

Naar een effectieve ketenaanpak van jeugdprostitutie

- randvoorwaarden en succesfactoren -

TransAct



Landelijk expertisecentrum

- *aanpak huiselijk geweld*
- *aanpak seksueel geweld*
- *vraagstukken rond sekse en etniciteit*

TransAct ondersteunt beleidsmakers, managers, opleiders, artsen, hulpverleners en andere intermediairen in de zorg- en welzijnssector, beroepskrachten werkzaam bij politie, Openbaar Ministerie, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming.

De drie kerntaken van TransAct zijn Kennis en Methodiekontwikkeling, Beleidsanalyse en Agendering, Training en Advies.

TransAct

Vinkenburgstraat 2a, 3512 AB Utrecht

Postbus 1413, 3500 BK Utrecht

T: 030 - 232 65 00

F: 030 - 232 65 55

E: algemeen@transact.nl

I: www.transact.nl

www.jeugdprostitutie.nu

TransAct Training en Advies

T: 030 - 234 09 33

E: training-advies@transact.nl

Colofon

Deze publicatie van het Informatiepunt Jeugdprostitutie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met:

De heer L. van Eekeren Beleidsambtenaar afdeling welzijn bij de gemeente Zwolle

De heer B. Groen Beleidsmedewerker GGD bij de gemeente Den Haag

Mevrouw M. Albrecht Ketenregisseur aanpak jeugdprostitutie bij de gemeente Rotterdam

Mevrouw S. Timman Beleidsmedewerker bij de GGD van de gemeente Amsterdam

Mevrouw R. Levi Beleidsmedewerker bij Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam

Tekst en eindredactie:

Mevrouw L. Repetur Coördinator Informatiepunt Jeugdprostitutie bij TransAct

Mevrouw N. Meintser Beleidsmedewerker TransAct

© TransAct, augustus 2006

Overname van teksten is toegestaan met bronvermelding.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Randvoorwaarden	4
1.1 Het probleem jeugdprostitutie is ernstig	4
1.2 Jeugdprostitutie is een probleem dat lokaal aangepakt kan worden.....	4
1.3 Bestuurlijk en ambtelijk draagvlak	4
1.4 Middelen	5
2. Keuzen en dilemma's	6
2.1 Definiëring en afbakening doelgroep.....	6
2.2 Zorg of veiligheid	8
2.3 Ketenpartners.....	8
2.4 Samenwerking ketenpartners.....	8
2.5 Convenanten en protocollen.....	8
2.6 Waar melden	9
2.7 Prioriteiten	9
2.8 Borging van het beleid.....	10
3. De fasen in de keten.....	11
3.1 Preventie	11
3.2 Signaleren	11
3.3 Hulpverlening.....	11
3.4 Opsporing en vervolging.....	12
4. Succesfactoren	13
Geraadpleegde bronnen.....	14

Inleiding

Ongeveer tien jaar geleden ontstonden de eerste specifieke projecten gericht op een onderdeel van de jeugdprostitutie, namelijk mensenhandel (loverboyproblematiek). Anno 2006 zijn er redelijk veel projecten en organisaties die activiteiten uitvoeren om het loverboyprobleem, soms ook breder: jeugdprostitutie, aan te pakken.

De meeste projecten richten zich op een onderdeel van de aanpak: op preventie, op het opzetten van een meldpunt, op het opzetten of verbeteren van ambulante of residentiële hulpverlening voor slachtoffers. Verreweg de meeste projecten beperken zich tot de aanpak van de mensenhandel (loverboyproblematiek) binnen de jeugdprostitutie en bijna allemaal zijn ze van tijdelijke aard.

TransAct en de organisaties waarbij de projecten zijn aangehaakt, zijn het er over eens dat een integrale, structurele ketenaanpak noodzakelijk is. Deze organisaties missen zelf de capaciteit en de financiële middelen om een dergelijke aanpak vorm te geven. Daarvoor is minimaal de steun van de (lokale) overheid nodig.

Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de huidige preventie en hulpverlening, en waarom is een ketenaanpak noodzakelijk?

1. Voorzieningen voor de jeugd, zoals Bureaus Jeugdzorg, leveren nu nog een onvoldoende bijdrage aan preventie en signalering. Een bekend verschijnsel in de jeugdzorg is dat allochtone jongens pas zichtbaar worden voor de hulpverlening nadat ze in aanraking zijn gekomen met justitie. Hier is duidelijk sprake van niet-effectieve voegsignalering van potentiële slachtoffers en daders. Algemene voorzieningen horen die taken wel goed uit te voeren. Immers, op tijd en adequaat signaleren en interveniëren kan escalatie van problemen voorkomen. Maar één voorziening kan dit niet alleen oplossen. Om effectief op problemen van jongeren en gezinnen te kunnen reageren, moeten alle eerstelijns (algemene) en tweedelijns (specifieke) voorzieningen als een keten samenwerken.
2. Mede door onvoldoende effectieve samenwerking tussen voorzieningen raken veel jongeren tussen wal en schip. Met name scholen geven aan dat ze 'vage' vermoedens van jeugdprostitutie niet uitspreken, omdat ze niet weten waar ze met zulke 'vage' vermoedens terecht kunnen. En als vermoedens wel gemeld worden bij een Bureau Jeugdzorg krijgt men niet of nauwelijks gehoor, is de klacht van scholen. Of zij krijgen niet te weten wat er met de melding gedaan wordt.
3. Onderzoek (Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming et al., 2003) toont aan dat voorzieningen rond het gezin volstrekt langs elkaar heen werken, dat er sprake is van gebrekkige samenwerking en dat problemen pas laat gesignaleerd worden. Door het niet tijdig adequaat interveniëren in de keten kan beginnend risicogedrag uiteindelijk tot ernstige problemen leiden, zoals het slachtoffer worden van jeugdprostitutie of het zelf mensenhandelaar/loverboy worden. Daarbij kan jeugdprostitutie, door gebrekkige signalering en kennis erover, in alle onzichtbaarheid blijven plaatsvinden.
4. Niet alleen onderzoek toont het belang aan van een integrale ketenaanpak, ook veldpartijen melden in een ketenbenadering effectiever het probleem van jeugdprostitutie/loverboys te kunnen aanpakken. De ervaringen met een ketenaanpak in Zwolle en een aantal andere gemeenten tonen dat aan.

Hoe ver is de ontwikkeling van een ketenaanpak inzake jeugdprostitutie?

Steeds meer gemeenten kiezen voor een ketenbenadering om jeugdprostitutie aan te pakken. Onder andere de gemeenten Zwolle, Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Den Haag zijn daar al redelijk ver mee. Met gebruikmaking van de ervaringen die in de genoemde steden tot nu toe zijn opgedaan, wordt hier op een rij gezet wat op dit moment nodig lijkt te zijn voor een effectieve ketenaanpak, welke keuzes gemaakt kunnen worden

en wat succesfactoren zijn. Dit doen wij met enige voorzichtigheid, gezien het – vroege - stadium waarin de aanpakken zich nu bijna allemaal nog bevinden. Van alle aanpakken is alleen 'Zwolle' geëvalueerd. 'Amsterdam' bevindt zich nog in de verkennende fase.

Wij hopen met deze publicatie gemeenten toch nu reeds meer houvast te bieden als zij hun verantwoordelijkheid oppakken waar het gaat om de aanpak van jeugdprostitutie. Immers, geen beleid maken voor een taboeonderwerp als jeugdprostitutie met als voorwendsel dat er geen cijfers zijn die de ernst van het probleem aangeven of dat er nog geen uitgekristalliseerde 'good practices' zijn, is het ontlopen van verantwoordelijkheid.

1. Randvoorwaarden

1.1 Het probleem jeugdprostitutie is ernstig

De eerste voorwaarde voor een gemeentelijke aanpak is dat het probleem erkend wordt als ernstig. De praktijk toont aan dat jeugdprostitutie een ernstig probleem is, dat tegelijkertijd moeilijk te concretiseren is aan de hand van cijfers (gebrek aan registratie, onder-rapportage, blinde vlekken van mogelijke signaleerders, etcetera). Voor de gemeenten die een aanpak van jeugdprostitutie zijn gaan ontwikkelen, zijn echter de ernst en de omvang van het probleem de aanleiding geweest om iets te gaan doen. Soms is men achter 'de ernst en omvang' gekomen door onderzoek, soms door signalen uit het veld (politie, justitie, hulpverlening). Een enkele keer vormde een ernstig incident de directe aanleiding voor actie.

Zwolle bijvoorbeeld had problemen met overlastgevende jongens. Dit probleem werd gesignaleerd door welzijnswerkers. Uit nader onderzoek kwam naar voren dat er onder de bewuste jongens veel 'loverboys' waren. Dit was voor de gemeente aanleiding om een ketenaanpak op te zetten om de loverboyproblematiek aan te pakken.

In Amsterdam waren signalen vanuit de hulpverlening over loverboys en andere vormen van jeugdprostitutie aanleiding om iets te gaan doen. Men organiseerde een congres over slachtoffers van loverboys, die druk bezocht werd. Het onderwerp bleek erg te leven. Er werd daarna een 'werkgroep ketenaanpak' samengesteld. En de Gemeenteraad had een notitie geschreven en een motie aangenomen om een aanpak van loverboyproblematiek tot stand te brengen. Vervolgens is geld gereserveerd voor de aanpak.

In Rotterdam waren het ook de signalen uit het veld, plus de evaluatie van het prostitutiebeleid door de gemeente, die de aanleiding vormden voor een gemeentelijke aanpak. Begonnen werd met een inventariserend onderzoek, waaruit bleek dat er in 2002-2003 ongeveer honderd bekende gevallen van jeugdprostitutie waren (Prostitutie Maatschappelijk Werk, 2004). Men besloot daarop tot een ketenaanpak.

In Den Haag vormden de aandacht voor het probleem in de media en een aantal politiezaken de aanleiding voor actie.

1.2 Jeugdprostitutie is een probleem dat lokaal aangepakt kan worden

Een tweede randvoorwaarde is dat het in principe mogelijk is om het probleem aan te pakken, te verminderen, en dat de gemeente daar een belangrijke rol in heeft. Aan beide criteria wordt voldaan als het gaat om jeugdprostitutie. Met name de evaluatie van de ervaringen in Zwolle laten zien welke resultaten geboekt kunnen worden op gemeentelijk niveau met een ketenaanpak. In Zwolle is de problematiek zichtbaar afgenomen, de overlast van jongens is geminimaliseerd en elk jaar worden minder slachtoffers gemeld. In Den Haag en Rotterdam moet de aanpak nog worden geëvalueerd.

Voor een optimaal effect is het wel noodzakelijk dat het probleem ook op regionaal, provinciaal en landelijk niveau onderkend en aangepakt wordt.

1.3 Bestuurlijk en ambtelijk draagvlak

In de praktijk zijn er verschillende functionarissen of partijen binnen een gemeente die de signalen uit het veld 'vertalen' in een gemeentelijk initiatief tot een aanpak van jeugdprostitutie. Het kan een beleidsambtenaar op het terrein van zorg zijn, een beleidsambtenaar op het terrein van veiligheid, een wethouder, een burgemeester of een raadslid. Wie het initiatief neemt, is niet zo belangrijk. Maar het is wel heel belangrijk dát er een initiator is die zich 'hard maakt' voor de aanpak van het probleem. Iemand die het voortouw neemt in het organiseren van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak.

Kortom, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak is een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanpak (van jeugdprostitutie).

In Zwolle is het met name het college van B&W geweest dat de aanpak van loverboy-problematiek heeft gestimuleerd. De gemeenteraad was in eerste instantie kritisch, maar veranderde van opvatting naarmate er meer resultaten werden geboekt.

In Rotterdam is het de wethouder Veiligheid geweest die het initiatief nam tot een aanpak. Via deze wethouder werden vervolgens de stuurgroep Veiligheid en het college van B&W erbij betrokken, evenals de afdeling Welzijn.

In Amsterdam heeft met name de wethouder Zorg ervoor gezorgd dat de signalen uit het veld vertaald werden in een gemeentelijke aanpak.

1.4 Middelen

Vanzelfsprekend moet, als tot een ketenaanpak van jeugdprostitutie besloten is, de gemeente zorgen voor de nodige middelen, waaronder geld, menskracht en vastgelegde afspraken in de vorm van bestuursbesluit, beleidsnota's, convenanten, samenwerkingsafspraken, productieafspraken e.d.

Rotterdam, waar specifieke hulpverlening reeds bestaat in de vorm van Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW), heeft gekozen voor de tijdelijke aanstelling van een ketenregisseur om de ketenaanpak binnen bestaande structuren in te bedden. De vraag is hoe deze aanpak uitwerkt wanneer geen specialistische deskundigheid in de regio aanwezig is. Is dan de tijdelijke aanstelling van een ketenregisseur nog wel voldoende?

In de aanpak van Eindhoven, waar ook een ketenregisseur is aangesteld en waar geen specifieke hulpverlening voor (jeugd) prostituees bestond, is een Meldpunt Jeugdprostitutie geopend en een zorgcoördinator jeugdprostitutie aangesteld. Het Meldpunt Jeugdprostitutie is aangehaakt bij het Meldpunt Huiselijk en Seksueel Geweld, en biedt informatie, advies en consultatie bij het duiden van de signalen. De medewerkers van dit Meldpunt hebben specifieke deskundigheid op het gebied van jeugdprostitutie.

Voor welke vorm ook gekozen wordt, er is altijd specifieke deskundigheid nodig. Als deze expertise in een gemeente aanwezig is, kan daar gebruik van gemaakt worden. Wanneer specifieke deskundigheid ontbreekt, is het nodig deze te organiseren.

De middelen die nodig zijn voor een effectieve aanpak van jeugdprostitutie verschillen per gemeente en hangen niet alleen af van de gekozen aanpak, maar ook van de aanwezige deskundigheid in de gemeente of regio.

2. Keuzen en dilemma's

2.1 Definiëring en afbakening doelgroep

Bij minderjarigheid in de prostitutie (= jeugdprostitutie) wordt per definitie dwang verondersteld. Dwang of manipulatie tot prostitutie door derden is mensenhandel. Dwang tot prostitutie door omstandigheden (zoals zwerven, drugsgebruik, geldgebrek, dure kleding willen, experimenteren met homoseksualiteit) is seksueel misbruik en dus kindermishandeling. Met andere woorden: jeugdprostitutie is altijd seksueel misbruik en soms ook mensenhandel.

De prostituant - de klant van een jeugdprostituee - is de seksuele misbruiker. Hij maakt voor zijn seksuele plezier misbruik van de omstandigheden waarin een minderjarige zich bevindt. De mensenhandelaar is de uitbouter, hij verrijkt zich middels de tewerkstelling van een minderjarige (in dit geval in de jeugdprostitutie).

Door de wet worden alle partijen, behalve de minderjarige zelf, strafbaar gesteld. De misbruiker (prostituant) van een minderjarige is onverminderd strafbaar op grond van artikel 248b uit het Wetboek van Strafrecht - niet als mensenhandelaar maar als misbruiker en ontuchtpleger. Alle vormen van dwang, geweld, misleiding en uitbuiting in de prostitutie, dus ook jeugdprostitutie, worden strafbaar gesteld onder het mensenhandelartikel 273a in het Wetboek van Strafrecht.

Bij jeugdprostitutie spreken we nooit over vrijwilligheid, omdat dwang per definitie wordt verondersteld. We kennen echter wel zelfstandige vormen van jeugdprostitutie.

In Nederland kennen we de volgende vormen van jeugdprostitutie:

1. Binnenlandse mensenhandel, de loverboys. Loverboys maken met name onder meisjes en jonge vrouwen slachtoffers, door dwang of manipulatie. De slachtoffers zijn slachtoffers van uitbuiting door de loverboy en van misbruik door de prostituant. (BNMR, 2005).
2. Buitenlandse mensenhandel, o.a. loverboys. Mensenhandelaars/loverboys maken onder zowel meisjes als jongens slachtoffers, door dwang of manipulatie. De slachtoffers zijn slachtoffer van uitbuiting door de loverboy/mensenhandelaar en van misbruik door de prostituant (BNMR, 2005; Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam, 2005; SBS6, 2006).
3. Zelfstandige vormen van jeugdprostitutie. Hierbij is geen sprake van een loverboy of-ewel een mensenhandelaar. Wel van een prostituant. De slachtoffers zijn zowel meisjes als jongens. Zij zijn, gedwongen door omstandigheden, slachtoffer van misbruik door de prostituant. (Van Gelder, 1998; Korf, 2005).

In de praktijk zien we dat het probleem en de doelgroep op verschillende manieren worden gedefinieerd en afgebakend. Verreweg de meeste lokale overheden kiezen ervoor om de problematiek van mensenhandel aan te pakken, waarbij slachtoffers zowel door de mensenhandelaar worden uitgebuit als door een prostituant misbruikt. Met name de loverboyproblematiek heeft veel aandacht van lokale overheden. Frank Bovenkerk (2006) stelt in 'Loverboys, of modern pooierschap' dat loverboys wel degelijk bestaan, maar dat het klassieke loverboyplaatje - foute jongen en kwetsbaar meisje - maar zelden in de praktijk voorkomt en een geromantiseerd beeld geeft dat is opgeklopt door de media. Hij verklaart de grote aandacht voor de loverboyproblematiek uit drie ontwikkelingen in Nederland:

1. De seksuele vrijheid en zelfbeschikking, waarbij de relaties tussen pooiers en hoeren een nieuwe seksuele variant lijken te zijn geworden.
2. De toegenomen keuzemogelijkheden in de entertainmentindustrie en de media.

3. De vorming van een kosmopolitische multiculturele samenleving, waarbij de morele paniek over loverboys in sterke mate etnisch beladen is.

Het is inderdaad opvallend hoe weinig gemeenten de problematiek in de hele breedte (alle vormen van jeugdprostitutie) aanpakken. En hoe moeilijk het is om, als dat wel het geval is, de misbruikers van jeugdprostituees (prostituanten) in de aanpak zichtbaar te maken.

Amsterdam, Den Haag en Zwolle hebben bijvoorbeeld gekozen voor *loverboy-problematiek* als ingang tot de aanpak, onder andere omdat dit probleem onder deze benaming 'leeft' onder het publiek en in de media. Ook is 'loverboyproblematiek' voor hulpverleners en scholen een tastbaarder probleem dan jeugdprostitutie in zijn volle breedte. Rotterdam heeft gekozen voor de brede insteek van jeugdprostitutie. Het uitgangspunt is dat een minderjarige niet in de prostitutie thuishoort, of zij/hij daar nu 'zelfstandig' voor kiest of niet. De gemeente wil alle vormen van jeugdprostitutie aanpakken.

Aan elke definiëring en afbakening zitten voor- en nadelen.

Een 'brede noemer' zoals jeugdprostitutie of grensoverschrijdend seksueel gedrag, heeft als voordeel dat geen groepen 'vergeten' worden, maar als nadeel een geringere herkenbaarheid en een grote variatie aan verschillende problematieke die onder dezelfde noemer gevat worden. In een 'brede' aanpak is het daarom van belang de verschillende doelgroepen binnen de jeugdprostitutie goed te definiëren om hen daadwerkelijk te kunnen signaleren. Zo niet, dan loopt een brede aanpak het risico dat de nauwelijks zichtbare vormen van jeugdprostitutie minder zichtbaar blijven en de aanpak alsnog 'smal' wordt, namelijk smal in bereik.

Een 'smalle noemer' zoals loverboyproblematiek heeft als voordeel de herkenbaarheid van de problematiek, maar ook veel nadelen. Zoals:

- Een groot deel van de problematiek en de doelgroep blijft 'buiten beeld'. Het seksueel en relationeel risicogedrag onder jongeren omvat veel meer dan loverboyproblematiek, namelijk ook het zelfstandig seks hebben met (jonge) mannen in ruil voor geld of cadeaus, groepsverkrachtingen, digitale seks en dergelijke, en de doelgroep omvat veel meer jongeren dan de (meisjes)slachtoffers van loverboys.
- De preventie en aanpak zijn gericht op preventie van slachtofferschap van meisjes en niet op de versterking van de weerbaarheid van jongens in misbruik- of uitbuitingssituaties. Het taboe rond slachtofferschap van jongens wordt daardoor versterkt.
- De registratie is niet volledig, wat invloed kan hebben op de effectiviteit van de aanpak en de voortgang van het project. Hoe smaller de definitie van het probleem en de doelgroep, hoe minder meldingen en casussen zichtbaar worden. De aanpak loopt het gevaar als niet-meer-nodig ervaren te worden, met alle gevolgen van dien voor het bestaansrecht en de borging van de aanpak.

Deze nadelen kunnen met wat vindingrijkheid opgelost worden. Zwolle bijvoorbeeld heeft als invalshoek de herkenbare kapstok van de loverboyproblematiek, maar heeft ervoor gekozen om de doelgroep breder te omschrijven. Daar vallen alle minderjarigen -meiden en jongens- die seks hebben met een of meer personen in ruil voor geld of cadeautjes onder. De noemer is dan in feite de herkenbare kapstok, waarachter de volledige en goed omschreven doelgroep verscholen gaat. De Zwolse preventie wordt ook heel breed ingezet op het voorkómen van ongewenste seksuele gedragingen en relatievorming onder jongeren.

Het Informatiepunt jeugdprostitutie is van mening dat een aanpak zich op de gehele groep van jeugdprostituees, misbruikers en mensenhandelaars moet richten, en niet op een deelprobleem of deelgroep die, mogelijk tijdelijk, in de publieke aandacht staat.

2.2 Zorg of veiligheid

In de praktijk valt de aanpak van jeugdprostitutie soms primair onder het gemeentelijke Veiligheidsbeleid, soms onder het Zorg- of Welzijnsbeleid. Het voordeel van de inbedding in Veiligheidsbeleid is dat binnen veel gemeenten het Veiligheidsbeleid een hogere prioriteit (en meer middelen, bijvoorbeeld vanuit het GSB) heeft dan het Zorgbeleid. In sommige gemeenten lijkt het erop dat het bewerkstelligen van een daadwerkelijke ketenaanpak gemakkelijker lukt vanuit Veiligheidsbeleid dan vanuit Zorgbeleid. Maar volgens de deskundigen hangt het vooral af van de betrokkenheid, de invloed en de capaciteiten van de verantwoordelijke wethouder en van de specifieke gemeentelijke prioriteiten en werkwijze of Zorgbeleid dan wel Veiligheidsbeleid de beste plek is. En wat volgens de genoemde deskundigen nog veel belangrijker is, is dat van begin af aan zowel binnen de gemeente (Zorg- én Veiligheidsbeleid) als daarbuiten (politie, justitie, hulpverlening) op een systematische manier samengewerkt wordt.

2.3 Ketenpartners

In alle ketenaanpakken die nu praktijk zijn, is ervoor gekozen om aandacht te geven aan zowel het veiligheidsaspect als het welzijnsaspect.

Welke ketenpartners precies betrokken (moeten) worden bij de aanpak van jeugdprostitutie, hangt onder andere af van de hoeveelheid en de aard van de organisaties in de gemeente of de regio, de definiëring van het aan te pakken probleem en de afbakening van de doelgroep. In Zwolle zijn de ketenpartners: Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Algemeen Maatschappelijk Werk, Bureau Leerplicht, politie, Vrouwenopvang en het Meldpunt Loverboys, dat ondergebracht is bij het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld. Den Haag, Amsterdam en Rotterdam hebben dezelfde partners plus de GG & GD en specifieke hulpverleningsinstellingen voor prostituees. Opvallend is dat in Amsterdam niet de leerplichtambtenaar, maar wél het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling nauw betrokken is in de keten, als contactpersoon voor minderjarige slachtoffers van loverboys.

2.4 Samenwerking ketenpartners

Het succes van de aanpak van jeugdprostitutie wordt grotendeels bepaald door de mate van samenwerking in de keten. Wat betreft de coördinatie van de samenwerking (een noodzakelijke functie!) is het zo dat Rotterdam een zorgcoördinator heeft aangesteld. Zwolle en Den Haag organiseren de samenwerking via casusoverleg, dat geleid wordt door een daarvoor aangewezen zorgcoördinator. In Amsterdam en Den Haag wordt het casuïstiekoverleg gecoördineerd door het Steunpunt Seksueel Geweld.

2.5 Convenanten en protocollen

Rotterdam heeft zowel protocollen als convenanten afgesloten voor de ketenaanpak van jeugdprostitutie (mensenhandel); Zwolle en Den Haag hebben een convenant afgesloten over de privacy van gegevens van cliënten. Amsterdam heeft geen convenanten en protocollen, bij bespreking wordt altijd gestreefd naar toestemming van de cliënt. Indien geen toestemming verleend wordt, wordt de casus anoniem ingebracht.

Het vastleggen van afspraken, in de vorm van convenanten, protocollen e.d., heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn dat er een kader geformuleerd is waarbinnen afspraken niet vrijblijvend zijn en niet afhankelijk zijn van individuen. 'Verzakende' ketenpartners zijn daardoor steviger aan te spreken op niet goed functioneren. Bij conflicten kan teruggegrepen worden op de schriftelijk vastgelegde afspraken. Daarnaast biedt een convenant de ketenpartners de mogelijkheid om vrijuit gegevens uit te wisselen zonder afhankelijk te zijn van de toestemming van de cliënt.

Het nadeel is dat een convenant of protocol ook kan gaan fungeren als een harnas, dat deskundig en doeltreffend optreden hindert of zelfs onmogelijk maakt. Het is de uitdaging om zodanige convenanten en protocollen te formuleren dat het de professionals niet hindert, maar wel de nodige duidelijkheid schept voor de ketenpartners.

2.6 Waar melden

Het meldpunt of de frontoffice vormt de verbinding tussen de burgers, het publiek, en de keten oftewel de backoffice. Het is dus heel belangrijk hoe dit loket vormgegeven wordt. Vanuit de praktijk worden de volgende suggesties gegeven waar het gaat om het meldpunt voor jeugdprostitutie:

- Onderbrengen bij het (regionale) Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG). Alle centrumgemeenten hebben nu een ASHG. Omdat voor de aanpak van jeugdprostitutie dezelfde ketenpartners nodig zijn als voor de aanpak van huiselijk geweld, kan dit een goede keus zijn.
- Onderbrengen bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Omdat het in de aanpak van jeugdprostitutie net als bij de aanpak van kindermishandeling in eerste instantie om bescherming van de doelgroep 'bedreigde minderjarigen' gaat, kan dit ook een goede keus zijn. Het AMK heeft al de nodige kennis van de sociale kaart, en heeft bovendien een wettelijke basis. Wel is het van belang de samenwerking tussen AMK en politie goed te organiseren. Want naast bescherming van het slachtoffer is opsporing en vervolging van de daders van belang voor een effectieve aanpak van jeugdprostitutie.
- Onderbrengen bij het Veiligheidshuis, als dat er (al) is. Het voordeel is dat hierdoor alle partners zorg en veiligheid voor zowel 18-minners als 18-plussers worden bereikt. Het nadeel is dat (nog) niet elke gemeente/regio over een Veiligheidshuis beschikt.
- Onderbrengen bij deskundigen op gebied van (jeugd)prostitutie. Men kan ervoor kiezen een lokaal expertisepunt in te schakelen voor voorlichting, consult, advies, en daar tevens de melding en registratie plaats te laten vinden, gevolgd door het uitstipelen van specialistische hulpverleningstrajecten.

2.7 Prioriteiten

In principe omvat een sluitende ketenaanpak van jeugdprostitutie: preventie in het basis- en voorgezet onderwijs, signalering, hulpverlening aan slachtoffers, aanpak van plegers en klanten van minderjarige prostituees, advies en ondersteuning van de primaire kring om slachtoffers en plegers (ouders, broers en zusters, school, buurthuis, kerk/moskee, buurthuis, wijkagent, huisarts e.d.).

In de praktijk blijken met name de aanpak van klanten van minderjarige prostituees, de minderjarige jongensprostituees en de zelfstandige vormen van jeugdprostitutie (waarbij geen sprake is van mensenhandel) nogal eens onderbelicht te blijven in de huidige ketenaanpakken.

Doorgaans stelt een gemeente binnen de keten de prioriteiten vast. De voorlopergemeenten Zwolle, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam besteden alle vier relatief veel aandacht aan preventie.

Zwolle zet in op zowel brede als specifieke preventieactiviteiten. Het 'label' is nu nog 'loverboyproblematiek', in verband met de herkenbaarheid van het probleem. Op basisscholen loopt het Marietje Kesselsproject. In het voortgezet onderwijs wordt specifiek aandacht gegeven aan preventie van loverboyproblematiek, aan 'misbruikrelaties' in het algemeen en aan 'daderpreventie' middels het programma On Track Again, dat met name gericht is op criminaliteitspreventie in de wijk.

In Rotterdam is de preventie gericht op relationele en seksuele vorming. Via de gemeente is een basisprogramma ontwikkeld voor het voortgezet onderwijs. Het idee is om met dit basispakket te starten en daar een aanbod op specifieke thema's aan toe te voegen.

Het doel is om relationele en seksuele vorming structureel in het onderwijsprogramma (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs) in te bedden.

In Amsterdam is het speciaal onderwijs speerpunt voor preventie. De doelgroep vormen meisjes.

In Den Haag doet men aan preventie via het onderwijs, vanaf de tweede/derde klas middelbare school. Daarnaast wordt veel aandacht gegeven aan de voorlichting aan potentiële signaleerders (bijeenkomsten in risicowijken, voorlichting aan –allochtone- ouders, mobiele jongerenteams in de wijken, deskundigheidsbevordering voor leerkrachten).

Tot slot, het landelijk project 'Lang Leve de Liefde' van SOA-Aids Nederland/GGD'en wordt op veel vmbo-scholen (2^e klas) gegeven. Aan dit project is onlangs een extra hoofdstuk toegevoegd over de loverboy-problematiek.

2.8 Borging van het beleid

Borging van beleid betekent het structureel maken van beleid, het inbedden van tijdelijk beleid in het reguliere beleid. Borging van beleid betekent in dit geval dat de aanpak van jeugdprostitutie ingebed wordt in het reguliere veiligheids- en/of zorgbeleid.

Het gaat daarbij om borging op verschillende niveaus:

- Borging van de bestuursregie;
- Borging van de beleidsregie;
- Borging van de uitvoerings- of casusregie.

Er zijn verschillende manieren waarop de nodige borging van de ketenaanpak vormgegeven kan worden.

In Zwolle heeft het Regionaal Steunpunt Seksueel Geweld van de GGD, een van de ketenpartners, de taken op het gebied van loverboyproblematiek structureel opgenomen in de reguliere activiteiten. De preventie is tot 2009 geborgd, deels via het jeugdbeleid en deels via het veiligheidsbeleid (GSB-middelen).

Rotterdam heeft de aanpak geborgd door deze in te bedden in het reguliere veiligheidsbeleid. Dit heeft de externe ketenregisseur bewerkstelligd. De GGD heeft de gemeentelijke regie (ketenregisseur), de ketenpartners hebben de casusregie. Zo is de keten opvang, hulpverlening en preventie geborgd in de uitvoering via het Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) en de GGD (persoonsgerichte zorg en jeugdgezondheidszorg). De functie van PMW in de keten is die van een lokaal expertisepunt voor melding, registratie, hulpverlening en preventie van jeugdprostitutie en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel. Alle uitvoeringsorganisaties hebben minimaal tot 2009 een gegarandeerde subsidie. In Den Haag is de preventie van jeugdprostitutie, middels meerjarenbeleid, geborgd tot 2009.

In Amsterdam loopt de pilot loverboyproblematiek van de gemeente tot eind 2006. Op dit moment wordt onderzocht of de loverboyproblematiek apart aandachtspunt van de zorgcoördinatoren zal blijven, en hoe het beleid inzake loverboyproblematiek wordt meegenomen in de taken van het Netwerk tegen Vrouwenhandel. Ook wordt onderzocht hoe het casusoverleg structureel voortgezet kan worden.

3. De fasen in de keten

3.1 Preventie

De preventie dient een brede invalshoek te hebben, breed ingezet te worden en aan te sluiten bij de leefwereld van de doelgroep. Preventie van slachtoffers is immers iets anders dan preventie van daders of klanten van minderjarige prostituees. Preventie vanuit een bredere invalshoek richt zich op het voorkomen van misbruikrelaties in heel zijn verscheidenheid (naast jeugdprostitutie ook voorkomen van groepsverkrachtingen, verkringsgeweld, seksueel misbruik, enz.). Preventie is breed inzetbaar wanneer aandacht is voor verschillende doelgroepen, wanneer er bijvoorbeeld bij jongens niet alleen aandacht is voor het voorkomen van criminaliteit maar ook van slachtofferschap. Op dit moment vindt primaire preventie klassikaal op scholen plaats en secundaire preventie op locatie. Weinig preventieactiviteiten vinden middels internet plaats, op dit moment hét communicatiemedium van jongeren (Pardoën en Pijpers, 2006; De Graaf en Vanwesenbeeck, 2006). Prostituanten dienen in de preventie als potentiële misbruikers niet vergeten te worden.

3.2 Signaleren

Alle ketenpartners hebben op hun gebied signaleringsmogelijkheden. Docenten op school, leerplichtambtenaren bij jongeren thuis, politie op straat, jongerenwerkers in buurthuizen en hulpverleners in de verschillende trajecten. Belangrijk is om de partners goed te trainen op het signaleren van de problematiek. Gebrek aan signalen hoeft niet te betekenen dat de problematiek van jeugdprostitutie niet voorkomt in de desbetreffende gemeente. Daar is meer zekerheid over te krijgen wanneer de potentiële signaleerders deskundigheid hebben om te kunnen signaleren. Een andere belangrijke faalfactor is het gebrek aan registratie van de problematiek. Een belangrijk meetinstrument in het signaleren van jeugdproblemen is de jeugdmonitor. Een jeugdmonitor heeft als taak de situatie rondom jongeren te signaleren. Zowel Zwolle als Rotterdam laten vragen stellen over jeugdprostitutie of loverboys.

Opvallend is in het algemeen, het gebrek aan aandacht voor klanten van prostituees om hen erbij te betrekken als potentiële signaleerders van misstanden. Wel is op dit moment een landelijke campagne gaande van Meld Misdaad Anoniem (M.), om klanten te wijzen op mogelijke misstanden zoals vrouwenhandel, gedwongen prostitutie en minderjarigheid, en hen de mogelijkheid te geven anoniem te melden.

3.3 Hulpverlening

Niet altijd is in de desbetreffende gemeente sprake van specialistische hulpverlening. Zo is in Zwolle geen specialistische hulpverlening ingezet in de keten, maar laat de evaluatie toch goede resultaten zien. Belangrijker is of de hulpverlening regulier is of tijdelijk op projectbasis.

Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zetten prostitutiehulpverlening in. Deze specialistische hulpverlening heeft wel de deskundigheid in huis om signaleerders, hulpverleners, politie e.a. te voorzien van advies en deskundigheidsbevordering.

Deskundigen zijn van mening dat, wanneer gekozen moet worden, een ketencoördinator niet zonder specialistische hulpverlening (zowel ambulante als residentieel) kan. Zonder specifieke deskundigheid in bijvoorbeeld 'duiding' bestaat de kans dat signalen van jeugdprostitutie over het hoofd gezien worden. Specialistische hulpverlening is essentieel om de keten inhoudelijk op peil te houden.

3.4 Opsporing en vervolging

In een integrale ketenaanpak zijn politie en justitie essentiële partners. Het stimuleren en motiveren van deze partners om deel te nemen aan overleggen vraagt een investering. De noodzaak tot motiveren heeft onder meer te maken met de volgende faalfactoren:

1. Er zijn weinig aanklachten.
2. Ambtshalve vervolgen wordt gezien als betrouwbaar, maar is erg arbeidsintensief.
3. Het concretiseren van de resultaten van overleggen is moeilijk, en als het wel mocht lukken, is het resultaat wellicht te mager.
4. Het opsporen en vervolgen van mensenhandelaren is tijdrovend en levert veelal een mager resultaat op.
5. Veel zaken worden geseponeerd, hetgeen demotiverend werkt.

De nieuwe aanwijzingen van de Procureur Generaal (als het gaat om mensenhandel binnen de jeugdprostitutie) houden in dat stapelen een verplichting wordt en dat justitie aangespoord wordt om te vervolgen (ook bovenregionaal). Nog onbekend is of dit daadwerkelijk leidt tot meer vervolgingen.

Mensenhandel als uitgangspunt geeft justitie meer mogelijkheden tot vervolgen. Daarentegen is dit een te smalle basis voor een preventieaanpak in de keten. Daarvoor gelden de seksueel grensoverschrijdende gedragingen van jongeren als uitgangspunt. Het mensenhandelperspectief (gedwongen/gemanipuleerd door derden) sluit anders weer de groep uit die gedwongen wordt door omstandigheden. Jeugdprostitutie is altijd seksueel kindermisbruik en soms ook nog mensenhandel.

Een ander aanknopingspunt is het vervolgen van prostituanten/misbruikers van jeugdprostituees. Helaas heeft dit geen prioriteit bij de politie. De deskundigen constateren dat de deelname van politie en justitie in de keten, ondanks de grote prioriteit die mensenhandel heeft, nog altijd vooral afhankelijk is van de betrokkenheid van personen.

4. Succesfactoren

Succesfactoren voor het initiëren van een ketenaanpak:

- Een betrokken en capabele initiator.
- Een bestuurlijk mandaat.
- Commitment van alle personen en organisaties die een rol moeten gaan spelen in de ketenaanpak.
- Ondersteuning, door de VNG bijvoorbeeld.

Succesfactoren voor (keten)samenwerking:

- In de (prestatie)contracten van politie, justitie en hulpverlening is de aanpak, de preventie en de hulpverlening inzake jeugdprostitutie een prioriteit.
- Elke ketenpartner heeft een functionaris aangewezen die verantwoordelijk is voor resultaten waar het gaat om de aanpak van jeugdprostitutie.
- De samenwerking tussen ketenpartners is niet vrijblijvend, er staan sancties op het niet goed uitvoeren van de taken en afspraken.
- De informatie die elk van de ketenpartners verzamelt, wordt samengebracht (stapeling van informatie).
- Met inachtneming van de privacywetgeving wordt verder alles in het werk gesteld om de nodige informatie te verzamelen en te delen met de andere ketenpartners.
- Elk van de ketenpartners beschikt over de nodige deskundigheid.
- Een *mogelijke* succesfactor is: één plek realiseren waar signalen binnenkomen, waardoor er meer zicht komt op de problematiek, waardoor weer meer bestuurlijk draagvlak kan worden verkregen, waardoor weer meer budget beschikbaar komt, etc. Eén meldpunt voor signalen is echter niet makkelijk te realiseren in verband met de verschillende 18+ en 18-zorgkanalen. In Amsterdam is daarom gekozen voor twee plekken waar signalen binnenkomen, een voor 18- en een voor 18+.

Financiële-organisatorische succesfactoren:

- Korte lijnen (slagvaardigheid).
- Voldoende middelen.
- Bestuurskracht (om de vele partners en de vele belangen goed te managen).
- Borging van het beleid op casusniveau, beleidsniveau en bestuursniveau, door inbedding in regulier zorg- en veiligheidsbeleid.

Succesfactoren voor een goede borging:

- Snel zichtbare resultaten geboekt hebben.
- Financiële ruimte in de gemeentebegroting.

Tot slot de succesfactoren van de aanpak van Zwolle, zoals die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen:

- Zwolle kent een duidelijke regie met bestuurskracht.
- Er is sprake van bestuurlijke en ambtelijke trekkers die zorgen voor continuïteit.
- De aanpak is werkenderwijs ontwikkeld.
- Er is een beperkt aantal ketenpartners, waardoor de slagvaardigheid van de keten groot is.
- De Zwolse aanpak heeft de partners weten te binden; het doel van de aanpak en de noodzaak ervan zijn door alle ketenpartners blijvend erkend.
- Aanpassingen (flexibiliteit) en tussenevaluaties hebben verbindend gewerkt voor de samenwerking.
- Er is vertrouwen in, en ruimte voor, de inbreng van alle partners.
- Er vindt monitoring van de aanpak plaats, door de gemeente.

Geraadpleegde bronnen

BNMR (2005). *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel*. Den Haag: Bureau NRM.

Bovenkerk, Frank (2006). *Loverboys, of modern pooierschap*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.

Cox, Sylvia (2005). *Evaluatie-onderzoek Plan van Aanpak Loverboys 2003-2005*. Utrecht: Stade.

Gelder, Paul van (1998). *Kwetsbaar, kleurig en schaduwrijk. Jongens in de prostitutie, een verschijnsel in meervoud*. Amsterdam: Thela Thesis.

Graaf, H. de en I. Vanwesenbeeck (2006). *Seks is een game. Gewenste en ongewenste seksuele ervaringen van jongeren op internet*. Utrecht: RNG.

Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien, niet zwijgen. Deel 1: Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Den Haag.

Korf, D. e.a. (2005). *Tippelen na de zone: straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. Bonger Reeks, deel III.

Pardoën, J. & R. Pijpers (2006). *Verliefd op internet. Over het internetgedrag van pubers*. Amsterdam: SWP.

Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (2005). *Jaarverslag 2004*. Rotterdam: Humanitas PMW.

Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (2004). *Een inventarisatie naar jongerenprostitutie in Rotterdam: deelonderzoek in het kader van de evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid 2000-2003*. Rotterdam: Humanitas PMW.

SBS6 (2006). *Kinderprostitutie in Nederland. Deel 1 en 2 (uitgezonden op 11 april en 9 mei 2006)*. Programma Undercover in Nederland.