewoners in vertegenwoordigd zijn²².

5.1 Januari en februari 2003 – rustige start

Op papier was 1 januari 2003 een bijzondere dag voor de tappelzone: de start van de periode van zes maanden waarin de extra beheersmaatregelen hun beslag moesten krijgen. In de praktijk was er in de eerste twee maanden, op de grootschalige 'veegactie' van 13 januari na, maar weinig te merken van een verandering ten opzichte van het voorgaande jaar. De APV was aangepast, maar de politie gaf in deze eerste twee maanden nog geen verwijderingsbevelen. Dit omdat er, aldus de politie, middels een uitvoeringsbesluit eerst duidelijkheid moest komen over de wijze waarop verwijderingsbevelen konden worden gegeven. Ook moest er een informatiebord komen te staan op de zone met informatie en flyers om de prostituees te wijzen op de regels. Die zaken waren pas in maart beschikbaar. Wat dat betreft kan dus worden gesproken van een 'rustige start'.

Onderlinge relaties

Een belangrijke gebeurtenis in deze eerste periode, was de grootschalige actie van 13 januari 2003. Deze werd niet positief gewaardeerd door de meeste hulpverleners. Er was vooral kritiek op de wijze van optreden door politiefunctionarissen tijdens de acties die volgens sommigen 'respectloos' was. Er werd met stemverheffing gesproken, er was nauwelijks geduld met prostituees die niet snel genoeg reageerden op aanwijzingen en vrouwen zouden uit auto's zijn 'gesleurd', aldus vertegenwoordigers van de hulpverlening. Daarnaast werd de grootschaligheid van de actie bekritiseerd; het woord 'razzia' werd door enkelen gebruikt. De vrouwen werden in bussen gedreven, afgevoerd en waren duidelijk bang. Tot slot meldt de Zorgcoördinator Slachtoffers vrouwenhandel dat de politie niet (voldoende) gebruik maakt van de scorelijst die is ontwikkeld om te bepalen of sprake is van vrouwenhandel. De politie begrijpt de kritiek en verontschuldigt zich voor eventuele misdadingen door enkelingen, maar benadrukt dat het om incidenten gaat. Vooraf-

Noot 22 Zie voor overzicht geïnterviewden bijlage 1.

gaand aan de acties krijgt iedere deelnemer op het hart gedrukt zorgvuldig en met respect te werk te gaan. Dat dit misschien niet altijd gebeurt is jammer, maar nooit helemaal te voorkomen. Alle partijen zijn het overigens met elkaar eens over het feit dat de actie in januari 2003 beter verliep dan de eerste in september 2002. Door alle vrouwen direct te transporteren naar een opvang voor de intakegesprekken, werd lang wachten voorkomen.

Vrouwenhandel

De hulpverlening uit haar zorgen omtrent de intakegesprekken met prostituees na afloop van grootschalige acties, zoals in januari. Na afloop van de acties bleek dat geen enkele vrouw aangifte had gedaan van vrouwenhandel. Hierdoor zijn er bij de hulpverlening vragen gerezen over de wijze van aanhouden en het vervolg. Hebben de vrouwen die zijn aangehouden tijdens hun intakegesprek met de politie wel genoeg gelegenheid gekregen vrijuit te spreken over eventuele vrouwenhandel? Krijgen de vrouwen de B9-regeling²³ aangeboden? Wordt hen uitgelegd wat deze regeling inhoudt en wat de gevolgen zijn als ze meewerken? Politie en hulpverleners hebben samen de checklist die de politie hanteert bij de intake bekeken om deze, indien nodig, aan te passen. Dat bleek niet nodig: alle onderwerpen die aan de orde moeten komen, maakten deel uit van de checklist. Het is echter wel de vraag *hoe* de checklist wordt afgenomen. Worden alle vragen ook daadwerkelijk gesteld? En hoeveel wordt geïnvesteerd in het opbouwen van de vertrouwensrelatie die nodig is om slachtoffers van vrouwenhandel tot aangifte te bewegen? Ondanks gesprekken tussen politie en vertegenwoordigers van hulpverleningsinstanties en overleg over de checklist, bleef dit bezwaar eigenlijk gedurende de gehele evaluatieperiode bestaan: bestrijding van illegaliteit is volgens sommigen niet meer dan het aanpakken van een symptoom²⁴. De aanpak van vrouwenhandel zou veel meer aandacht moeten krijgen, aldus enkele hulpverleners. Overigens is het ook buiten Amsterdam bekend dat het aantal aangiften van vrouwenhandel zeer laag is. De Amsterdamse politie vraagt zich dan ook af wat er nodig is om deze vrouwen ooit zo ver te krijgen aangifte te doen. Ervaringen in het verleden laten zien dat het, zelfs na langdurig investeren in het opbouwen van een vertrouwensband en het bieden van extra zekerheden²⁵, toch meestal niet tot een aangifte komt. Men ziet meer in recherche-onderzoeken, zoals in 2002 naar de georganiseerde criminaliteit vanuit Albanië en in 2003 naar een Roemeens netwerk rond mensenhandel en gedwongen prostitutie. Ook dringt men vanuit de Amsterdamse politie regelmatig aan op een grondige Europese aanpak van deze problematiek. Als er geen internationale samenwerking tot stand komt, kan de Amsterdamse politie in haar eentje niet veel meer doen dan de ergste uitwassen proberen te voorkomen. Daarnaast moet de betreffende afdeling van de recherche keuzes maken, omdat zij ook belast is met controles in de prostitutiebranche, kleinschalige onderzoeken naar vrouwenhandel en kinderporno. Dat vrouwenhandel daarbij niet de constante aandacht heeft, spreekt volgens de SJZP voor zich. Overigens wijst de politie er op dat desondanks de twee, hierboven reeds aangehaalde, onderzoeken zijn verricht naar twee criminele organisaties die zich bezighielden met vrouwenhandel werden ontmanteld.

Verplaatsing

Het aantal vrouwen op de zone ligt in deze periode fors lager dan in de eerste maanden van 2002. Er komen echter geen signalen binnen dat het verschil,

Noot 23 Bijlage 4 beschrijft kort de inhoud van de B9-regeling.

Noot 24 Zie: Korteweg, E., 'Vrouwenhandel verkeerd bestreden', in *Trouw*, 15 juli 2003 voor een weergave van dit standpunt.

Noot 25 Welke dit zijn is niet specifiek gevraagd.

ongeveer vijftig vrouwen per nacht, naar andere plekken in Amsterdam is uitgewaaid. Niet naar de directe omgeving van de Theemsweg, maar ook niet naar andere plekken in de stad. De politie geeft wel aan dat collega's van tippelzones in andere steden, zoals in Utrecht en Rotterdam, het merken als er strenger wordt gecontroleerd in Amsterdam. Als er al verplaatsing is, lijkt deze vooral naar andere tippelzones plaats te vinden. De hulpverlening wijst met nadruk op het feit dat verplaatsing niet altijd zichtbaar hoeft te zijn: de vrouwen kunnen ook verdwijnen naar andere vormen van prostitutie, zoals de O6-escort, de koffiehuisen of vanuit huis gaan werken. Dit laatste werd bevestigd in een deel van de interviews met de prostituees zelf, dus er kan niet met zekerheid worden geconcludeerd dat er geen verplaatsing is opgetreden. Zichtbaar was deze in elk geval niet.

5.2 Maart en april 2003 – uitvoering maatregelen

Het bord met informatie over de regels op de zone is inmiddels geplaatst; de regels worden in tien talen uitgelegd. De informatiefolders voor de prostituees zijn inmiddels ook opgesteld, in drie talen vertaald en gedrukt.

Procedure politiecontrole

Bij een controle door de politie wordt altijd gevraagd naar een paspoort of een ander verblijfsdocument, met een geldige verblijfsstatus. Een toeristenvisum is een geldige verblijfsstatus in Nederland, maar werken is niet toegestaan. Als een prostituee werkend wordt aangetroffen op de zone dan vervalt de vrije verblijftermijn van drie maanden onmiddellijk. Het paspoort wordt ingenomen en de prostituee krijgt te horen dat zij zich binnen twee dagen moet melden bij de vreemdelingenpolitie in het bezit van een vliegticket. Daar wordt een gecontroleerde uitzetting met de marechaussee geregeld. De inname van het paspoort wordt door de politie geregistreerd.

Bij vrouwen die een kopie van een paspoort bij zich dragen, wat steeds vaker voorkomt, kan geen gecontroleerd vertrek worden uitgevoerd. De keuze is dan tussen het wegzenden van de vrouw of haar in vreemdelingenbewaring stellen. Dit laatste is eigenlijk geen optie, vanwege het gebrek aan (cel)capaciteit. Bij gebrek aan mogelijkheden voor vertrek kan dit soms weken duren en in vergelijking met 'echte' criminelen vindt men dit eigenlijk een te zware maatregel. Daarom worden de vrouwen altijd mondeling van de zone gestuurd. In sommige gevallen wordt de kopie van het paspoort ingenomen en moet de vrouw het originele paspoort meenemen bij de afspraak met de vreemdelingenpolitie. Als de vrouw aangeeft te zijn gedwongen tot prostitutie moet zij in contact worden gebracht met een lid van het Tippelteam.

Ook is er inmiddels een toelichting beschikbaar op de mogelijkheden die de nieuwe APV biedt. De politie stuurt met die informatie in de hand klanten, maar ook prostituees van de zone middels een zogenaamd verwijderingsbevel. Bij herhaalde overtreding kan zelfs een verblijfsverbod voor drie maanden worden uitgevaardigd door de burgemeester. Zo ver is het tijdens de evaluatieperiode niet gekomen, maar een groot aantal vrouwen is mondeling van de zone gestuurd. Van hen wordt de identiteit niet vastgelegd, zodat onmogelijk kan worden vastgesteld of zij ook inderdaad wegblijven van de zone. De politie maakt in de loop van deze periode een systeem waarin dit wel kan worden bijgehouden. Bij de huidige praktijk is het belangrijk dat hetzelfde koppel agenten de hele avond blijft staan, zodat mondelinge verwijderingsbevelen tenminste voor de duur van één avond gehandhaafd kunnen worden. Dit komt echter slechts bij hoge uitzondering voor, omdat de politie regelmatig wordt weggeroepen voor andere calamiteiten in het district. Op deze manier kunnen de vrouwen dus gewoon weer de zone oplopen, zodra de politie vertrekt. Toch is men bij de politie gelukkig met de mogelijkheden die de aangepaste APV biedt.

Bij de controles worden nu regelmatig kopieën van paspoorten getoond. Dat zijn natuurlijk geen officiële verblijfsdocumenten. Officieel moet voor deze vrouwen een afspraak worden gemaakt zich te melden bij de Vreemdelingenpolitie. Niet alleen moeten zij dan een vliegticket meenemen, maar ook hun echte paspoort. In de praktijk wordt de kopie van het paspoort ingenomen en wordt de vrouw van de zone gestuurd, maar dit heeft weinig gevolgen. De politie beraadt zich op mogelijkheden hier strenger tegen op te treden. Tijdens controleacties komt de politie niet in de Huiskamer. In de praktijk leidt dit ertoe dat de Huiskamer verandert in een soort 'vrijstaat', waar de strengere regels niet lijken te gelden. Illegale prostituees vluchten razendsnel de Huiskamer in zodra de politie de zone oprijdt. Als de politie daarna vertrekt, komen ze gewoon weer naar buiten.

Onderlinge relaties

Al met al wordt de relatie tussen de politie van het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat en de hulpverlening langzamerhand steeds iets minder goed in deze twee maanden. Er worden nu echt dagelijks controles op illegaliteit uitgevoerd in plaats van één keer per maand in het groot. De politie zoekt naar manieren om haar taak zo goed mogelijk, en toch humaan, uit te voeren, maar het optreden komt op sommige hulpverleners over als onnodig hard en 'respectloos'. Ook de roep om meer aandacht voor vrouwenhandel wordt geuit.

In maart en april zijn voorlichtingsavonden georganiseerd in samenwerking met de politie van de afdeling Jeugd en Zedenzaken (maart) en het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat (april) en de Huiskamer. Tijdens deze avonden is, met het oog op de verwarring onder de vrouwen, ingegaan op de regels rond illegaliteit en de mogelijkheden iets tegen uitbuiting of vrouwenhandel te doen. Hoewel het niet de bedoeling was, kwam er direct na de voorlichting van 18 april toch een politiecontrole. Veel vrouwen voelden zich hierdoor in de val gelokt en sinds dit 'incident' is de relatie tussen politie en de medewerkers van de Huiskamer verslechterd. Bij de prostituees ontstond het gevoel dat de medewerkers van de Huiskamer, maar bijvoorbeeld ook een medewerkster van het Bureau voor Rechtshulp, met de politie samenwerkten. Daarna bleek het nog moeilijker een vertrouwensband met de prostituees op te bouwen.

Vrouwenhandel

De meeste vrouwen uit Oost-Europa waar wij mee spraken zijn, zoals gezegd, illegaal in Nederland. Door de controles die in deze maanden worden gehouden, worden zij belemmerd bij het uitoefenen van hun werk. Daardoor lopen hun inkomsten terug. De Nederlandse prostituees zijn meestal wel positief over de acties. Volgens hen zijn de 'illegale vrouwen' in aantal afgenomen, waardoor hun eigen concurrentiepositie is verbeterd. Immers, zij kunnen tijdens de controles van de politie gewoon doorwerken. De Zuid-Amerikaanse dames die eigener beweging, dus zonder bemiddelaar, pooier of 'boyfriend', naar de zone zijn gekomen, zijn net als de Nederlandse vrouwen redelijk positief over de controles. Zij staan er meestal al relatief lang, zijn bekend bij veel politieagenten en worden meestal gedoogd op de zone, naar eigen zeggen.

Er bestaat bij veel vrouwen, ondanks de voorlichting, onduidelijkheid over de regels. Wanneer mag je nu wel op de zone staan en wanneer niet? Men denkt dat vrouwen die een verblijfsvergunning hebben voor een EU-land gewoon op de zone mogen werken, maar ook hier bestaat onduidelijkheid over. De meeste prostituees reageren trouwens tamelijk laconiek op de acties van de politie: men vlucht de Huiskamer in omdat men weet dat de politie daar niet controleert. En als men mondeling van de zone wordt gestuurd komt men later gewoon weer terug. Interessant detail is trouwens dat bijna geen

enkele vrouw die nu op de zone staat, de 'grote' actie van 13 januari 2003 persoonlijk heeft meegemaakt. De roulatie, met name onder de Oost-Europese vrouwen, is zo hoog, dat na drie maanden bijna alle vrouwen 'nieuw' zijn.

Bezoek aan de tippelzone – een verslag van de onderzoekers

De zone gaat, zoals altijd, stipt om 21:00 uur open. Ongeveer tien vrouwen gaan bij de bushokjes staan en er komt een gestage stroom auto's op gang. Om iets over half tien rijden twee motoragenten met hoge snelheid de zone op. Ze steken het grasveld al rijdend over: één van hen blokkeert de deur naar de huiskamer om vrouwen de weg naar binnen te versperren en de ander parkeert zijn motor. Hij loopt de bushokjes af en vraagt de vrouwen om identificatie. Drie vrouwen worden weggezonden, maar het ziet er niet naar uit dat hun naam wordt genoteerd: de wegzendbevoegdheid wordt dus mondeling toegepast.

De drie vrouwen lopen naar de uitgang, maar verlaten de zone niet. Zo te zien wachten ze op vervoer. Na een kwartier zijn ze nog niet opgepikt en wandelen ze de Theemsweg zelf maar af. De motoragenten blijven nog een minuut of twintig staan wachten voor de ingang van de Huiskamer. Op de hele zone is inmiddels bijna geen prostituee meer te zien, behalve de prostituees op de afwerkplekken. Dan vertrekken de agenten.

De zone komt weer tot leven: tientallen vrouwen komen uit de Huiskamer tevoorschijn en zoeken een plekje op de zone. Binnen twee minuten komt er een busje van de politie de zone op rijden. De procedure herhaalt zich: de vrouwen hollen naar binnen en de zone is binnen de korte tijd verlaten. Maar deze keer rijdt de politie door naar de parkeerhaven bij de uitgang van de zone. De agenten stappen daar uit en controleren automobilisten op het dragen van hun gordel of het negeren van het keurverbod. Langzaam komen er weer wat vrouwen uit de Huiskamer naar buiten. Ze worden niet om hun papieren gevraagd en uiteindelijk komen alle vrouwen uit de Huiskamer tevoorschijn om hun werk te gaan doen.

Verplaatsing

Er komen nog altijd bijna geen signalen binnen bij politie of hulpverlening dat er op andere plekken in de stad duidelijk meer zou worden getippeld dan vóór de invoering van de extra beheersmaatregelen op de Tippelzone. Er wordt wel op andere plekken getippeld, zoals achter het Centraal Station en op de Wallen, maar deze circuits zijn tot op grote hoogte gescheiden van elkaar. De gebeurtenissen daar staan vrijwel los van de gebeurtenissen op de Tippelzone. Overigens benadrukken zowel politie als hulpverleners dat er een reëel risico is op minder zichtbare verplaatsing, met name naar de escortbranche. De politie geeft aan een 'beperkte informatiepositie' te hebben in deze tak van prostitutie, maar uit rechercheonderzoek onder Roemenen bleek dat dit zeker een markt is voor illegale prostituees.

De interviews met de prostituees die (nog) op de tippelzone werken, bevestigen dat er weinig verplaatsing is. De meeste Oost-Europese meiden die wij spraken hebben alleen nog maar in Amsterdam op de tippelzone gewerkt. De groep transseksuelen lijkt wat mobieler. Zij hebben, voordat ze op de tippelzone in Amsterdam stonden, meestal ook op andere tippelzones in Nederland gewerkt, zoals in Den Haag, Utrecht en Rotterdam. Toch is ook dat afgenomen: de onveiligheid neemt toe, de reis kost geld en velen zijn niet in het bezit van het pasje dat op sommige andere zones nodig is.

5.3 Mei en juni 2003 – oplopende spanning

Het aantal vrouwen op de zone blijft ook tijdens de twee laatste maanden van de evaluatie constant rond de vijftig per avond. De extra controles leiden tot spanningen bij de prostituees; de angst onder de vrouwen is groot en nadert nu soms zelfs 'pure paniek', aldus de arts van de GG&GD. Kennelijk is nu bij iedereen doorgedrongen dat het ernst is met de extra controles en zijn de mogelijkheden de controles te ontwijken kleiner geworden. De politie is

elke avond aanwezig op de zone en controleert regelmatig. Zodra de politie zich laat zien, vluchten bijna alle vrouwen de Huiskamer in. Papieren van de overige prostituees worden gecontroleerd en met grote regelmaat worden er vrouwen (mondeling) van de zone afgestuurd. De identiteit van deze personen wordt dus nog steeds niet vastgelegd. In drie gevallen achtte de dienstdoende politiefunctaris dit wel noodzakelijk. Hun gegevens zijn ingevoerd in een bestand dat speciaal voor dit doel is gemaakt door het wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat. Deze personen zijn niet opnieuw aangehouden op de zone en het is tijdens de evaluatieperiode dus nog niet tot een (aanvraag van) verblijfsverbod gekomen. De politie is toch tevreden over de mogelijkheden die de nieuwe APV biedt, omdat het ze een 'stok achter de deur' geeft.

Travestiet dood gevonden

Amsterdam – Op sportpark Spieringhorn in Amsterdam is gistermiddag het levenloze lichaam aangetroffen van een 34-jarige man uit Ecuador. Het gaat om een travestiet die als prostituee op de nabijgelegen tippelzone werkte. De politie gaat uit van een misdrijf. Het lichaam werd ontdekt door een gemeenteambtenaar die in het sportpark aan het werk was.

(Uit: *Het Parool* van 24 juni 2003)

Onderlinge relaties

In de laatste maanden van de evaluatieperiode verslechtert de relatie tussen de politie en de hulpverleners zienderogen. In haar zoektocht naar de meest effectieve wijze van optreden bedenkt de politie steeds weer nieuwe tactieken. Nog altijd vluchten de vrouwen bijna allemaal de Huiskamer in bij controles, maar de politie gaat steeds verder in het beletten hiervan. Voor de deur wordt een collega geposteerd die voorkomt dat vrouwen naar binnen kunnen. De andere collega loopt dan de zone over en controleert de paspoorten. Ook worden sommige controles, zoals die van eind juni/begin juli, 'in burger' uitgevoerd. Dat is begrijpelijk vanuit het oogpunt van de politie, maar als er ook leden van het Toppelteam aan een dergelijke actie meedoen, wordt het opbouwen van een vertrouwensband met de prostituees vrijwel onmogelijk, aldus de hulpverleners in de Huiskamer.

Een andere 'verharding' is het feit dat nu ook met enige regelmaat prostituees die al bij een klant in de auto zitten om hun papieren worden gevraagd. Tot voor kort was dit *not done*, maar een deel van de prostituees maakte hier misbruik van door snel, zonder te onderhandelen over de prijs, bij de eerste de beste klant in te stappen en te vertrekken naar de afwerkplekken. Vervolgens probeerden ze daar dan, in strijd met de regels op de zone, direct een volgende klant op te pikken, wetende dat er op de afwerkplekken zelf niet wordt gecontroleerd.

Deze verandering in het optreden door de politie (de hulpverlening spreekt van 'verharding') wordt door de medewerkers van de Huiskamer niet gewaardeerd. Zij krijgen het idee dat sommige politiemensen erop rekenen dat de zone binnenkort gesloten zal worden. Hen is ook ter ore gekomen dat prostituees met een geldig paspoort en een stempel van de vreemdelingenpolitie toch zijn aangehouden, waarover de politie haar verbazing uitspreekt. Verder hebben veel medewerkers van de Huiskamer het idee dat bij controles buiten de zone pooiers, die volgens de hulpverleners duidelijk aanwezig zijn, ongemoeid worden gelaten en dat alleen vrouwen worden opgepakt. Ook degenen die de vrouwen naar de zone brengen, worden door de politie niet aangepakt, is de opinie van veel Huiskamermedewerkers. Ook hier is de politie een andere mening toegedaan: elke kans die men krijgt om pooiers of andere betrokkenen, zoals chauffeurs, te arresteren wordt met

beide handen aangepakt.

Tot slot wijzen de medewerkers van de Huiskamer op de verhalen die ze horen van vrouwen die slachtoffer zijn van vrouwenhandel, maar hiermee niet naar de politie willen of durven stappen. Volgens hen betekent dit dat de politie haar taak niet optimaal uitvoert: de balans tussen handhaving en hulpverlening is volgens hen doorgeslagen naar handhaving. Volgens het verslag van de begeleidingscommissie is de 'geloofwaardigheid van de politie zowel bij de prostituees als de hulpverleners volledig weg'.²⁶ De politie wijst er op dat zij slechts hun taak uitvoeren. Als de politie consequent controleert kunnen hulpverleners niet aan de vertrouwensband met de prostituees werken. Maar als de politie *niet* consequent zou controleren, wordt de situatie met betrekking tot de openbare orde onbeheersbaar en neemt de roep om controles weer toe.

Overigens realiseren ook de hulpverleners zich dat de politie soms over informatie beschikt die noopt tot hard optreden tegen bepaalde vrouwen. Rechercheonderzoek kan aanleiding vormen specifieke vrouwen 'uit de auto te trekken' en aan te houden. Voor buitenstaanders is vaak moeilijk in te schatten in welke gevallen de politie om dergelijke redenen harder optreedt dan eerst. Hun acties en onderzoeken achter de schermen zijn vaak onzichtbaar voor het grotere publiek.

Vrouwenhandel

Nog altijd komen er nauwelijks aangiften van vrouwenhandel binnen bij de politie²⁷. Dat wil echter niet zeggen dat er geen problemen zouden zijn: de vrouwen afkomstig uit Oost-Europa blijken niet snel bereid met hun problemen (gedwongen prostitutie, gebruik van geweld, intimidatie) naar de hulpverleners of de politie te komen. De medewerkers van de Huiskamer geven aan dat de prostituees steeds vaker in de problemen komen. Vrouwen stromen niet altijd door naar de B-9 regeling of naar een traject met officiële aangifte, maar kunnen ook via de Internationale Organisatie voor Migratie²⁸ (IOM) terugkeren naar het land van herkomst. Het is vaak niet duidelijk of een vrouw daadwerkelijk is teruggekeerd, maar uit een registratie door de Huiskamer blijkt dat er in de eerste zes maanden van 2003 vier vrouwen zijn begeleid naar het IOM²⁹. Via-via horen medewerkers van de Huiskamer verhalen over vrouwen die slachtoffer zijn van vrouwenhandel. De artsen van de GG&GD die spreekuur houden in de Huiskamer melden dat er meer verkrachtingen van prostituees plaatsvinden buiten de tippelzone dan voorheen. Aangezien ook hier bijna nooit aangifte van wordt gedaan, is het moeilijk exacte aantallen te noemen.

De politie houdt nog altijd één keer per week spreekuur in de Huiskamer waar vrouwen terecht kunnen met vragen. Volgens de hulpverleners wordt hiervan bijna geen gebruik meer gemaakt sinds het hardere politieoptreden op de tippelzone, omdat het vertrouwen in de politie sterk zou zijn afgenomen. De politie bevestigt dat de vrouwen wat minder snel op de politie afstappen dan voorheen. Desondanks worden er nog altijd één à twee gesprekken per spreekuur gevoerd. Soms zoeken leden van het tippelteam zelf ook contact, meestal op aangeven van de Huiskamer, met bepaalde vrouwen om informatie te verschaffen en de regels uit te leggen. Controles worden tijdens het

Noot 26 Begeleidingscommissie Tippelzone Theemsweg, Verslag commissievergadering 30 juni 2003.

Noot 27 In mei en juni waren er twee aangiften van vrouwenhandel die aan de tippelzone verbonden konden worden. De officiële term is overigens mensenhandel: "Een ander onder dwang of middels misleiding voor uitbuiting in de prostitutie brengen."

Noot 28 Het IOM is een intergouvernementele organisatie, waar vreemdelingen die vrijwillig wensen terug te keren hulp kunnen krijgen in de vorm van een vliegticket en een eenmalige ondersteuningsbijdrage.

Noot 29 In de laatste drie maanden van 2002 zijn vijf vrouwen doorverwezen naar het IOM.

spreekuur niet uitgevoerd, maar men waarschuwt wel voor de consequenties als de vrouw 'buiten' gecontroleerd wordt.

Verplaatsing

In de laatste weken van de maand juni komen er enkele signalen binnen bij hulpverlening en bewoners dat er in de directe omgeving van de tippelzone zou worden getippeld. In het verslag van de begeleidingscommissie staat bijvoorbeeld dat er wordt getippeld op de Seineweg, op de Theemsweg en op de parkeerplaatsen van de sportvelden in de buurt van de zone. Maar ook op de Haarlemmerweg, de Burgemeester de Vlugtlaan en de Slotermeerlaan lijkt het tippelen toe te nemen, volgens sommigen. De politie heeft naar aanleiding van deze signalen controles uitgevoerd op die plaatsen, maar geen tippelen geconstateerd. Hieruit concludeert zij dat *a/s* er al getippeld is, dit eenmalig was en geen sprake is van vaste werkplekken. Het is ook niet altijd duidelijk of er sprake is van tippelen of van vrouwen die wachten tot de politie van de zone is verdwenen. Natuurlijk kan niet worden uitgesloten dat wachtende vrouwen ook af en toe een klant oppikken, maar om te concluderen dat velen hun werkgebied hebben verplaatst van de zone naar de directe omgeving zou te ver voeren.

Ook verplaatsing van tippelprostitutie naar andere plekken in de stad, zoals de Wallen of het Centraal Station, lijkt niet voor te komen. Er komen wel wat signalen binnen over enkele tippelende Bulgaarse prostituees in de Van Woustraat die vanuit de auto zouden werken, maar ook hier is geen sluitend bewijs voor. Opvallend genoeg lijkt er in deze twee maanden ook sprake te zijn van verplaatsing naar de Tippelzone Theemsweg *toe*. Het gaat hier om legale vrouwen. Een deel van de vrouwen op de zone is afkomstig van andere plekken uit Amsterdam, zoals het Centraal Station, of andere steden, zoals Utrecht. Deze toename wordt volgens sommigen echter niet veroorzaakt doordat de zone aantrekkelijker wordt naarmate er minder illegale vrouwen staan, maar doordat er strenger wordt gehandhaafd achter het Centraal Station en op andere tippelzones in het land.

6 Visies van betrokkenen

De twee voorgaande hoofdstukken gaven een beschrijving van de effecten van de extra beheersmaatregelen en de wijze waarop ze zijn toegepast. Daarmee is antwoord gegeven op de twee onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal stonden. In onze gesprekken met alle betrokkenen hebben wij echter over meer gepraat dan alleen maar de extra beheersmaatregelen en hun effect. Wij hebben ook gesproken over eventuele sluiting van de tippelzone, lange termijneffecten, internationale vrouwenhandel en gerelateerde onderwerpen. Een deel van die extra informatie lijkt ons interessant genoeg om ook kort weer te geven in dit verslag. Daarom is dit hoofdstuk gereserveerd voor visies van betrokkenen die eigenlijk niet goed 'pasten' binnen de onderzoeksopzet.

6.1 Politie

De meeste politiemensen die wij hebben gesproken zouden het liefst zien dat de Toppelzone wordt gesloten. Daar geeft men een aantal redenen voor. Zo blijkt uit onderzoek door de politie zelf dat de zone voor criminele organisaties uit met name Oost-Europa fungeert als een soort springplank of 'rode loper' naar de Amsterdamse onderwereld. Men heeft geconstateerd dat de tippelzone voor vrouwenhandelaars een voorportaal is voor het stallen van illegale prostituees in afwachting van valse documenten, die vervolgens 'legaal' doorstromen naar bordelen. Met de opbrengst van het tippelen zouden ook drugstransporten en andere vormen van georganiseerde criminaliteit worden gefinancierd. Men is wel zo realistisch niet te verwachten dat sluiting van de tippelzone een einde zou maken aan infiltratie in de Amsterdamse criminele circuits, maar het zal er in elk geval niet makkelijker door worden. Zoals gezegd heeft de Amsterdamse politie behoefte aan internationale aanpak. Op Europees niveau zal men zich terdege met deze problematiek moeten gaan bezig houden, wil de Amsterdamse politie in haar eentje niet veel meer doen dan de ergste uitwassen proberen te voorkomen.

De huidige aanpak van de illegaliteit laat volgens de politie te wensen over. Het aantal vrouwen mag dan gedaald zijn, de verhouding tussen legale in illegale prostituees is vrijwel gelijk gebleven: nog altijd is naar schatting driekwart van de prostituees illegaal. Sommigen vinden elke illegaal er één teveel en zijn om die reden voor sluiting van de zone. Ook vindt men dat het aantal incidenten nog te hoog is: de daling van het aantal verstoringen van de openbare orde is minder sterk dan de afname van het aantal vrouwen op de zone. Dat betekent dat de overlast relatief gesproken nog altijd groot is. Een deel van de politiefunctionarissen waar wij mee hebben gesproken, gaf aan niet bevreesd te zijn voor verplaatsing als de zone gesloten zou worden. Men is bereid om in de periode na de sluiting fors te investeren in het aanpakken van tippelen in de directe omgeving van de tippelzone om zo snel mogelijk aan prostituees en klanten duidelijk te maken dat het op die plek niet meer is toegestaan. Ook in de rest van de stad zal snel en streng worden opgetreden tegen tippelen. Daarna zal er middels een waarschuwingssysteem via de buurtregisseurs extra op tippelen worden gelet, met name in het wijkteam waar de tippelzone ligt.

Men vindt het ook belangrijk dat het beleid op de tippelzone consequent is met de rest van het prostitutiebeleid. Het feit dat er extra tegen illegaliteit wordt opgetreden in de pandgebonden prostitutie heeft maximaal effect als de tippelzone niet langer als 'opvang' voor illegale prostituees kan fungeren.

Al met al geeft de politie aan twee alternatieven te zien: het openhouden van de tippelzone onder bepaalde voorwaarden of sluiting. Openhouden is een optie, mits er een stringent toegangsbeleid komt, zodat er geen illegale prostituees op de zone kunnen komen. In dat geval zal overigens wel een discussie ontstaan over de vraag of het rendabel is de zone open te houden omdat het aantal vrouwen waarschijnlijk klein zal zijn.

Sluiting is ook een alternatief, maar dat zal een aantal neveneffecten hebben. Georganiseerde criminaliteit moet een ander afzetgebied zoeken, prostitutie zal zich verplaatsen naar elders en de informatiepositie van de politie wordt er niet beter op. Proefsluiting is een optie om te bezien in hoeverre dit inderdaad de effecten zijn, hoewel effecten vaak pas op langere termijn zichtbaar worden. Ook is het de vraag of de gevolgen überhaupt zichtbaar zullen zijn, omdat een deel van de verplaatsing in de richting van de escort zal zijn.

6.2 Hulpverlening

Er zijn verschillende hulpverleningsinstellingen actief op de tippelzone. De medewerkers van de Huiskamer zijn voor dit onderzoek onze belangrijkste informatiebron geweest. Zij zien het als hun primaire taak om laagdrempelige opvang te bieden aan vrouwen op de zone, ongeacht of zij legaal dan wel illegaal zijn. Daarbij moet niet worden vergeten dat HVO een huisvestingsinstelling is, die zich van oorsprong richtte op de opvang van dak- en thuislozen. Om laagdrempelige hulp aan prostituees te kunnen bieden is een veilige vertrouwde omgeving, een Huiskamer, dan ook een voorwaarde.

De extra beheersmaatregelen hebben veel van de medewerkers gevergd; het werd steeds moeilijker om een vertrouwde plek in stand te houden. De functie van de Huiskamer viel niet goed te combineren met de wijze waarop de politie haar taken uitvoerde. HVO is van mening dat het accent binnen de politie te veel is doorgeschooten naar de aanpak van illegale prostituees. Het probleem van illegale prostituees is volgens HVO echter niet nieuw, maar vrij stabiel in Amsterdam. De zone heeft deze vorm van illegaliteit alleen maar zichtbaar gemaakt. Door de aanscherping van de APV kreeg de politie meer mogelijkheden om de zone beheersbaar te houden en op te treden tegen illegaliteit. Tijdens de eerste zes maanden is de meeste aandacht uitgegaan naar de aanpak van illegale prostituees en minder naar de aanpak van vrouwenhandel, terwijl beheersbaarheid het primaire doel was. Daar komt nog bij dat volgens HVO een goed vervolgtraject op de controles op illegaliteit ontbreekt. De politie kan, vanwege een groot cellentekort weinig doen tegen vrouwen die, nadat ze zijn teruggestuurd naar hun land van herkomst, gewoon terugkeren op de zone. De politie maakt overigens bezwaar tegen de suggestie dat haar optreden de illegaliteit in de hand zou hebben gewerkt: zij zeggen continu op de zone aanwezig te zijn en, zodra dat mocht en kon, te hebben opgetreden.

Deze 'kloof' die tussen de politie en hulpverlening is ontstaan zal in de toekomst gedicht moeten worden, wil de tippelzone goed blijven functioneren. De hulpverlening heeft het idee dat zij al een aantal belangrijke stappen heeft gezet in de richting van de politie, die onvoldoende opgemerkt zijn door de andere spelers in het veld, met name politie en gemeente. Men moet zich realiseren dat medewerkers van de Huiskamer vanuit de optiek van 'hulpverleningsland' tamelijk ver zijn gegaan in de samenwerking met de politie ter vergroting van de beheersbaarheid op de zone. Het op eigen initiatief mede organiseren van een voorlichtingsavond, waarin onder meer uitleg gegeven wordt over het handelen van de politie op de zone behoort bijvoorbeeld niet tot de taken van de Huiskamer, vindt men.

HVO is van mening dat de Tippelzone Theemsweg niet kan functioneren zonder een goede samenwerking tussen politie en hulpverlening. Tussen bei-

de partijen bestaat als het ware een afhankelijkheidsrelatie. Aanwezigheid van de politie is nodig voor de handhaving van de openbare orde en het constant houden van het aantal vrouwen op de zone. Aan de andere kant zorgt de aanwezigheid van de Huiskamer ervoor dat acties en controles niet uit de hand lopen. HVO verwijt de politie, dat zij lange tijd te weinig op de tippelzone aanwezig zijn geweest, waardoor zij in de ogen van HVO, mede de toename van het aantal illegale vrouwen in de hand hebben gewerkt.

Het moge duidelijk zijn dat HVO tegen sluiting van de Toppelzone Theemsweg is, simpelweg omdat de toppelzone 'de minst slechte oplossing' is voor het aanpakken van problemen en gevaren die nu eenmaal verbonden zijn aan toppelprostitutie. Er is geen echt alternatief. Bovendien loop je met sluiting van de zone, naast de verplaatsingsrisico's, grote risico's op het gebied van de gezondheid van prostituees, maar ook anderen. Door de regelmatige controles van de GG&GD arts worden SOA's en gevallen van open TBC in de kiem gesmoord.

6.3 Prostituees

Alle vrouwen waarmee wij gesproken hebben, geven aan dat het voor hen van groot belang is dat de Toppelzone Theemsweg open blijft. Veiligheid is daarbij het sleutelwoord. Het feit dat de zone afgesloten kan worden, de aanwezigheid van medewerkers van de Huiskamer *en* van de politie, waarborgt in hun ogen de veiligheid van iedereen. De vrouwen geven aan dat, zodra de politie niet meer op de zone aanwezig is, het gedrag van de klanten verandert. Ook buiten de hekken vinden soms vervelende gebeurtenissen plaats tussen de klanten, die het gebruik van vuurwapens niet altijd uit de weg gaan. Het risico dat de vrouwen tijdens het tuppelen lopen is groot en zeker als dit buiten de zone gebeurt. De recente moord op een prostituee, net buiten de zone, heeft veel indruk gemaakt op de vrouwen en de schrik zit er goed in.

In de interviews met prostituees hebben wij gevraagd wat zij zouden doen als de zone gesloten zou worden en wat hun werkterrein is. Veel vrouwen, in elk geval de transseksuelen en de travestieten, willen niet naar een andere stad dan Amsterdam. Waarschijnlijk zouden zij dan ook de straat op gaan in Amsterdam. Een enkeling verkiest toppelzones boven de onveiligheid van de straat en zal waarschijnlijk de dichtstbijzijnde toppelzone in een andere stad opzoeken. Ongeveer de helft van de Oost-Europese vrouwen geeft aan te zullen stoppen en naar huis te gaan, mocht de zone gesloten worden³⁰. Opvallend genoeg vertelt een ander deel van deze groep dat zij deze vraag niet kunnen beantwoorden, omdat zij waarschijnlijk 'ergens anders worden geplaatst'. Het is goed mogelijk dat dit voor meer vrouwen geldt, maar in de interviews gaven zij dit dus niet zelf aan. Voor de Nederlandse vrouwen geldt dat zij op andere plekken (andere stad of binnen Amsterdam) of op andere wijze (raamprostitutie) in de prostitutie werkzaam zouden blijven.

De prostituees zijn van mening dat een plaats als Amsterdam niet zonder een Toppelzone kan. Amsterdam is bekend om de hoeveelheid prostituees op de Wallen en andere plekken en oefent daarmee automatisch een enorme aantrekkingskracht uit op andere vormen van prostitutie. De openheid waarmee in Amsterdam met prostitutie wordt omgegaan is kenmerkend voor de stad.

Noot 30 Overigens is bekend uit recherche-onderzoek dat prostituees vaak in de problemen komen als ze aangeven naar huis terug te keren. Het is dus de vraag in hoeverre deze plannen ook realistisch zijn.

Als de Toppelzone Theemsweg zou worden gesloten, zal straatprostitutie hierdoor niet verdwijnen. Het grote aantal klanten voor deze vorm van prostitutie, zal altijd tot een zeker aanbod leiden. De vrouwen zijn van mening dat er een onbegrijpelijk contrast zou ontstaan als enerzijds open wordt omgegaan met prostitutie in de officiële circuits en anderzijds streng wordt opgetreden tegen tippelen.

6.4 Burgers

Omwonenden

In de begeleidingscommissie Toppelzone Theemsweg zijn onder andere bewoners vertegenwoordigd, evenals mensen van de omliggende sportverenigingen. Voor deze evaluatie hebben wij een vergadering van de Begeleidingscommissie bijgewoond, alle vergader- en jaarverslagen van de afgelopen jaren doorgenomen en een interview gehouden met één van de bewoners.

De overlast van de zone is voor de buurtbewoners vrijwel nihil. De toppelzone is op een goede plek gevestigd, met een beperkte overlast voor de omwonenden. De bekendheid van de toppelzone, voor zowel klanten als prostituees, maakt de zone beheersbaar en de toppelprostitutie zichtbaar. Tegelijkertijd betekent dit dat het een ramp zou worden voor de buurt als gekozen zou worden de zone te sluiten. Men verwacht, dat de overlast niet meer te overzien zal zijn, omdat de meeste prostituees en de klanten aan de plek gewend zijn en rond de oude zone zullen blijven tippelen. Men is bang dat de politie zich minder zal laten zien en dat het tippelen niet meer beheersbaar kan worden gehouden.

Inwoners Amsterdam

Een ruime meerderheid (76%) van de Amsterdammers is tegen sluiting van de toppelzone, zo blijkt uit een enquête in opdracht van de Bestuursdienst van de gemeente³¹. Men is niet optimistisch over de mogelijkheden van de gemeente om de problemen rond de toppelzone aan te pakken. Velen denken dat de problemen zich zullen verplaatsen naar elders in de stad en een deel denkt ook dat illegale prostitutie sowieso niet aan te pakken is. Het merendeel (83%) denkt dat de problemen rond toppelprostitutie zullen toenemen als de toppelzone wordt gesloten. Deze pessimistische verwachtingen zijn het meest aanwezig bij degenen die denken dat het gemeentebestuur er niet in zal slagen de problemen rond de toppelzone aan te pakken. Op dit moment geeft een zeer kleine groep (3%) aan overlast te ondervinden van tippelen in de eigen buurt. Bij 96 procent is dit niet het geval.

Deze cijfers komen globaal overeen met een eerdere peiling in februari 2003 toen in opdracht van de D66-fractie ook vragen zijn gesteld over de Toppelzone Theemsweg. Toen gaf ook een meerderheid (67%) aan dat sluiting waarschijnlijk zou leiden tot meer toppeloverlast in de stad. Eén op de vijf ondervraagden (18%) was toen voor sluiting van de toppelzone en bijna tweederde (62%) was tegen sluiting.

Noot 31 M. Zeegers, *Omnibus 61, Toppelzone in Amsterdam*, door: O + S, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, 2003.

Bijlagen

Bijlage 1 Interviews

Diepte-interviews

dhr. M. Barelds – Voorzitter begeleidingscommissie Theemsweg
dhr. R. Bron – Beleidsadviseur Korpsleiding, Regiopolitie Amsterdam-Amsteland

dhr. B. Cramer – Stichting Spieringhorn sportvelden en bewoner

mw. K. van Dalen – Teamleider Huiskamer; HVO-Querido

dhr. C. van Helfteren – Hoofd dienstverlening en preventie, HVO-Querido

dhr. R. Karel – Projectleider Toelating, Dienst Vreemdelingen, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland

mw. E. Korteweg – Zorgcoördinator Slachtoffers Vrouwenhandel Amsterdam

dhr. S. Poels – Directeur Maatschappelijke Opvang, HVO-Querido

dhr. C. Stolk – Buurtregisseuse Westelijk Havengebied en Teamleider Tippetteam, Wijkteam L. van Deijsselstraat, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland

dhr. R. Vesters – Secretaris begeleidingscommissie Theemsweg, gemeente Amsterdam

dhr. W. Wagenaar – Arts GG&GD in Huiskamer op Toppelzone

dhr. D. van Wolde – Chef Sociale Jeugd- & Zeden Politie (SJZP), Regiopolitie Amsterdam-Amstelland

Medewerkers Huiskamer

mondeling 3 personen

schriftelijk 4 personen

Prostituees

Nederland 2 vrouwen

Oost-Europa³² 10 vrouwen, waarvan 4 transseksueel

Zuid-Amerika 2 vrouwen

Verder zijn er 'in de wandelgangen' allerlei informele gesprekken gevoerd, vooral op het politiebureau aan de Lodewijk van Deijsselstraat en in de Huiskamer. Omdat deze personen niet officieel zijn geïnterviewd, worden hun namen niet expliciet genoemd. Hun opinies komen wel op enkele plekken in dit rapport aan de orde. Het is dus niet zo dat alle uitlatingen van 'de politie' of 'de hulpverlening' gedaan moeten zijn door één van de hierboven genoemde personen.

Noot 32 Voor de gesprekken met vrouwen van Bulgaarse afkomst hebben we gebruik gemaakt van een Bulgaarse tolk.

Bijlage 2 Literatuurlijst

Boer, J. de, M. Elderman en S. Luten, *De waarheid ligt op straat: inventarisatie van de situatie op de tippelzones in Nederland*, Hanzehogeschool Groningen, 2003

Bullens, R.A.R. en J.E. van Horn, 'Daad uit 'liefde'; gedwongen prostitutie van meisjes' in: *Justitiële Verkenningen*, Jaargang 26, nr. 6, Den Haag, 2000

Commission of the European Communities *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*. DG Justice & Home affairs, Hippocrates program, projectnummer JAI/2001/HIP/023

Driessen, H., *Van Oost naar West, thuis best? Een onderzoek naar potentiële slachtoffers van mensenhandel uit Centraal- en Oost Europa op de Tippelzone Theemsweg in Amsterdam*. Hogeschool van Amsterdam, 2002

Dijk, E. van, *Mensenhandel in Nederland 1997–2000*. Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), 2002

Dijk, R. van, J. Nijboer en J. Vocks, 'Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel'. In: *Tijdschrift voor Criminologie, mensensmokkel en mensenhandel*. Jaargang 43, 2001, pag. 390 – pag. 400

Gemeente Amsterdam, *Evaluatie van de tippelzone aan de Theemsweg gedurende de periode van 1 januari 1996 tot 15 oktober 1996*, nummer gemeentebblad: 726, Amsterdam, 1996

Hulshof, M.H.M., *Scenario-studie prostitutie in Arnhem*. Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT), Universiteit Twente, 2000

Korteweg, E., 'Vrouwenhandel verkeerd bestreden', in *Trouw*, 15 juli 2003

Nielsen, I. en M. Rietveld, *Georganiseerde criminaliteit uit de Balkan: mensenhandel bij de Tippelzone aan de Theemsweg*, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003

O + S Amsterdam, *Omnibus 60; vragen van D66 over Tippelzone Theemsweg*, februari 2003

Overman, L., *Prostitutie in woonbuurten*, Amsterdam, 1982

Poorter, G. de en M. Voster, *Met rode oortjes; advies inzake de locatiekeuze voor prostitutie in Arnhem*, DSP-groep, Amsterdam, 2001

Savornin Lohman, P.M. de, *Handboek Lokaal prostitutiebeleid*. DSP-groep/Ministerie van Justitie, Den Haag, 1999

Wijers, M., *Reader beleid, hulpverlening, signalering bij vrouwenhandel*. Stichting tegen Vrouwenhandel, Utrecht, 1994

Wijers, M. en T. Kootstra, *Handboek voor de hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel*. Stichting tegen Vrouwenhandel, Utrecht, 1993

Zeegers, M., *Omnibus 61; Toppelzone in Amsterdam*, O + S Amsterdam, juni 2003

Bijlage 3 Politierregistratie

Maatschappelijke klassen in politierregistratie op Toppelzone Theemsweg:

"openbare orde", omvat vooral:

- diefstal;
- vernieling van/aan auto;
- rijden onder invloed;
- rijden zonder rijbewijs;
- aanrijding;
- vermissing goederen;
- afhandeling ruzie/twist;
- zakkenrollerij/tassenrollerij;
- eenvoudige mishandeling.

"tippelen, e.d.", omvat vooral:

- tippelen;
- vrouwenhandel/kinderhandel;
- controle zeden³³;
- valse identiteit opgeven;
- overtreding vreemdelingenwet;
- vermissing paspoort/identiteitskaart.

"overig", omvat vooral:

- algemene mutatie;
- afhandeling overige meldingen.

Noot 33 Dit is een nieuwe maatschappelijke klasse die wordt toegekend aan incidenten waarbij controle van het paspoort uitwijst dat de vrouw illegaal is of geen werkvergunning heeft. Overigens wordt een deel van deze incidenten nog altijd geboekt onder andere codes.

Bijlage 4 B-9 regeling

Voor slachtoffers van vrouwenhandel die illegaal in Nederland zijn bestaat de B9-regeling³⁴. Deze regeling geeft het recht op een bedenktijd van drie maanden om te besluiten of betrokkene aangifte wil doen. Gedurende de bedenktijd verblijft de vrouw legaal in Nederland en heeft zij recht op voorzieningen, zoals opvang, financiële ondersteuning (kosten levensonderhoud) en medische en juridische hulp. De grond voor verblijf Nederland vervalt wanneer ze tijdens of aan het eind van de bedenktijd besluit geen aangifte te doen. Ze moet dan terugkeren naar het land van herkomst.

Wanneer de vrouw wel besluit aangifte te doen, dan heeft ze recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure. Na de beëindiging van de strafrechtelijke procedure vervalt de grond voor verblijf in Nederland en moet ze in principe Nederland verlaten. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden is mogelijk als het gaat om slachtoffers van vrouwenhandel. In de praktijk wordt een dergelijke verblijfsvergunning volgens de Stichting tegen Vrouwenhandel echter zelden afgegeven.

Steeds vaker wordt er kritiek geuit op de B9-regeling. De B9-regeling zou zich teveel richten op opsporing en niet op de belangen van de vrouwen. Bovendien biedt de regeling de slachtoffers nauwelijks getuigenbescherming en wordt het verrichten van betaald werk verboden. Politiefunctionarissen wijzen vrouwen niet altijd op de B9-regeling en op het belang van het doen van aangifte. De praktijk laat zien dat veel vrouwen in de B9-regeling uiteindelijk geen aangifte doen, maar met onbekende bestemming verdwijnen. Daarnaast wordt de B9-regeling door sommigen beschouwd als hinkend op twee gedachten: enerzijds worden vrouwen in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan een inburgeringscursus en Nederlandse taallessen, terwijl ze tegelijkertijd worden voorbereid op terugkeer naar het land van herkomst.

Noot 34 Deze regeling is vastgelegd in hoofdstuk B-9 van de Vreemdelingen-circulaire.

Bijlage 5 Tabel: nieuwe vrouwen op de zone

Tabel B1 Aantal nieuwe Bulgaarse en Roemeense vrouwen per maand

	Bulgaren	Roemenen
Januari (2002)	9	15
Februari	12	10
Maart	31	21
April	36	25
Mei	13	11
Juni	26	11
Juli	17	8
Augustus	26	13
September	12	9
Oktober	26	8
November	39	7
December	14	16
Januari (2003)	25	4
Februari	12	6
Maart	11	2
April	21	8
Mei	6	16
Juni	4	12

Tabel B2 Nieuwe vrouwen op de zone per maand per land/regio

	Nederland	Oost-Europa	Zuid-Amerika	Totaal (inclusief overige landen)
Januari (2002)	1	36	3	47
Februari	4	44	0	51
Maart	1	63	5	75
April	3	75	10	97
Mei	4	41	13	67
Juni	3	54	8	72
Juli	4	58	6	71
Augustus	2	48	2	58
September	1	28	4	34
Oktober	2	39	4	52
November	2	52	6	64
December	1	32	2	37
Januari (2003)	2	33	2	38
Februari	3	19	5	29
Maart	5	15	6	32
April	5	32	1	39
Mei	5	25	7	41
Juni	5	22	5	34

Bijlage 6 Algemene Plaatselijke Verordening

Deze bijlage bevat de artikelen 6.15 tot en met 6.19 uit de APV die betrekking hebben op de Toppelzone Theemsweg.

Paragraaf 2. Overige bepalingen met betrekking tot prostitutie.

Art. 6.15

Werven van klanten voor prostitutie vanuit een gebouw.

1. Het is een prostituee verboden, vanuit een gebouw of vanuit de toegang naar dat gebouw klanten te werven die zich op of aan de weg bevinden.
2. Het verbod is niet van toepassing op een prostituee, werkzaam in een raamprostitutie-bedrijf dat over een vergunning beschikt als bedoeld in art. 6.2.
3. Het is een prostituee verboden, een passant hinderlijk te bejegenen, zich aan hem op te dringen dan wel zich ongekleed of vrijwel ongekleed achter het raam, in de toegang tot het bedrijf of op straat op te houden.

Art. 6.16

Werven van klanten voor prostitutie op of aan de weg.

1. Het is verboden zich aan of op de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw op te houden met het kennelijke doel klanten te werven voor prostitutie.
2. Het is verboden aan of op de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw gebruik te maken van de diensten van een prostituee dan wel op enigerlei wijze in te gaan op voorstellen, in welke vorm dan ook, om van die diensten gebruik te maken.
3. Onder ingaan op voorstellen als bedoeld in het tweede lid, wordt mede verstaan het laten instappen of meerijden van een prostituee in of op een voertuig.
4. Een ambtenaar van politie kan degene die het in het eerste of tweede lid gestelde verbod overtreedt, gelasten zich onmiddellijk in een door hem aangegeven richting te verwijderen.

Art. 6.17

1. Het verbod in art. 6.16, eerste en tweede lid, is, behoudens het bepaalde in het tweede lid, niet van toepassing ten aanzien van door Burgemeester en Wethouders aangewezen wegen gedurende de daarbij aangegeven tijden.
2. Burgemeester en Wethouders kunnen bepalen dat niet meer dan een door hen te bepalen aantal prostituees op de ingevolge het eerste lid aangewezen wegen werkzaam is.
3. De in het eerste lid bedoelde uitzondering geldt niet voor prostituees die minderjarig zijn of niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel op grond waarvan het tevens is toegestaan om arbeid als prostituee te verrichten.

Art. 6.18

1. Een ambtenaar van politie kan de in art. 6.17, derde lid, bedoelde personen, alsmede indien het krachtens art. 6.17, tweede lid, vastgestelde aantal prostituees is bereikt, nieuwe prostituees die hun diensten op de krachtens art. 6.17, eerste lid, aangewezen wegen willen aanbieden, bevelen zich onmiddellijk in een door hem aangegeven richting te verwijderen.
2. Tevens kan een ambtenaar van politie eenieder die zich op de krachtens art. 6.17, eerste lid, aangewezen wegen mag bevinden, in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersvrijheid of de verkeersveiligheid, de gezondheid of zedelijkheid bevelen zich onmiddellijk in een door hem aangegeven richting te verwijderen.
3. De Burgemeester kan met het oog op de in het tweede lid genoemde belangen personen aan wie tenminste eenmaal een bevel is gegeven als daar bedoeld, verbieden zich gedurende een termijn van maximaal drie maanden te bevinden op de krachtens art. 6.17, eerste lid, aangewezen wegen en aangegeven tijden.
4. De Burgemeester kan het in het derde lid bedoelde verbod beperken, indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen naar zijn oordeel noodzakelijk is.

Art. 6.19

1. Het is verboden, op of aan de door Burgemeester en Wethouders ingevolge art. 6.17 aangewezen wegen de op prostitutie gerichte activiteiten te ondersteunen.
2. Onder ondersteunen wordt mede verstaan het aan een prostituee aanbieden of overhandigen van geld, alcoholhoudende drank of middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet, dan wel het in ontvangst nemen van geld van de prostituee.

Bijlage 7 Persberichten Politie

(18 december 2002)

De Dienst Centrale Recherche van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee vanaf februari dit jaar tot heden meerdere Albanese criminele organisaties ontmanteld. Onder supervisie van de officier van justitie van het parket Amsterdam werd in februari 2002 een uitgebreid onderzoek gestart naar Albanese criminelen die in Amsterdam actief waren. Het onderzoeksteam bestond uit twaalf mensen. De Albanese misdaadorganisaties hielden zich vanuit Amsterdam bezig met vrouwenhandel, drugshandel en inbraken. In totaal zijn 131 verdachten aangehouden (89 mannen en 42 vrouwen in de leeftijd van 16 tot 45 jaar), waarvan het merendeel afkomstig is uit Albanië. De rest komt uit andere Balkanlanden. Er werden ook enige Nederlanders, Italianen en personen van een andere nationaliteit aangehouden. Honderd verdachten zijn inmiddels voorgeleid aan de officier van justitie, daarvan zit de helft nog vast. Door het onderzoeksteam werd in 40 woningen invallen gedaan. In elf daarvan werd een volledige inrichting aangetroffen om drugs te mengen, te persen en te verpakken. Er werden 5 vuurwapens, ongeveer 400.000 euro aan contant geld, 5 gestolen personenauto's, talrijke gestolen sieraden en 16 kilo cocaïne in beslag genomen. Een aantal verdachten is inmiddels veroordeeld. Nagenoeg allemaal verbleven zij illegaal in Nederland en maakten gebruik van valse of vervalste paspoorten. Er zitten nog ongeveer 50 verdachten in voorlopige hechtenis in afwachting van hun berechting.

Twaalf vrouwen hebben inmiddels aangifte gedaan van vrouwenhandel. Zij kwamen uit Albanië, Roemenië, Bulgarije, Letland en Moldavië. In de aangiften komt meermaals geweld, verkrachting en het doorverkopen van de vrouwen ter sprake. De vrouwen begonnen veelal op de tippelzone, werden daarna voorzien van een vals paspoort en achter het raam gezet. In de laatste weken trof het onderzoeksteam nog twee slachtoffers aan die gedwongen op de zone werkten.

Naast de vrouwenhandel hielden de verdachten zich ook bezig met harddrugshandel. De cocaïne, hier aangekocht, vermengd en ingepakt, werd verstopt in auto's en met name naar Italië gebracht. Het onderzoeksteam wist in Nederland vier drugstransporten te onderscheppen. Doordat het onderzoeksteam informatie naar Italië had doorgespeeld werden ook daar drugssmokkelaars aangehouden.

Ook werden door het onderzoeksteam meer dan 50 woninginbraken opgelost. De buit bestond vooral uit geld, sieraden en fotoapparatuur. Ook werd meermalen met behulp van in de woning aangetroffen sleutels veelal exclusieve personenauto's weggenomen. De politie wist vier auto's terug te vinden.

(14 augustus 2003)

Recherche ontmantelt netwerk mensenhandelaren; 46 aanhoudingen / Amsterdam

De Dienst Centrale Recherche van de regiopolitie Amsterdam/Amstelland en het team grensoverschrijdende criminaliteit van de Koninklijke Marechaussee (KMAR) hebben een groot netwerk ontmanteld met betrekking tot mensenhandel en gedwongen prostitutie vanuit Roemenië. Vanaf februari zijn 46 personen aangehouden. De organisatie bestond uit Roemenen en Nederlanders. De hoofdverdachten zitten nog vast. Eén van hen heeft in Roemenië

nog 16 jaar gevangenisstraf tegood. Gedurende het onderzoek werden valse paspoorten en rijbewijzen, valse Nederlandse verblijfsdocumenten, geld en slagwapens in beslag genomen. De meeste aangehouden illegaal in Nederland verblijvende prostituees zijn terug naar het land van herkomst. Naar aanleiding van informatie startte onder leiding van een officier van justitie van het parket Amsterdam een team van de Dienst Centrale Recherche en de KMAR een onderzoek naar mensenhandel vanuit Roemenië. Uit technisch en tactisch onderzoek bleek dat diverse vrouwen en meisjes onder valse voorwendselen naar Nederland gelokt waren. Zij werden in Roemenië benaderd met het verhaal dat zij in de horeca in Amsterdam terecht konden. Zij zouden dan als serveerster of danseres kunnen werken. Nadat de vrouwen en meisjes (enkele waren 16 en 17 jaar oud) in Nederland aankwamen werden hun paspoorten door de organisatie ingenomen en kregen ze te horen dat er eerst een groot geldbedrag voor gemaakte kosten moest worden betaald. Zij zouden hun reisdocument pas terugkrijgen als de zogenaamde schuld was voldaan. Op die manier werden de vrouwen de prostitutie in gedwongen. In de regel hielden zij van hun werkzaamheden als prostituee zo weinig over dat het afbetalen soms jaren zou gaan duren. Binnen de organisatie werd geweld niet geschuwd. Verkrachting, bedreiging, intimidatie en mishandeling waren voor de jonge vrouwen redenen om zonder tegen te sputteren hun taak te voldoen. Als er te weinig geld werd verdiend moesten de vrouwen soms aan het werk op de Theemsweg.

(Intern korpsbericht 19 september 2002)

Einde aan gijzeling

De Dienst Centrale Recherche (DCR) heeft afgelopen maandag in de vroege ochtend met een inval in de Indische Buurt een einde gemaakt aan de ontvoering van twee Moldavische vrouwen die op zondag na een schietpartij in gijzeling waren genomen. Met de inval kon een groepsverkrachting die net was ingezet, worden beëindigd. Eén verkrachting was in volle gang. Vijf Moldavische mannen werden aangehouden en gisteren voorgeleid. In het pand vonden collega's een vuurwapen en talrijke valse paspoorten.

Vrouwenhandel

Bij het onderzoek dat volgde werd al snel duidelijk dat er twee zaken door elkaar liepen. De schietpartij ontstond toen de vijf Turken zich met de twee vrouwen die later werden gegijzeld bij het pand in Amsterdam-Oost meldden. De twee vrouwen waren als prostituee werkzaam aan de Theemsweg en hadden daar de Turkse mannen ontmoet. De vrouwen vertelden dat ze het slachtoffer waren van vrouwenhandel en dat ze wilden ontsnappen aan hun 'bezitters'. Ze wilden zich in Rotterdam vestigen. De Turken boden zich aan als verhuizers. Omdat de 'bezitters' van de twee vrouwen wel eens moeilijk zouden kunnen doen gingen de mannen gewapend op pad. Wat ze niet wisten was dat de Afghaanse bewoner van het pand al vanaf tien uur 's morgens werd vastgehouden door vier Moldaviërs die nog 2500 euro van hem te goed hadden. Omdat dat gemiddeld het tarief is voor de aankoop van een vrouw gaat het hier vermoedelijk om vrouwenhandel. Toen de vier Turken het pand op de eerste verdieping binnenkwamen, keken ze meteen in de loop met geluiddemper die één van de gijzelnemers op hen richtte. Eén van de gewapende verhuizers raakte in paniek en opende het vuur. Later werd in het pand een kogelgat en een kogelpunt teruggevonden.

Op heterdaad

De Moldaviërs sprongen vanaf de eerste verdieping naar beneden en namen de twee vrouwen met zich mee. De twee vrouwen werden ondergebracht in een woning in de Indische buurt. 'Het onderzoek leidde al vrij snel naar dit huis,' vertelt de projectleider. 'Tijdens een observatie hoorden collega's bewoners van het huis Slavisch praten. Dat was voor ons een sterke aanwijzing dat we goed zaten.' Maandagnacht rond half twee ging een arrestatieteam naar binnen. In twee kamertjes werden de beide vrouwen aangetroffen. Een verdachte werd op heterdaad betrapt bij de verkrachting van één van de circa twintigjarige vrouwen. In het andere kamertje troffen collega's het tweede ontklede slachtoffer dat door de inval op het nippertje aan verkrachting was ontkomen. 'Wij hebben sterk de indruk dat het pand als uitvalsbasis voor vrouwenhandel werd gebruikt. We zijn nog wat dingen aan het uitzoeken maar het lijkt er op dat de woning in Amsterdam-Oost het eindpunt was van de lijn Moldavië-Amsterdam. De twee vrouwen zijn via Duitsland ons land binnengekomen. Het transport liep via Frankfurt. Daar namen de vrouwen het vliegtuig naar Nederland. Omdat het hier een vlucht binnen de Europese Unie betrof, was er geen controle.'