

*Toespraak van de
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen,
mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Ter gelegenheid van de Expertmeeting van de Nederlandse Vrouwenraad over
de Istanbul Conventie & Nederlands prostitutiebeleid in een Europese context
Den Haag, 12 oktober 2015.
- Concept -
(kan afwijken van de gesproken tekst)*

Wat is mensenhandel? Mensenhandel gaat om uitbuiting. 200 jaar na afschaffing van de slavernij komt dat nog steeds in iedere samenleving voor, ook in de onze. Ik heb het hierbij over allerlei vormen van mensenhandel: alles waarmee iemand geld op kan brengen kan een prooi worden voor een mensenhandelaar. Het gaat immers om geld, veel geld. Waar wapens en drugs maar 1 keer verkocht kunnen worden, kun je mensen en hun diensten telkens opnieuw verkopen. En je hoeft ze niet in te kopen, je dwingt of misleidt ze, of maakt misbruik van hun kwetsbare situatie.

Het meest bekend is uitbuiting in de prostitutie. Dat zien we namelijk het vaakst terug, althans, in de Nederlandse cijfers. Maar mensenhandel komt in nogal wat verschillende gedaanten voor. Er zijn veel andere sectoren waarin mensen óók worden uitgebuit. Daarbij moet u denken aan risicosectoren als horeca, binnenvaart, land- en tuinbouw. We zijn tegenwoordig erg in de weer over de manier waarop onze groente geteeld wordt, biologisch, geen bestrijdingsmiddelen. Zouden we ons niet net zo druk moeten maken over de vraag wie onze champignons plukken en onder wat voor omstandigheden?

Maar niet alleen de arbeid of dienst die een persoon levert zijn voor mensenhandelaren interessant. Ook het menselijk lichaam zelf is geld waard en dan heb ik het over organen. Gedwongen orgaanverwijdering is óók een vorm van mensenhandel. En er zijn steeds meer organen die interessant zijn voor de verkoop.

Nederland is vanaf januari voorzitter van de EU. Tijdens dit voorzitterschap staat het thema uitbuiting *buiten* de seksindustrie hoog op de agenda. Hier is veel meer aandacht en bewustwording voor nodig. Want mensenhandel is dichterbij dan u misschien denkt.

U ziet de kaart van Nederland, voor u het land waar u woont, werkt, waar u leeft. Maar ook een land waar mensenhandel plaatsvindt, uitbuiting. Het gebruiken van mensen als wegwerpartikelen, voor eigen gewin. Vaak verborgen. Dat is het kenmerk van mensenhandel. Van die verborgenheid wil ik u kort iets laten zien.

Gewone deuren waar van alles achter gebeurt. Hier ziet u Someren, waar mensen werden uitgebuit voor de echte Hollandse asperge op uw bord. Of meer in het zicht, een hotel in Valkenburg, waar een 16-jarig meisje seks moest hebben met wildvreemde mannen, en het verdiende geld af moest geven. Of in de plaatselijke Albert Heijn van Leersum, waar de kleinkinderen van een sluwe opa tot dieven werden opgeleid.

Wat is mijn rol in de bestrijding van mensenhandel? Mijn mandaat staat beschreven in een wet. Ik breng de aard en omvang van mensenhandel in kaart en doe aanbevelingen aan de regering. Ruim 80% van mijn aanbevelingen zijn opgevolgd. Ik ben onafhankelijk en heb een bureau dat mij hierbij ondersteunt. Ik verzamel de data, zoek nieuwe databronnen en doe ook kwalitatief onderzoek. Zo heb ik uitgebreid onderzoek gedaan naar de rechtspraak in mensenhandelzaken en heb ik aanbevolen gespecialiseerde rechters voor mensenhandel op te leiden. Die aanbeveling is opgevolgd en zo is Nederland het eerste land met gespecialiseerde rechters op dit terrein.

Ook word ik geconsulteerd, geraadpleegd over wet- en regelgeving, dus bijvoorbeeld ook over het Verdrag van Istanbul. Daarbij heb ik de regering vooral gewezen op de relatie tussen huwelijksdwang en mensenhandel. In de nieuwe Aanwijzing van het OM over huiselijk geweld en kindermishandeling zal huwelijksdwang ook uitdrukkelijk worden opgenomen.

Bij mijn werk moet ik oog hebben voor de kwetsbaren en voor de vorm van kwetsbaarheid. Zo praat ik mee over de problemen waarvoor de overheid zich gesteld ziet met de vluchtelingenstromen en dan vraag ik de aandacht voor bijvoorbeeld Syrische kindbruiden of de alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Het gaat mij er om dat mensenhandel – in welke vorm dan ook – op alle mogelijke manieren wordt aangepakt: we moeten voorkomen dat het gebeurt, daders moeten worden vervolgd.

Maar bovendien: mensen moeten worden beschermd. Daarnaast vind ik dat mensenhandel niet alleen door de overheid moet worden aangepakt, maar door iedereen. De overheid kan het namelijk niet alleen. Ik vind het dan ook belangrijk dat het bewustzijn wordt vergroot. Media spelen daarin een grote rol, niet alleen bij bewustwording. Ook als het gaat om beeldvorming.

Het beeld dat wij over prostitutie hebben, wordt vooral bepaald door wat we zien. Bij berichtgeving over prostitutie, en over misstanden, wordt vaak een afbeelding van raamprostitutie getoond. Wellicht logisch, want raamprostitutie is voor de buitenwereld het meest zichtbaar. Maar in veruit de meeste gemeenten in Nederland is helemaal geen raamprostitutie.

Er zijn ook andere bedrijven in de prostitutiebranche. Er zijn clubs, bordelen, vergunde erotische massagesalons – al is dat aantal legale, vergunde bedrijven in de loop van de jaren wel minder geworden. Er zijn vergunde escortbureaus. Veel vraag en aanbod van prostitutie gaat via internet, en vindt vervolgens plaats in de vorm van escort of privé-ontvangst. De markt is in dat opzicht enorm veranderd.

En het zijn niet alleen maar vrouwen, er zijn ook mannen die tegen betaling seks hebben met andere mannen. En er zijn ook vrouwen die – al dan niet als sekstoerist naar het buitenland afreizend – op zoek gaan naar tijdelijk mannelijk gezelschap. Tegen betaling.

Wat is mijn beeld bij prostitutie? Mijn beeld is dat prostitutie in Nederland heel divers is. Er zijn vrouwelijke maar ook mannelijke prostituees. U ziet dat ik van hen geen afbeeldingen heb opgenomen. Ter illustratie, omdat die veel minder zichtbaar zijn.

Er is ook betaalde seks via de webcam. Je kunt niet spreken van ‘de’ prostitutiebranche. En het is belangrijk om oog te hebben voor die verschillen, ook als het gaat om het aanpakken van mensenhandel binnen die sector.

Ik weet dat alleen al de woordkeuze bij dit onderwerp gevoelig kan liggen. Er zijn mensen die prostitutie altijd als geweld tegen vrouwen zien, en dus als mensenhandel, als uitbuiting. Er zijn anderen die prostitutie ‘sekswerk’ noemen, om duidelijk te maken dat het om werk, om dienstverlening gaat.

Ik ga uit van de Nederlandse context en beschouw prostitutie daarom in principe als werk waar je als volwassene voor kunt kiezen. Iemand die achttien jaar is of ouder mag die keuze maken. Vooralsnog, want dat zou 21 jaar kunnen worden volgens het wetsvoorstel zoals dat

nu in de Tweede Kamer ligt. In mijn rapporten gebruik ik beide termen: prostituee en sekswerker. Prostitutie is een juridisch begrip en gebruik ik daarom óók.

Prostitutie is een bijzonder beroep vanwege de aard van het werk. Als je mensen vraagt: wat vind je van prostitutie? heeft bijna iedereen hier een opvatting, en ook een oordeel over. Sekswerkers zelf denken er over na, of ze willen of kunnen vertellen dat ze dit werk doen. Op prostitutie rust in de praktijk een stigma. Ook dat stigma maakt kwetsbaar.

Niet iedere prostituee is een slachtoffer van mensenhandel. In Nederland maken wij een onderscheid tussen mensenhandel en prostitutie. Dat zijn geen synoniemen van elkaar.

Mijn mandaat gaat ook niet over prostitutie en het Nederlandse prostitutiebeleid. Maar vanuit mijn mandaat – het aanpakken van mensenhandel – vind ik daar wél iets van. Ik vind dat de prostitutiebranche een kwetsbare branche is voor mensenhandel. Want net als in andere sectoren zie ik ook in de seksindustrie dat mensenhandelaren slachtoffers maken.

Maar wat hebben de aanpak van mensenhandel en prostitutiebeleid met elkaar te maken?

Laat ik eerst vertellen hoe het Nederlandse prostitutiebeleid er op dit moment uit ziet. Het beeld dat wij – in Nederland en daarbuiten – namelijk hebben is dat in Nederland alles mag. En dat is niet zo. In Nederland is de exploitatie van prostitutie gereguleerd. Gemeenten vullen dit beleid verder in. In zoverre is prostitutie – en de exploitatie daarvan – niet per definitie, of overal gelegaliseerd.

Vijftien jaar geleden is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Dat houdt in dat vanaf 1 oktober 2000 prostitutie legaal geëxploiteerd mocht worden. Dat wil zeggen: aan vrijwillige prostitutie door volwassenen mag vanaf dat moment door bedrijven geld worden verdiend. TENZIJ...een gemeente waar dat bedrijf gevestigd is, een vergunning vereist. En dat is in veel gemeenten het geval. Zonder een vergunning is zo'n bedrijf dan illegaal bezig.

Maar waar een gemeente niets geregeld heeft, mag een bedrijf zonder vergunning gewoon aan de slag. Zo was escort in Amsterdam tot een aantal jaren terug niet vergunningplichtig. Dus toen de club YabYum moest sluiten, kon het de dag daarna in principe verder als escortbedrijf. Na aanpassing van de plaatselijke verordening is dit nu niet meer zo. Maar er zijn nu nog gemeenten die niets hebben geregeld.

Niet alles mag in Nederland, maar wat waar wel of niet mag, is niet altijd zo duidelijk. Niet alle gemeenten hanteren namelijk dezelfde regels. Een mensenhandelaar kan misbruik maken van die onduidelijkheid en verschillen. Daarnaast weten prostituees die legaal willen werken, ook niet altijd waar ze aan toe zijn.

De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden zou aan deze verschillen een einde kunnen maken, áls voor alle bedrijfsmatige prostitutie een vergunningplicht zou gelden. Het wetsvoorstel ligt in de Tweede Kamer en het is nu aan regering en parlement om hierin de nodige afwegingen te maken. Als dat wordt aangenomen, betekent dat in ieder geval een fundamentele verandering, een draai van 180 graden: bedrijfsmatige prostitutie mag dan NIET meer, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent.

Bij minderjarigen – meisjes én jongens jonger dan achttien – is trouwens altijd sprake van illegale prostitutie. Dat is een zedenmisdrijf. Ik noem dat met opzet geen ‘jeugdprostitutie’ omdat het niets te maken heeft met het prostitutiebeleid dat gaat over vrijwillige betaalde seks tussen volwassenen. Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is het kopen van seks van alle minderjarigen strafbaar, in 248b Sr. Ik zie met enige regelmaat zaken waarin minderjarigen betaald worden voor seks en daar maak ik me zorgen over. En dat zijn heel vaak ook slachtoffers van mensenhandel.

We weten dat mensenhandel voorkomt, óók in prostitutie. In mijn rapporten breng ik dat – waar mogelijk – in beeld. Ik rapporteer hoeveel mogelijke slachtoffers worden gemeld en door wie, over aantallen in opsporing en vervolging en in de opvang.

In registraties en statistieken die ik van verschillende instanties krijg, zie ik vooral cijfers op het terrein van mensenhandel in de seksindustrie. Daar ligt in de statistieken de grootste nadruk op. Over mensenhandel buiten de seksindustrie zijn veel minder gegevens geregistreerd. Is er buiten de seksindustrie dan een minder groot probleem? Dat weet ik niet. Of een melding wordt gemaakt of geregistreerd kan namelijk afhangen van andere factoren, zoals bewustzijn en prioritering van capaciteit. Wereldwijd lijkt het andersom, zijn er veel meer cijfers van mensenhandel buiten de seksindustrie, en lijken daar meer slachtoffers van uitbuiting te zijn.

Het werkelijke aantal slachtoffers en daders in Nederland weten we niet. Want er blijven mensenhandelsituaties buiten beeld. Dit *dark number*, dit onbekende aantal is niet in beeld bij – bijvoorbeeld – de hulpverlening of politie. Die worden dus niet gemeld en komen

vervolgens niet in cijfers voor. Dat geldt eigenlijk voor alle vormen van criminaliteit, niet alle criminaliteit komt in beeld, of pas veel later. Mensenhandel is daar niet uniek in.

Hoe groot dat onzichtbare deel van mensenhandel is, en dus ook de totale omvang van mensenhandel in Nederland, kunnen we alleen maar *schatten*. En tot dusver blijkt het niet mogelijk te zijn om tot een betrouwbare schatting te komen. Dat is ook niet gelukt in recent onderzoek naar niet-legale prostitutie. Dat onderzoek, door Intraval in opdracht van het WODC, ‘Verborgen rood in beeld’, werd eerder dit jaar afgerond.

Beschikbare cijfers vertellen dus wat we zien, maar niet: hoe groot of hoe klein het probleem is, en óf we moeten spreken in termen van het ‘topje van een ijsberg’. Tot zover wat betreft de *omvang*.

Maar wat weten we wel? Wat we in Nederland zien aan mensenhandelzaken in prostitutie zijn vooral strafzaken waar vrouwen uit Midden- en Oost-Europa slachtoffer van zijn, en minderjarige Nederlandse meisjes. Die groepen komen ook het vaakst voor in de meldingen bij CoMensha, van mogelijk slachtofferschap. We zien mensenhandelzaken die zich afspelen in hotels, op parkeerplaatsen, in woningen. Maar ook in de vergunde prostitutie komt mensenhandel voor. Ook in de gereguleerde raamprostitutie zijn mij veroordelingen in mensenhandelzaken bekend.

Wil dat zeggen dat alle vrouwen uit Midden- en Oost-Europa kwetsbaar zijn? En zijn ze daarom allemaal slachtoffer van mensenhandel? Dat denk ik niet. Er zijn mondige prostituees – ook uit andere landen, uit Roemenië, Bulgarije - in Nederland. Dat hoor ik en dat zie ik ook. We moeten inderdaad waken voor stereotypering.

Tegelijkertijd zie ik dat er mensen zijn die een risico lopen en die kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Doordat ze niet weten hoe ze veilig kunnen werken, hoe ze hulp kunnen krijgen als ze die nodig hebben, en omdat ze niet weten wat hun rechten zijn. Omdat ze niet anders dan in hun eigen taal kunnen communiceren, omdat ze in alles afhankelijk zijn van anderen.

Over een taaleis voor exploitanten en prostituees heeft het Europese Hof van Justitie in Luxemburg trouwens kort geleden geadviseerd. Volgens het advies mogen exploitanten van raamprostitutiebedrijven alleen kamers verhuren aan vrouwen waarmee ze kunnen communiceren in een gemeenschappelijke taal, zoals bijvoorbeeld Nederlands of Engels. Is

dat niet het geval, dan mag een gemeente exploitanten een vergunning weigeren. Nu het advies van het hof er is, zal de Raad van State hierover binnenkort met een uitspraak komen.

Er zijn ook mannelijke slachtoffers. Of slachtoffers uit landen van *buiten* Europa, die hier niet legaal mogen werken. Alleen is het zo dat wij hier veel minder, of geen zicht op hebben. Het is namelijk niet altijd zo eenvoudig om met hen in contact te komen; dat geldt niet alleen voor de overheid maar ook voor hulpverlening.

We moeten die kwetsbaarheid verminderen, omvormen tot een sterkere positie, waar dat mogelijk is. Als je als land wilt dat iemand met prostitutie geld kan verdienen – al dan niet gereguleerd – dan moet je ook zorgen dat dit mogelijk is. Dus als je wilt dat prostituees ook belasting betalen, moeten we ook zorgen dat mensen die dit werk legaal doen, een bankrekening kunnen openen. Als dat niet gebeurt, wordt het moeilijk om prostitutie uit het informele circuit te houden. En afhankelijkheid daarvan maakt óók kwetsbaar.

Tegelijkertijd moeten we slachtoffers van mensenhandel voorkómen en – als ze aan het werk zijn gezet – er zo snel mogelijk uit halen. Dat geldt voor alle landen, ongeacht welk prostitutiebeleid ze voeren. Bijna alle landen zijn partij bij het VN-Palermo Protocol, we hebben het Verdrag van de Raad van Europa over de bestrijding van mensenhandel en de EU-richtlijn mensenhandel.

Hoe ziet prostitutiebeleid er in verschillende landen er uit? Er zijn landen waar prostitutie illegaal is, en waar prostituee als klant allebei strafbaar zijn (VS). Er zijn landen waar prostitutie gereguleerd is (NL, Du, Oostenrijk) of waar prostitutie mag maar exploiteren van een bordeel niet (VK). En er zijn landen waar prostituees niet strafbaar zijn, maar klanten wel (Zw, Noorwegen). En in weer andere landen is prostitutie volledig gedecriminaliseerd, en is prostitutie een beroep waarbij prostituees dezelfde rechten en plichten hebben als andere werknemers (Nieuw-Zeeland).

Kunnen we iets leren van het buitenland? Waar prostitutiebeleid heel anders is opgezet?

Als u van mij hét antwoord verwacht op de vraag: welk prostitutiebeleid zou het meest effectief zijn om mensenhandel tegen te gaan, dan moet ik u teleurstellen. Op basis van de beschikbare cijfers is die vraag niet te beantwoorden. Want we weten niet hoeveel prostitutie er plaats vindt en hoeveel slachtoffers van mensenhandel er in de prostitutie zijn. Leidt legalisering tot meer mensenhandel? Dat weten we niet.

Ook is het vergelijken van landen op het gebied van de omvang van mensenhandel nog niet mogelijk. Verschillende landen gebruiken namelijk verschillende definities voor het begrip ‘mensenhandel’, dat maakt het lastig om op dezelfde manier data te verzamelen en vervolgens op dezelfde manier te analyseren en te vergelijken. In sommige landen staat prostitutie gelijk aan mensenhandel, bij ons niet. Het feit dat het perspectief van waaruit prostitutie in een land als Zweden wordt gezien zo anders is dan het Nederlandse perspectief maakt een vergelijking tussen de twee systemen niet zo eenvoudig.

Een vergelijking tussen Nederland en Nieuw-Zeeland ligt dan misschien meer voor de hand. Maar of dit beleid net zo effectief zou zijn in Nederland is de vraag. Dan moeten die twee landen ook op andere punten vergelijkbaar zijn. En dan is het de vraag of dat zo is. En of het dan, bijvoorbeeld, zo is dat in Nieuw-Zeeland relatief veel minder migranten in de prostitutie werkzaam zijn dan in Nederland.

Discussie over de inrichting van het Nederlandse prostitutiebeleid is niet nieuw. Die discussie lijkt ook bij elke grote verandering in wet- en regelgeving te worden gevoerd, ook bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Ook nu zie ik tegenstellingen – ook internationaal – en die hangen vooral samen met de manier waarop tegen prostitutie wordt aangekeken: als een mogelijk beroep, of niet? Als een vak waar je vrijwillig voor kunt kiezen, of niet? Is een prostituee een slachtoffer, of iemand die heel wel in staat is eigen beslissingen te nemen?

Bij een bakker of een schooljuf is dit punt helemaal niet aan de orde. Maar zodra het over seksuele diensten tegen betaling gaat, wordt het een moreel zeer beladen onderwerp. Dat maakt ook dat er verschillende verwachtingen zijn van prostitutiebeleid, en dat er even zoveel verschillende meningen zijn over het effect van dat beleid op de aanpak van mensenhandel. Een constructief debat wordt dan heel moeilijk.

Mijn doel is het aanpakken van mensenhandel. Dat zie ik in een breder verband dan het te voeren prostitutiebeleid. Ik denk namelijk niet dat het feit dat mensenhandel vóór komt, alleen af hangt van het prostitutiebeleid zoals dat op papier staat. Dat mensen worden uitgebuit, komt helaas overal voor, ook in landen waar prostitutie verboden is of waar klanten strafbaar zijn. En mensen kunnen worden uitgebuit om verschillende redenen. Denk bijvoorbeeld ook aan economische omstandigheden. Dat kan een factor zijn die mensen kwetsbaar maakt, en daarmee het risico kan vergroten dat iemand slachtoffer van uitbuiting wordt. Er zijn veel factoren die de context kunnen bepalen waarin mensenhandel plaats vindt. En ook factoren die maken dat iemand in staat is om zich hiertegen te verweren, of niet.

Tot slot. Dat slachtoffers van mensenhandel moeten worden beschermd, en dat we uitbuiting moeten voorkomen, is geen punt van discussie. Wel hoe het beter kan of anders moet. Het is mijn taak om de regering te adviseren over de aanpak van mensenhandel. Daarbij blijf ik monitoren welke effecten regelgeving, en beleidsmaatregelen hebben, op de aanpak van mensenhandel. Ik vind het belangrijk om juist óók van mensen die het aangaat, prostituees, zelf te horen waar zij risico's en kwetsbaarheden zien. Daarbij heb ik ook oog voor de groep (slachtoffers) die niet of veel minder in staat is van zich te laten horen.