

Mensenhandel

Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur

A.G. Korvinus (*Nationaal Rapporteur Mensenhandel*)

E.M.H. van Dijk
D.A.C. Koster
M. Smit



Inhoudsopgave

Overzicht tabellen	viii
Gebruikte afkortingen	x
Woord vooraf	xv
1 Inleiding	
1.1 Inleiding	1
1.2 Bestrijding van mensenhandel	2
1.3 Mensenhandel en mensensmokkel	3
1.4 Mensenhandel en prostitutie	3
1.5 (B)NRM en de taakopdracht	6
1.6 De rapportages	7
1.7 Het parlementaire debat	8
1.8 Onderhavige rapportage	11
2 Wet- en regelgeving: kader voor beleid	
2.1 Inleiding	15
2.2 Regelgeving en beleid in relatie tot prostitutie en mensenhandel	15
2.2.1 Korte historische schets	15
2.2.2 Opheffing van het algemeen bordeelverbod	16
2.2.3 De bestuurlijke benadering	17
2.2.4 Bestuurlijke controle en handhaving	18
2.2.4.1 Inleiding	18
2.2.4.2 Identificatieplicht	19
2.2.4.3 Bestuurlijke sanctionering	20
2.2.4.4 Toezicht en de rol van de politie daarin	20
2.2.5 De strafrechtelijke benadering	21
2.2.5.1 Inleiding	21
2.2.5.2 Het huidige mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht	22
2.2.5.3 Het toekomstige mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht	22
2.3 Enkele annexe (wettelijke) regelingen en bepalingen	25
2.3.1 Bepalingen in het Wetboek van Strafrecht	25
2.3.2 Overige (wettelijke) regelingen	29
2.4 Internationale ontwikkelingen	38
2.4.1 Inleiding	38
2.4.2 Internationale organisaties	38
2.4.2.1 Inleiding	38
2.4.2.2 Verenigde Naties	39
2.4.2.3 Europese Unie	46
2.4.2.4 Raad van Europa	58
2.4.2.5 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	63

2.4.3 Twee andere internationale initiatieven en verworvenheden	68
2.5 Aandachts- en knelpunten	69
3 Slachtoffers	
3.1 Inleiding	73
3.2 Specifieke groepen slachtoffers	73
3.2.1 Minderjarigen	73
3.2.2 Slachtoffers van loverboys	76
3.2.3 Alleenstaande minderjarige asielzoekers	78
3.2.4 'Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers'	82
3.2.5 Vrouwen in de asielzoekersopvang	83
3.2.6 Vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus	83
3.2.7 Afrikaanse slachtoffers	85
3.3 Slachtofferregistratie Stichting Tegen Vrouwenhandel	85
3.3.1 Regio's en landen van herkomst	86
3.3.2 Leeftijd en sekse	89
3.3.3 De melders	89
3.4 (Mogelijke) slachtoffers binnen het slachtoffervolgsysteem	90
3.4.1 Geboortelanden	91
3.4.2 Leeftijden	92
3.5 Slachtoffers in de B9-regeling	92
3.5.1 De B9-regeling	92
3.5.2 Aanvragen en verleningen B9	93
3.5.3 (Achtergrond)kenmerken personen met (aanvraag) B9	95
3.5.4 Politieregio's en gemeenten waaruit B9-aanvragen afkomstig zijn	97
3.6 Aandachts- en knelpunten	99
4 Hulpverlening en belangenbehartiging	
4.1 Inleiding	101
4.2 De aard van de hulpverlening	101
4.2.1 Hulpverlening: van preventie tot terugkeerbegeleiding	101
4.2.2 Opvang	101
4.2.3 Terugkeer naar het land van herkomst	106
4.2.4 Hulp aan minderjarige slachtoffers	108
4.3 Hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties in Nederland	109
4.3.1 Stichting tegen Vrouwenhandel en La Strada	109
4.3.2 De regionale netwerken vrouwenhandel	111
4.3.3 Instanties en projecten	114
4.3.4 Instanties die zich specifiek op minderjarige slachtoffers richten	120
4.4 Het BNRM-hulpverleningsonderzoek	123
4.4.1 De respondenten	123
4.4.2 Ervaring met prostituees en met slachtoffers mensenhandel	124
4.4.3 Samenwerking met ketenpartners	126
4.4.4 Knelpunten volgens de hulpverleners	127
4.5 Aandachts- en knelpunten	129
5 Bestuurlijke handhaving prostitutiebeleid	
5.1 Inleiding	131
5.2 Toezicht op de prostitutiesector	131
5.2.1 Toezicht in de praktijk	131

5.2.2	Projecten ter verbetering van de uitvoering van het prostitutiebeleid	134
5.3	Mensenhandel in illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches	136
5.4	Ontwikkelingen in specifieke prostitutiebranches	138
5.4.1	Straatprostitutie: tippelzones	138
5.4.2	Escortbranche	140
5.5	(Overige) ontwikkelingen relevant voor de handhaving in de prostitutiesector	141
5.6	Aandachts- en knelpunten	142
6 Opsporing		
6.1	Inleiding	145
6.2	Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven	145
6.2.1	(Beleids)ontwikkelingen	145
6.2.1.1	Politie	145
6.2.1.2	Koninklijke Marechaussee	148
6.2.1.3	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	148
6.2.2	Initiatieven en activiteiten vanuit de politie	149
6.2.2.1	Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie	149
6.2.2.2	Informatie-Eenheid Mensenhandel	150
6.2.2.3	Operationeel Overleg Mensenhandel	151
6.3	Het BNRM-politieonderzoek	151
6.3.1	Opsporingsonderzoeken mensenhandel	151
6.3.2	Verdachten	156
6.3.3	Werkwijze mensenhandelaren	162
6.3.3.1	Ronselen	162
6.3.3.2	Reisroute en reis- en verblijfsdocumenten	163
6.3.3.3	Tewerkstelling in de prostitutie	166
6.3.3.4	Criminele samenwerking	169
6.3.3.5	Andere criminele activiteiten dan mensenhandel	174
6.3.4	Slachtoffers in opsporingsonderzoeken	175
6.3.4.1	Aangiften	175
6.3.4.2	Minderjarigen	175
6.3.4.3	Herkomstlanden	176
6.3.5	Opsporingsmethoden en -proces	178
6.3.6	Financiële aspecten	183
6.4	Internationale (beleids)ontwikkelingen inzake de opsporing van mensenhandel	187
6.4.1	Uitbreiding van de Europese Unie	187
6.4.2	Internationale politiesamenwerking	188
6.4.3	Organisaties gericht op internationale politiesamenwerking	190
6.5	Aandachts- en knelpunten	193
7 Het Openbaar Ministerie en vervolging		
7.1	Inleiding	197
7.2	Beleidsontwikkelingen	197
7.2.1	Inventarisatie beleid en strategische aanpak	197
7.2.2	Het algemene beleidskader; Meerjarenplan en Jaarplan	199
7.2.3	Mensenhandel in de (landelijke) OM-structuur	202

7.2.4	Versterking van de handhaving	204
7.2.5	Slachtofferbeleid	205
7.2.5.1	Rechtssherstel	206
7.2.5.2	Versterking van de rol van het slachtoffer	207
7.3	Vervolgingspecifieke punten	208
7.3.1	Vervolging en internationale rechtshulp	209
7.3.2	Immigratie- en Naturalisatiedienst, Openbaar Ministerie en de B9-regeling	211
7.3.3	Sepotbeleid en slachtoffers mensenhandel	212
7.4	Onderzoeksresultaten	213
7.4.1	Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel	213
7.4.2	De verdachten	216
7.4.3	Afhandeling door het Openbaar Ministerie	218
7.4.4	Afdoening door de rechter	219
7.5	Internationale ontwikkelingen	225
7.5.1	Andere vormen van mensenhandel	225
7.5.2	Eurojust	226
7.6	Aandachts- en knelpunten	227
8 Aanbevelingen		
	Wet- en regelgeving	229
	B9-regeling	231
	Slachtoffers van mensenhandel	232
	Hulpverlening en belangenbehartiging	233
	Onderzoek en registratie	234
	Rechtshandhaving algemeen	235
	Politie en opsporing	237
	Openbaar Ministerie en vervolging	237
	Overige aanbevelingen	238
	Herhaalde aanbevelingen uit de Eerste rapportage	239
9 Samenvatting		
9.1	Inleiding	243
9.2	Wet- en regelgeving	243
9.2.1	Mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht	243
9.2.2	B9-regeling	244
9.2.3	Prostitutiebeleid en kader voor bestuurlijke handhaving	244
9.2.4	Buitenlandse prostituees	244
9.3	Opsporing en vervolging	245
9.3.1	(Beleids)ontwikkelingen politie, KMar, AIVD	245
9.3.2	(Beleids)ontwikkelingen Openbaar Ministerie	245
9.3.3	Opsporingsonderzoeken mensenhandel	246
9.3.4	Opsporingsmethoden en -proces	246
9.3.5	Financiële aspecten	246
9.3.6	Bij het Openbaar Ministerie geregistreerde mensenhandelzaken	247
9.3.7	Afhandeling door het Openbaar Ministerie en afdoening door de rechter	247
9.4	Verdachten	248
9.4.1	Verdachten in opsporingsonderzoeken	248
9.4.2	Vervolgde verdachten	248

9.4.3	Werkwijze bij mensenhandel	248
9.4.4	Criminele samenwerking/taakverdeling	249
9.5	Slachtoffers	250
9.5.1	Specifieke groepen slachtoffers	250
9.5.2	Slachtoffers kwantitatief	250
9.5.2.1	Omvang kinderhandel en minderjarigenprostitutie	250
9.5.2.2	Slachtoffers in STV-registratie	250
9.5.2.3	Slachtoffers in BNRM-hulpverleningsonderzoek	251
9.5.2.4	Slachtoffers in politie-registratie	251
9.5.2.5	Slachtoffers in opsporingsonderzoeken	251
9.5.2.6	Slachtoffers en de B9-regeling	251
9.6	Hulpverlening en belangenbehartiging	252
9.6.1	Hulpverlenings- en belangenorganisaties	252
9.6.2	Signalen uit de hulpverlening	252
9.6.3	Samenwerking met ketenpartners	253
9.7	Internationale ontwikkelingen	253
9.7.1	Wet- en regelgeving	253
9.7.2	Uitbreiding Europese Unie	254
9.7.3	Opsporing en vervolging	254
9.8	Mensenhandel in specifieke prostitutiebranches	255
9.8.1	Tippelzones	255
9.8.2	Escortbranche	255
9.9	Mensenhandel voor en na de opheffing van het algemeen bordeelverbod	256
Literatuurlijst		259
Bijlagen		
Bijlage 1	Art. 250a Wetboek van Strafrecht	269
Bijlage 2	Verantwoording gebruikte onderzoeksmethoden	271
Bijlage 3	Toelichting bij tabellen en statistiek	277
Bijlage 4	Aanvullende tabellen	279
Bijlage 5	Enkele (voorlopige) cijfers met betrekking tot het jaar 2003	291
Bijlage 6a	Activiteitenoverzicht BNRM 2002	293
Bijlage 6b	Activiteitenoverzicht BNRM 2003	299
Bijlage 7	Samenvatting van de aanbevelingen	303
Index		307

Overzicht tabellen

Tabel 3.1	Herkomst van bij STV geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	86
Tabel 3.2	Belangrijkste herkomstlanden van bij STV geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	86
Tabel 3.3	Rangordering van belangrijkste herkomstlanden van slachtoffers, per jaar	88
Tabel 3.4	Leeftijdverdeling van in 2001 en 2002 bij de STV gemelde slachtoffers	89
Tabel 3.5	Melders van slachtoffers in 2001 en 2002	89
Tabel 3.6	Geboortelanden van (mogelijke) slachtoffers in IKP-S (2002)	91
Tabel 3.7	Aanvragen en verleningen B9, per jaar	93
Tabel 3.8	Cohort-analyse aanvragen en verleningen B9, per jaar	94
Tabel 3.9	Duur afhandeling gehonoreerde B9-aanvragen (in weken), per jaar	94
Tabel 3.10	Leeftijd personen met B9, per jaar	95
Tabel 3.11	Nationaliteit personen met B9, per jaar	96
Tabel 3.12	Herkomstregio personen met B9, per jaar	97
Tabel 3.13	Politieregio's waaruit B9-verleningen afkomstig zijn, per jaar	97
Tabel 4.1	Ontwikkelingen in aantallen prostituees	124
Tabel 4.2	Aantallen slachtoffers mensenhandel in 2002	124
Tabel 4.3	Melding van gesignaleerde slachtoffers bij de STV	125
Tabel 4.4	Tevredenheid over samenwerking met ketenpartners	126
Tabel 4.5	Door velen ervaren knelpunten in de hulpverlening aan slachtoffers	128
Tabel 6.1	Afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel, per jaar en type mensenhandel	152
Tabel 6.2	Aanleiding opsporingsonderzoek, per jaar	155
Tabel 6.3	Verdachten van mensenhandel, per jaar	157
Tabel 6.4	Gemiddeld aantal verdachten per opsporingsonderzoek, per jaar en type mensenhandel	157
Tabel 6.5	Herkomstlanden verdachten (1998 t/m 2002)	158
Tabel 6.6	Nationaliteit verdachten, per jaar	159
Tabel 6.7	Mate van 'schuld' exploitanten (2002)	161
Tabel 6.8	Aanhouding ronselaars in opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel, per jaar	163
Tabel 6.9	Grensoverschrijding, per jaar	164
Tabel 6.10	Paspoort slachtoffers, per jaar	164
Tabel 6.11	Betrokken prostitutiesectoren, per jaar	166
Tabel 6.12	Dwangmiddelen, per jaar	167
Tabel 6.13	Landen van tewerkstelling, per jaar	168
Tabel 6.14	Criminele organisaties van mensenhandel, per jaar	170
Tabel 6.15	Taken/rollen verdachten, uitgesplitst naar type mensenhandel	172
Tabel 6.16	Taken/rollen verdachten, naar sekse	173
Tabel 6.17	Criminele activiteiten naast mensenhandel, per jaar	174
Tabel 6.18	Aangiftes van slachtoffers, per jaar en type mensenhandel	175

Tabel 6.19	Opsporingsonderzoeken met minderjarige slachtoffers, per jaar en type mensenhandel	175
Tabel 6.20	Herkomstlanden slachtoffers, per jaar	176
Tabel 6.21	Herkomstgebieden slachtoffers, per jaar	177
Tabel 6.22	Herkomstlanden met en zonder visumplicht, per jaar	178
Tabel 6.23	Gebruikte opsporingsmethoden (2002)	178
Tabel 6.24	Financieel onderzoek en ontneming, per jaar	184
Tabel 7.1	Aantal geregistreerde zaken en zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar	214
Tabel 7.2	Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie	214
Tabel 7.3	Type mensenhandel, per jaar van registratie	215
Tabel 7.4	Zwaarste feiten, per jaar van registratie	216
Tabel 7.5	Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	217
Tabel 7.6	Rangordening frequent voorkomende geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	218
Tabel 7.7	Preventieve hechtenis, per jaar van registratie	218
Tabel 7.8	Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling	219
Tabel 7.9	Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening	220
Tabel 7.10	Afdoening naar zwaarste feit, per jaar van afdoening	220
Tabel 7.11	Opgelegde straffen naar zwaarste feit, per jaar van afdoening	222
Tabel 7.12	Gemiddelde duur opgelegde vrijheidsstraffen (in dagen), naar zwaarste feit, per jaar van afdoening	224
Tabel 7.13	Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)	225
Tabel B3.2	Herkomstlanden van bij STV geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	279
Tabel B3.6	Geboortelanden van (mogelijke) slachtoffers in IKP-S (2002)	281
Tabel B3.11	Nationaliteit personen met B9, per jaar	282
Tabel B3.13a	Gemeenten waaruit meer dan 10 B9-verleningen afkomstig zijn, per jaar	283
Tabel B6.1	Afgesloten opsporingsonderzoeken per politieregio, uitgesplitst naar jaar	283
Tabel B6.4	Standaarddeviaties behorende bij Tabel 6.4	284
Tabel B6.5a	Nationaliteit verdachten, per jaar	284
Tabel B6.5b	Geboortelanden verdachten, per jaar	285
Tabel B6.20	Herkomstlanden slachtoffers, per jaar	286
Tabel B7.5	Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	287
Tabel B7.12	Gemiddelde duur opgelegde vrijheidsstraffen (in dagen), naar zwaarste feit, per jaar van afdoening	288

Gebruikte afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ALC/SPRS	Accompagnement Lieu d'Accueil Carrefour Educatif et Social/Service de Prévention et de Réadaptation Sociale
AMA	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AO	Algemeen Overleg
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BAMA	Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoeker
BFE	Bureau Financiële Expertise
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BFR	Bureau Financiële Recherche
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BNP	Beleidsplan Nederlandse Politie
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BOS	Beslissing Ondersteunend Systeem
BRO	Bovenregionaal Recherche Overleg
BRT	Bovenregionaal Recherche Team
BSG	Bureau Secretaris-Generaal
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAHTEH	Committee on Action against Trafficking in Human Beings
CARF	Christian Aid and Resources Foundation
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CCIC	Cross Channel Intelligence Conference
CDEG	Steering Committee for Equality between Women and Men
CDPC	European Committee on Crime Problems
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CEPS	Centre for European Policy Studies
CIE	Centrale Inlichtingen Eenheid
CIROC	Centre for Information and Research on Organised Crime
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoE	Council of Europe
Cordaid	Catholic Organisation for Relief and Development
COREPER	Committee of Permanent Representatives
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DCE	Directie Coördinatie Emancipatiebeleid
DCI	Defence for Children International
DGIAV/DVB	Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken/Directie Vreemdelingenbeleid

DGPJS/DJC	Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties/Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie
DGRH/DH	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving/Directie Handhaving
DGWRR/DW	Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging/ Directie Wetgeving
DMV/MR	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw/Mensenrechten
DPV/JP	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken/Justitiële en Politiële Samenwerking
DSI/VR	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Vrouwen en Ontwikkeling
EC	Europese Commissie
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
ECPAT- NL	ECPAT-Nederland
EEA	European Economic Area
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHvJ	Europees Hof van Justitie
EO	Evangelische Omroep
EOM	Europees Openbaar Ministerie
ERA	Europäische Rechtsakademie
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europese Unie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FO	Federatie Opvang
FNV	Federatie van Nederlandse Vakbewegingen
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige- & Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheid Nederland
GOC	Grensoverschrijdend Criminaliteitsteam
GO	Gouvernementele Organisatie
GPAT	Global Programme Against Trafficking in Human Beings
GSR	General Situation Report
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HON	Handhaven Op Niveau
HVO Querido	Hulp voor Onbehuisden Querido
IAM	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel
IAP	International Association of Prosecutors
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social
ICC	Internationale Coördinatie Centra
ICC	International Criminal Court
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
ICLN	International Criminal Law Network
ICPO	International Criminal Police Organization
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IEM	Informatie-Eenheid Mensenhandel
IFT	Interregionaal Fraude Team
IGO	Informatie Gestuurde Opsporing
IKP-S	Informatie Knooppunt Politie Systeem

ILO/IPEC	International Labour Organisation/International Programme on the Elimination of Child Labour
IMES	Institute of Migration and Ethnic Studies
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
IPS	Informatie Productie Systeem
IRT	Interregionaal Recherche Team
JBZ(-Raad)	(Raad van ministers van) Justitie en Binnenlandse Zaken
JITJoint	Investigation Team
JOS (project)	Juridische Opvang Slachtoffers seksueel geweld
KB	Koninklijk Besluit
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KWE	Kleine Wooneenheid
LP	Landelijk Parket
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie
LIFE	Liberta Femminile
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem van Internationale rechtshulpverzoeken
MAC	Meet- en Analyseproblemen in de Criminologie
MJD	Maatschappelijke & Juridische Dienstverlening
MMA	Meld Misdaad Anoniem
MOB	Met onbekende bestemming
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
MOP	Meldpunt Open Plaatsen
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MRO	Melding Recherche Onderzoek
MvJ	Ministerie van Justitie
NAPS	Nationaal Actieplan Aanpak Seksueel Misbruik van Kinderen
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking
NEWR	Network for European Women's Rights
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NISSO	Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek
NL	Nederland
NON	Kernteam Noordoost-Nederland
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
NR	Nationale Recherche
NRI	Nationale Recherche Informatie
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM1	Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM2	Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
NWAN	Nigerian Women Association in the Netherlands
OC	Opvangcentrum
OCRTEH	Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OLAF	Organisation de la Lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe

OvJ	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PACO	Programme Against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe
PG	Procureur(s)-Generaal
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
POLARIS	Projectgroep Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen voor Strafvordering
PPM	Project Prostitutie Mensenhandel
PPM/dNP	Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie
ProFire	Project Financieel Rechercheren
RvE	Raad van Europa
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RCP	Regional Clearing Point
REAB	Return and Emigration of Asylum seekers ex Belgium
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RFSU	Riksförbundet för Sexuell Upplysning (Swedish Association for Sex Education)
RISBO	Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleidsonderzoek
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SFO	Strafrechtelijk Financieel Onderzoek
SG	Secretaris-Generaal
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SHOP	Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees
SiBa	Statistische informatievoorziening en Beleidsanalyse
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SISWO	Stichting Interuniversitair instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek
SOA	Seksueel Overdraagbare Aandoeningen
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SP	Socialistische Partij
Sr	Strafrecht
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers
SRTV	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
Stcrt	Staatscourant
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
Tampep	Transnational STV/AIDS Prevention amongst Migrant Prostitutes in Europe
TBS	Ter Beschikkingstelling
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
THB	Trafficking in Human Beings
TK	Tweede Kamer
UMS	Unit Mensensmokkel
UN	United Nations
UNCICP	United Nations Centre for International Crime Prevention
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNICEF UK	UNICEF United Kingdom
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women

UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VAO	Voortgezet Algemeen Overleg
VAS	Vreemdelingen Administratie Systeem
Vc	Vreemdelingencirculaire
VER	Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROS	Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
VS	Verenigde Staten
VTV	Vergunning Tot Verblijf
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
VW	Vreemdelingenwet
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WED	Wet op de Economische Delicten
WGT	Wet op de Geldtransactiekantoren
Wet BIBOB	Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur
WID	Wet Identificatie bij Dienstverlening
WIM	Wet Internationale Misdrijven
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOTCLEF	Women Trafficking and Child Labour Eradication Foundation
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WVV	Wederrechtelijk verkregen voordeel
ZON	Zorg Onderzoek Nederland
ZwaCri	Zware criminaliteit

Woord vooraf

Zij die weten, spreken niet; zij die spreken, weten niet. Zo zou Lao Tse in de 6^e eeuw voor Christus het spreken ontmoedigd hebben. Mocht voor deze gelegenheid ons schrijven als spreken gelden, dan ziet het er niet best uit voor de (taakstelling van de) NRM.

Desalniettemin - Lao Tse trotserend - wordt de Nederlandse regering deze Derde rapportage mensenhandel aangeboden, in de wetenschap dat dit 'spreken' na de Eerste en Tweede rapportage wel van ons verwacht werd en in de hoop dat het vorderend weten tot voortbouwend spreken - en handelen - zal leiden.

Evenals in de Eerste rapportage wordt opnieuw, als kader voor beleid, passende aandacht besteed aan het terrein van wet- en regelgeving en zijn ontwikkelingen, nationaal en internationaal, in beeld gebracht. Aandacht ook voor de inzet van politie en justitie, die de belangrijke taak hebben wetgeving en beleid in de praktijk gezicht te geven. Uiteraard staan eveneens opnieuw centraal de slachtoffers van mensenhandel, met achter hen en voor hen in de bres springend de hulpverlening en belangenbehartiging, niet-gouvernementele organisaties en personen, wier werk van onschatbare waarde is. Cruciaal is dat beseft wordt dat deze slachtoffers door uitbuiting en daarop gerichte handelwijzen in hun menselijke waardigheid worden aangetast en dat zij zich in een knechtende situatie bevinden, zodanig dat van schending van fundamentele mensenrechten sprake is. De samenleving moet daartegen optreden.

Dit besef ligt ook ten grondslag aan de internationaal aanvaarde noodzaak van strafbaarstelling in de nationale wetgeving van activiteiten die als mensenhandel getypeerd moeten worden. Veelal gaat het dan om slavernij-achtige praktijken en wordt van 'moderne slavernij' gesproken. In het door de regering ingediende wetsontwerp ter uitvoering van verdragsverplichtingen, waarbij naast seksuele uitbuiting ook uitbuiting in andere arbeidssectoren onder de reikwijdte van de strafbepaling inzake mensenhandel wordt gebracht, is hieraan uitdrukking gegeven.

Informatie bijeen brengen en overbrengen aan de overheid kan strekken tot een betere verantwoording van beleid of tot bijstelling daarvan, zo dit de strijd tegen mensenhandel ten goede kan komen, maar waar het in dit opzicht op aankomt is de wijze waarop samengevoegde informatie wordt opgepakt en benut door beleidsbepalers. Regering en parlement hebben wat dat betreft elk een eigen stem in het kapittel. En die stem zou best wat luider, en van regeringszijde ook wat bevlogener, kunnen klinken. Botsing van meningen kan tot stagnatie leiden, maar ook tot een scherper inzicht en daarmee de zaak vooruit helpen. Op dit laatste zijn onze inspanningen, ook bij de totstandkoming van deze Derde rapportage, gericht.

Velen hebben aan het werk van BNRM bijgedragen door informatie beschikbaar te stellen, op vragen te antwoorden of vragen op te werpen, door als respondent mee te werken aan door BNRM verrichte onderzoeken, door delen van eerdere tekstversies van deze rapportage te becommentariëren en door analyses op databestanden uit te voeren. Dank wordt daarvoor uitgesproken. Meer in het bijzonder gaat onze dank uit naar Peter Paul Groen van de afdeling SiBa van het WODC, voor zijn analyses op het OM-databestand, en aan Alinde Verhaag voor de bijdrage die zij heeft geleverd als gastmedewerker van BNRM.

Mensenhandel staat nog immer politiek en maatschappelijk in de belangstelling. Het was een van de onderwerpen, die in 2003 in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de OVSE extra werd belicht, met een Actieplan als concreet resultaat. Mensenhandel beslaat een terrein waarop de georganiseerde misdaad, vaak grensoverschrijdend, actief is.

Aangetrokken door hoge winsten en lage pakkansen. Het belang van repressief optreden - opsporing en vervolging - is en blijft dan ook evident, maar wat te voorkomen valt is altijd nog beter. Mensenhandel is een kwaad, dat bovenal het vertrouwen in de eerbiediging van mensenrechten onderuit haalt. Nederland heeft met name in dit opzicht een naam hoog te houden, die het niet mag verliezen, bij beleid en uitvoering om mensenhandel tegen te gaan.

Moge dit rapport daartoe een aansporing vormen en de inhoud u aanspreken. Zodanig, dat de drie woorden ter bewaking van de menselijke waardigheid: Mensenhandel is verboden, niet alleen op papier leven in het Handvest van de Grondrechten, deel uitmakend van de EU Grondwet voor Europa, maar ook als handgeschreven tekst¹ in het geheugen gegrift staan en zichtbare sporen nalaten in de levende werkelijkheid.

A.G. Korvinus

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

¹ De beeldtaal van de handgeschreven tekst is ontleend aan de kunstenaar Henk Visch, die begin 2003 een tentoonstelling in deze vorm de titel 'Mensenhandel is verboden' meegaf.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Officieel is slavernij afgeschaft, maar dat betekent niet dat het niet meer voorkomt. Overal op de wereld worden mensen door anderen uitgebuit. Dit gebeurt zowel binnen landsgrenzen als grensoverschrijdend. Armoede en ongelijkheid, werkloosheid en politieke instabiliteit zorgen ervoor dat er mensen zijn die, in de hoop op een beter leven, ten prooi vallen aan criminele personen en netwerken die hen gewetenloos uitbuiten. Aan die uitbuiting wordt grof verdiend. De schattingen over het exacte aantal slachtoffers lopen uiteen, niet alleen doordat er verschillende definities worden gehanteerd, maar ook doordat het om verboden activiteiten gaat die zich deels in verborgen sectoren afspelen (zoals de prostitutie), terwijl slachtoffers om allerlei redenen niet gemakkelijk met hun ervaringen naar buiten treden.¹ Zeker is dat het een wereldwijd en ernstig probleem is.

Met slavernij wordt over het algemeen bedoeld op vormen van gedwongen werk, oftewel dwangarbeid,² een definitie die veel overeenkomsten vertoont met de uitleg die tegenwoordig internationaal aan het begrip mensenhandel wordt gegeven. De in het mensenhandelprotocol van de Verenigde Naties (VN) gehanteerde definitie van mensenhandel sluit gedwongen arbeid en diensten, alsmede slavernij en daarop gelijkende praktijken dan ook in. Waar mensenhandel aanvankelijk uitsluitend of vooral in verband werd gebracht met uitbuiting in de seksindustrie, wint nu de bredere opvatting terrein:³ mensenhandel reduceren tot een activiteit die de seksindustrie voedt is geen zinvolle wijze meer om de realiteit te schetsen (Sörensen, 2003). Ook in Nederland zal de nationale strafwetgeving op het gebied van mensenhandel, die nu nog gelieerd is aan uitsluitend uitbuiting in de seksindustrie, in de loop van 2004 worden uitgebreid om ook overige vormen van uitbuiting te gaan omvatten.

¹ Het is niet eenvoudig om betrouwbare en representatieve informatie te verzamelen over mensenhandel. In internationaal verband zijn verschillende organisaties actief op dit terrein, maar de gegevens zijn moeilijk te combineren en te integreren. Dat komt door de verschillende invalshoeken: alleen mensenhandel voor seksuele doeleinden of exploitatie van prostitutie in zijn algemeenheid; alleen grensoverschrijdende of (ook) nationale mensenhandel; alleen uitbuiting in de seksindustrie of ook in overige sectoren; alleen moderne slavernij of ook - minder vergaande - illegale tewerkstelling; alleen minderjarige of ook meerderjarige slachtoffers, maar ook door de grote verschillen tussen landen in wet- en regelgeving, beleid, actoren, beschikbare capaciteit en in inzet en gegevens die worden geregistreerd. Voorts speelt mee - ook bij het verzamelen van informatie op nationaal niveau - dat mensenhandel een (deels georganiseerde) criminele activiteit is en dat slachtoffers, om diverse redenen (angst voor de daders of voor uitzetting, schaamte en omdat het hen niet veel oplevert), niet gemakkelijk naar voren komen met hun ervaringen. Daarnaast worden niet alle mensenhandelsituaties en slachtoffers als zodanig (h)erkend en de gevallen waarvoor dat wel geldt, worden niet systematisch geregistreerd, vooral als de slachtoffers zelf niet aangeven dat ze slachtoffer zijn. Waar wel wordt geregistreerd is niet altijd duidelijk of het om potentiële of om daadwerkelijke slachtoffers gaat en zijn dubbelstellingen niet uit te sluiten doordat niet wordt geregistreerd op tot individuen terug te leiden kenmerken. De meeste beschikbare informatie betreft slachtoffers en verdachten die al op een of andere wijze ter kennis zijn gekomen van een instantie. Er is weinig zicht op de 'dark numbers', maar deze zouden aanzienlijk kunnen zijn.

² Moderne slavernij, http://www.kit.nl/ils/ned/html/moderne_slavernij.asp.

³ Ook in de media: National Geographic van september 2003 bevatte een indringende reportage over moderne slavernij.

1.2 Bestrijding van mensenhandel

Mensenhandel moet worden bestreden, want men mag niet lijdzaam toezien hoe fundamentele rechten van anderen op grove wijze worden geschonden, en deze ernstige en vaak georganiseerde criminaliteit moet worden aangepakt. Criminelen zullen anders doorgaan met het ronselen, verkopen en uitbuiten van anderen, en daardoor nieuwe slachtoffers maken. Het is dan ook goed dat het onderwerp steeds meer aandacht krijgt. Nederland heeft op dit terrein altijd een voortrekkersrol vervuld. In het verleden was het een van de eerste landen met landelijke wetgeving op dit onderwerp;⁴ van iets recenter datum zijn vele initiatieven op het gebied van preventie, opsporing, vervolging, hulp aan slachtoffers en het verkrijgen van informatie over het fenomeen. Nog weer recenter heeft Nederland ook in internationaal politiek verband aandacht voor mensenhandel gevraagd. Zo was mensenhandel een van de aandachtsgebieden van het Nederlands voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), in 2003. De minister van Buitenlandse Zaken noemde 'trafficking' (van mensen, drugs en wapens), in zijn openingsspeech gericht aan de OVSE Permanent Council,⁵ een bedreiging voor de stabiliteit en de veiligheid binnen en buiten de OVSE regio. Het veroorzaakt menselijke misère, verwoest nationale economieën en veroorzaakt buitensporig veel druk op politieke systemen, aldus de minister.

Ook andere landen en internationale organisaties besteden aandacht aan de bestrijding van mensenhandel. Daarbij moet er voor worden gewaakt dat gesloten overeenkomsten en gemaakte actieplannen ook in de praktijk worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Soms lijkt het alsof de kloof tussen wat er op papier staat en wat er in de praktijk gebeurt groeiende is.

Omdat schending van mensenrechten vaak oorzaak en in ieder geval gevolg is van mensenhandel, moet bij alle maatregelen die worden genomen ter preventie en beëindiging van mensenhandel de bescherming van mensenrechten in het centrum staan (zie ook de Hoge Commissaris Mensenrechten van de VN in de in 2002 gepubliceerde *Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking* (OHCHR, 2002); Sörensen, 2003). Voorts is van belang aandacht te besteden aan macrofactoren die aan de bron (kunnen) liggen van internationale mensenhandel, zoals armoede, genderproblematiek en gebrek aan arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden.⁶ In dit verband is het Zweedse initiatief om de strijd tegen mensenhandel ook expliciet te betrekken in het Zweedse ontwikkelingsbeleid interessant (Department for Global Development, 2003).⁷

Bij (discussies over) de bestrijding van mensenhandel is het nodig om onderscheid te maken tussen enerzijds mensenhandel en anderzijds mensensmokkel respectievelijk prostitutie. Dat dit onderscheid niet altijd gemakkelijk wordt gemaakt staat centraal in de volgende twee paragrafen.

⁴ Vrouwenhandel werd strafbaar in 1911.

⁵ Op 13 januari 2003.

⁶ Ook de steeds restrictievere migratiepolitiek wordt wel genoemd als oorzaak van mensenhandel. Het opwerpen van beletselen om legaal een land binnen te komen creëert omstandigheden die afhankelijkheid vergroten en de kans op misbruik en uitbuiting doen toenemen. Echter, het wegvallen van illegale grensoverschrijding sluit mensenhandel niet uit. Kartusch (2003) (p.7) wijst er op dat het vooral gaat om de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. Zolang inreismogelijkheden geen toegang tot de reguliere arbeidsmarkt geven, blijft het gevaar bestaan dat gemigreerde vrouwen in 'informele markten' als de prostitutie, huishoudelijk of fabriekswerk worden uitgebuit.

⁷ Mensenhandel is een mondiaal probleem en moet worden gezien in het perspectief van ontwikkelingssamenwerking, aldus het rapport.

1.3 Mensenhandel en mensensmokkel

Nog steeds (zie ook de Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM))⁸ bestaat soms de neiging om mensenhandel te benaderen als een vorm van illegale immigratie en te verwarren met mensensmokkel. Beide fenomenen worden onder de noemer 'migratiecriminaliteit' wel beschreven als ongewenste consequenties van globalisering. Zowel mensenhandelaars als mensensmokkelaars opereren over de grenzen en profiteren van economische problemen en conflicten in bepaalde regio's. Ze spelen in op de wens van mensen elders een betere toekomst op te bouwen en slaan munt uit toegenomen internationale communicatie- en transportmogelijkheden. Dat zijn de overeenkomsten tussen beide, maar er zijn ook fundamentele verschillen. Smokkelen is het assisteren van mensen bij het illegaal binnengaan of verblijven in een ander land. Bij smokkel staat voorop dat de territoriale integriteit van een staat aangetast wordt. Het komt voor dat een gesmokkelde aansluitend wordt uitgebuit, bijvoorbeeld om de reissom terug te betalen,⁹ maar dit hoeft niet het geval te zijn. Voorts kan het georganiseerde transport en verblijf van de gesmokkelde zodanig mensonterend zijn, dat van slachtoffers en van schending van mensenrechten gesproken kan worden, maar ook dat hoeft niet het geval te zijn.

Mensenhandel daarentegen is op zichzelf en per definitie een ernstige aantasting van de rechten en persoonlijke integriteit van de verhandelde persoon. Grensoverschrijding speelt daarbij vaak een belangrijke rol, maar is geen noodzakelijk kenmerk van mensenhandel; er worden ook mensen verhandeld zonder dat er grenzen worden overschreden en wanneer er wel grenzen worden overschreden dan gebeurt dit niet altijd op illegale wijze. Het kern-element van mensenhandel is uitbuiting, het uit winstbejag misbruik maken van mensen, waarbij gebruik wordt gemaakt van overwicht, geweld, bedreiging, misleiding of misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer en waardoor zijn of haar¹⁰ eigen keuzevrijheid aanzienlijk wordt beperkt. Het is een vorm van moderne slavernij.

Er is dus een fundamenteel verschil tussen mensenhandel en -smokkel (zie ook Shelley, 2003), zoals ook wordt onderkend in de recent verschenen *Illegalennota* (Ministerie van Justitie, 2004), waarin staat vermeld dat bij de voorgenomen intensivering van het toezicht op illegale vreemdelingen rekening zal worden gehouden met het feit dat zich onder die vreemdelingen ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden.

1.4 Mensenhandel en prostitutie

De strijd tegen mensenhandel met het oogmerk van seksuele uitbuiting wordt vaak verward met de strijd die sommigen voeren tegen prostitutie.¹¹ Aanhangers van de abolitionistische of de prohibitionistische benadering beschouwen niet alleen mensenhandel, maar ook prostitutie als een vorm van geweld (over het algemeen tegen vrouwen) en als een vorm van slavernij die moet worden tegengegaan of zelfs strafbaar gesteld. Zij scheren de fenomenen prostitutie en mensenhandel bij voorkeur over dezelfde kam (Agustín, 2001) en prostitutie kan naar hun mening niet als werk worden beschouwd (Haveman & Wijers, 2001). In het

⁸ In het navolgende worden de voorgaande BNRM-rapportages aangeduid als respectievelijk ^{NRM1} en ^{NRM2}, dan wel als (BNRM, 2002a) respectievelijk (BNRM, 2002b).

⁹ Volgens meerdere respondenten in het rapport *De keten op de keper beschouwd* (LP OM, 2002) - werkzaam bij arrondissementsparketten, regiokorpsen en Koninklijke Marechaussee (KMar) - komt dat vaak voor.

¹⁰ Zowel vrouwen en meisjes, als mannen en jongens kunnen slachtoffer worden van mensenhandel. Omdat de meeste slachtoffers volgens de huidige Nederlandse definitie, die (nog) gerelateerd is aan uitbuiting in de seksindustrie, vrouwen en meisjes zijn, en om ingewikkelde 'zijn/haar-' en 'hij/zij-constructies' verder zoveel mogelijk te vermijden, wordt in deze rapportage veelal gerefereerd aan vrouwelijke slachtoffers.

¹¹ Voor het gemak wordt hier de term 'prostitutie' gebruikt; bedoeld wordt: 'werken in de seksindustrie'.

verlengde daarvan worden, onder het motto van het tegengaan van mensenhandel, prostitutie of het inkopen van seksuele diensten gecriminaliseerd¹² en landen of auteurs die de oplossing van de mensenhandelproblematiek niet zoeken in het verbieden van de (ver)koop van seksuele diensten, bekritiseerd. Dikwijls met behulp van suggestieve of onjuiste informatie.

Gebruik van suggestieve en onjuiste informatie

Telkens weer wordt aan het Nederlandse beleid van legalisering van de exploitatie van prostitutie gerefereerd alsof er geen voorwaarden en controles aan verbonden zijn en alsof het niet verboden is om seksuele diensten aan te bieden of te kopen van minderjarigen.¹³ Hughes en Denisova (2001) stellen, onder het veelzeggende kopje 'The corruption of civil society' dat Nederland niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in de Oekraïne mede subsidieert om de belangen van de seksindustrie te promoten. Het feit dat, anders dan gesteld in het VN-protocol mensenhandel, in Nederland niet alleen de uitbuiting, maar ook het profiteren daarvan strafbaar is gesteld onder de noemer 'mensenhandel', wordt niet vermeld. Een boek onder redactie van Farley (2003), dat overigens belangwekkende informatie bevat over de problemen waar sekswerkers mee kunnen kampen, wordt besloten met een bijdrage van Raymond over de redenen waarom prostitutie niet gelegaliseerd zou moeten worden. Daarin wordt ook de (Engelse versie van) de Eerste rapportage^{NRM1} van de NRM aangehaald op een wijze die suggereert dat (B)NRM voorstander is van het openstellen van de grenzen voor prostituees uit niet EU/niet EEA (European Economic Area) landen, terwijl dat niet het geval is.¹⁴ Een ander voorbeeld is wederom Hughes (2002)¹⁵, die in een reactie op het jaarlijkse Trafficking in Persons rapport, waarin de VS landen indeelt in categorieën en commentarieert op basis van hun activiteiten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, een aantal personen en organisaties¹⁶ zwart maakt die actief zijn op het terrein van de bestrijding van mensenhandel (vooral ondersteuning van slachtoffers), maar die zich niet tegen prostitutie keren. Ter adstructie van de gevolgen van legalisering in Nederland haalt zij bovendien cijfers aan die door de bron van deze cijfers onmiddellijk na publicatie terug werden genomen omdat zij ongefundeerd waren.

Tegenstanders van legalisering van prostitutie zijn van mening dat verhandelde slachtoffers in een gelegaliseerde context minder opvallen (Shearer-Demir, 2003), dat legalisering mensenhandelaren in de kaart zou spelen en mensenhandel zou bevorderen (o.a. Hughes, 2000), evenals illegale prostitutie en straat- en kinderprostitutie, en dat een repressieve aanpak van prostitutie daarom de voorkeur verdient.

Aan de repressieve benadering kleven echter nadelen. Er wordt daarbinnen geen onderscheid gemaakt tussen slachtoffers en onafhankelijke sekswerkers, en klanten zullen geen rol spelen als potentiële informatiebron over mensenhandelpraktijken. Tegenstanders van criminalisering van prostitutie zijn van mening dat juist dát de criminele netwerken in de kaart speelt (zie

¹² Dit laatste is bijvoorbeeld de situatie in Zweden.

¹³ Zo hekelde de toenmalige Zweedse minister Winberg bij de presentatie van de Zweedse mensenhandelwetgeving, die op 1 juli 2002 van kracht werd, het legaliseringsbeleid dat diverse landen voeren, en stelde ze de vraag of de boodschap van landen als Nederland en Duitsland niet is (vrij vertaald) "dat het verhandelen van vrouwen oké is en dat het ook oké is om seksuele diensten te kopen van kinderen" (Bijeenkomst van de Fourth Steering Committee Meeting EU/IOM European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, Östersund, Zweden, 1-2 juli 2002).

¹⁴ Volgens Raymond (p.319): "the Dutch National Rapporteur has stated that in the future, a solution may be to 'offer [to the market] prostitutes from non EU/EEA [European Economic Area] countries, who voluntarily choose to work in prostitution (...)'. Wat daarbij wordt genegeerd is dat het hier gaat om een aanhaling van een advies uit het veld. Letterlijk staat er: "From the field the solution put forward for (...) is (...)". Tevens stond vermeld: "For the risks and objections associated with this, reference should be made to the comments on this under point 24" (BNRM, 2002a, p.140). Bij punt 24 staat, in reactie op een mogelijke openstelling van de markt en de rol die gemeenten daarin zouden kunnen krijgen: "However, it is not easy to determine (...) whether they are opting for this work freely (...). Because of the need to watch for risks of THB the thus approaching scenario does not look reassuring" (BNRM, 2002a, p.137).

¹⁵ De presentatie vond plaats op 19 juni 2002, onder de titel *The 2002 trafficking in persons report: last opportunity for progress*.

¹⁶ Waaronder *Artsen zonder grenzen*, Ann Jordan (voorzitter van het Anti-trafficking initiatief van de *International Human Rights Law Group*), STV en La Strada (waarover meer in Hoofdstuk 4).

¹⁷ Het gaat om de cijfers die Childright in 2002 naar buiten bracht over jeugdprostitutie in Nederland en die ook door andere auteurs nog steeds worden aangehaald.

o.a. Sørensen, 2003). Het is volgens hen te verwachten dat prostitutie toch blijft bestaan,¹⁸ terwijl sekswerkers door de repressieve benadering worden gestigmatiseerd,¹⁹ gecriminaliseerd of - doordat hun klanten strafbaar zijn - gemarginaliseerd en dat het voor hen moeilijker wordt om hun gezondheid te beschermen. Dit laatste omdat de kans kleiner wordt dat zij gebruik zullen maken van instanties, waaronder die voor gezondheidszorg (Brussa, 2003; Wolffers & Van Beelen, 2003). Bovendien moeten zij hun klanten op verborgen wijze werven, hetgeen hun werk gevaarlijker maakt (o.a. Östergren, 2003²⁰; Lindahl, ENMP, 2003).²¹ “Een abolitionistisch regime biedt prostituees geen bescherming” en waarborgt hun persoonlijke vrijheid niet (Boonen, 2000; p.47).

Tegenover de prohibitionistische of abolitionistische benadering staan de laboristen. Zij zijn van mening dat niet alle (migranten)prostituees slachtoffers zijn van mensenhandel, maar dat er ook vrouwen zijn die, veelal op basis van economische motieven, een weloverwogen beslissing nemen om te werken in de prostitutie (zie voor aanwijzingen in deze richting o.a. Gülçür & Ýlkkaracan, 2002; Butcher, 2003). Laboristen zien prostitutie als arbeid. De prostituee is geen slachtoffer, of in ieder geval niet per definitie (zie ook Boonen, 2000; Verhoeven, 2003),²² maar een handelingsbekwaam persoon. De kern van het probleem van de mensenhandel is dat er, binnen de context van arbeid, inbreuk wordt gemaakt op de keuzevrijheid van een ander. Dat het daarbij om prostitutie gaat is minder relevant. De maatschappelijke veroordeling van prostitutie als beroep maakt prostituees kwetsbaar voor uitbuiting (Haveman, 1998). Oplossingen voor mensenhandel moeten volgens de laboristen gezocht worden in de emancipatie van prostitutie en prostituees, verbetering van de omstandigheden waaronder prostituees leven en werken en versterking van hun rechtspositie. Strategieën die leiden tot opbouw van ‘sociaal kapitaal’²³ onder sekswerkers, hen de gelegenheid geven zich te organiseren en te lobbyen voor betere arbeidsomstandigheden lijkt hen een te prefereren weg (Loff e.a., 2003). Butcher (2003, p.1983) verwoordt het als volgt: “we kunnen beter mensenrechten promoten dan oppositie tegen prostitutie: het recht om zich te verzetten tegen het in de prostitutie belanden door mensenhandel, maar ook het recht om te werken binnen wettelijke bescherming tegen ‘harm’, of dat nu verkrachting, geweld, beroving of andere inbreuken betreft.” Dit gebeurt bij voorkeur in overleg met de betrokkenen, iets wat bij een criminaliserende aanpak niet altijd gebeurt (o.a. Haveman & Wijers, 2001; Östergren, 2003).

Welke positie men ook inneemt in het hierboven in het kort omschreven debat, het is van belang om de energie niet (te veel) te stoppen in dit debat zelf, maar de handen internationaal ineen te slaan om gezamenlijk de strijd aan te binden tegen een fenomeen waarover wél

¹⁸ Op een bijeenkomst over ‘male sex work in northern Europe’ (Stockholm, 23-24 mei 2003) gaf Lindahl van RFSU (Riksförbundet för Sexuell Upplysning, oftewel de Swedish Association for Sex Education), een Zweedse ngo werkzaam op het terrein van de seksualiteit, aan dat er in Zweden, vier jaar na de strafbaarstelling van het inkopen van seksuele diensten, nog geen tekenen zijn dat prostitutie is afgenomen. Daarbij moet overigens aangetekend worden dat RFSU het “in politieke zin eens is met de visie dat het verkopen en kopen van seks niet in overeenstemming is met een respectvolle visie op vrouwen, mannen, mensenrechten en menselijke waardigheid” (Schiffer & Giesbers, 2003).

¹⁹ Eveneens Lindahl op bovengenoemde bijeenkomst (Schiffer & Giesbers, 2003).

²⁰ Bij een presentatie over de risico’s van het Zweedse beleid dat kopers van seksuele diensten strafbaar stelt, op de bijeenkomst *Weven met een zijden draadje*, Rotterdam, 20 november 2003.

²¹ Ook Kulick (2003) wijst, in zijn analyse van de Zweedse keuze voor het strafbaar stellen van het inkopen van seksuele diensten, op de schadelijkheid van dat beleid voor degenen die daadwerkelijk ‘s avonds op straat seks verkopen. Op de eerder genoemde bijeenkomst over ‘male sex work’ gaf Kulick ondermeer aan dat straatprostituees meer en gevaarlijker klanten moeten accepteren en dat klanten niet langer bereid zijn om te getuigen tegen gewelddadige of uitbuitende profiteurs (Schiffer & Giesbers, 2003).

²² Verhoeven (2003) deed onderzoek in de Dominicaanse Republiek naar vrouwen die in Europa in de seksindustrie hadden gewerkt en concludeerde dat de meeste door haar geïnterviewde vrouwen niet kampten met slavernij-achtige problemen en geen willoze slachtoffers zijn.

²³ Oftewel de sociale netwerken van individuen en de hulpbronnen die ze via die netwerken kunnen mobiliseren.

eensgezindheid bestaat, en dat is de verwerpelijkheid van mensenhandel, waarbij sprake is van dwang, dwangarbeid, of uitbuiting van minderjarigen of illegalen in de seksindustrie of daarbuiten. Dit is een pleidooi voor de aanpak van datgene waarover internationaal overeenstemming is bereikt bij de totstandkoming van het mensenhandelprotocol van de Verenigde Naties.

1.5 (B)NRM en de taakopdracht

Nederland heeft sinds 1 april 2000 een Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Voor meer informatie over de voorgeschiedenis en totstandkoming van dit instituut wordt verwezen naar de Eerste rapportage van de nationaal rapporteur (BNRM, 2002a, pp.49-52). Hier volstaat te vermelden dat de aanstelling van de NRM een direct gevolg is van de Haagse Verklaring van 1997, waarin lidstaten werden opgeroepen om nationaal rapporteurs aan te stellen om aan de respectieve overheden te rapporteren over (toen nog genoemd) *vrouwenhandel*. Het belang van gedegen informatie voor het maken van beleid op het terrein dat in de strafwetgeving reeds eerder was verbreed naar *mensenhandel*, is nadien onderstreept onder andere in de Brusselse Verklaring (2002) en het OVSE Actieplan (2003).

Rapporteurs in andere landen

Tot op heden heeft, voor zover bekend, naast Nederland alleen Zweden een nationaal rapporteur mensenhandel. Die taak werd eind 1997 toebedeeld aan de *National Criminal Investigation Departments* wordt uitgevoerd door een politiefunctaris die daarnaast ook operationele taken heeft. Sindsdien kwamen er diverse rapporten uit. In België is er weliswaar geen nationaal rapporteur, maar rapporteert het *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding* jaarlijks over mensenhandel. In Zwitserland is een van de taken van de *Swiss Coordination Unit against the Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants* (KSMM) het coördineren van de voorbereiding van rapporten en discussiepapers op dit terrein (Fact Sheet KSMM). De unit ging op 1 januari 2003 van start; rapporten zijn er (nog) niet.²⁴ Tsjechië heeft sinds 2003 een nationaal actieplan waarin in de aanstelling van een nationaal rapporteur wordt voorzien. Het is niet duidelijk of deze inmiddels is aangesteld. Niet veel nationaal rapporteurs dus,²⁵ maar diverse landen hebben wel nationale coördinatoren, nationale actieplannen en/of werkgroepen op het gebied van mensenhandel. Zo heeft Estland bijvoorbeeld in het kader van de Nordic-Baltic campaign in 2001 een nationale coördinator voor mensenhandel aangesteld. Ook Roemenië heeft een nationale coördinator. In Duitsland is er sinds 1997 een werkgroep vrouwenhandel actief. Ook Roemenië, Slovenië en Slowakije kennen werkgroepen op het gebied van mensenhandel (ook wel 'task forces' of 'expert groups' genoemd). Nationale actieplannen zijn er, behalve in Tsjechië, onder meer in Denemarken, Litouwen, Noorwegen, Roemenië en Slowakije.²⁶

De NRM heeft tot taak informatie te verzamelen en aan de Nederlandse regering te rapporteren over mensenhandel. De rapporteur wordt in haar werk ondersteund door een klein bureau, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM).²⁷ Het instituut wordt gefinancierd door vijf ministeries²⁸, is facilitair²⁹ ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, maar heeft een onafhankelijke positie.

De taakopdracht van de NRM sluit aan bij art. 250a Sr. en het onderzoeksterrein betreft derhalve uitsluitend het in dit artikel beschreven delict: uitbuiting in de seksindustrie (zie Bijlage 1 voor

²⁴ Aldus telefonische informatie van de Federale Politie, waar de unit deel van uitmaakt.

²⁵ Op supranationaal niveau zijn er de *Special representative in trafficking in human beings* bij de OVSE, de *UN special rapporteur on trafficking* en de *UN special rapporteur on the sale of children*.

²⁶ Voorgaande opsomming is illustratief bedoeld, zonder pretentie van volledigheid.

²⁷ Dit bestaat uit een senior onderzoeker, een onderzoeker, een juridisch medewerker en een administratief/secretariële kracht.

²⁸ De ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁹ Dat wil zeggen voor personeelsaangelegenheden, boekhouding en materiële bedrijfsvoering.

de inhoud van dit artikel); uitbuiting in andere sectoren valt daarbuiten. Zowel in de Eerste rapportage^{NRM1} als bij de evaluatie van (B)NRM die in 2003 plaatsvond, is vanuit BNRM gewezen op het feit dat het internationaal al enige tijd moeilijk is te werken met deze beperkte taakopdracht,³⁰ nationaal is dat in toenemende mate het geval, zeker nu in de loop van 2004 ook de mensenhandeldefinitie in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zal worden uitgebreid tot uitbuiting in arbeidssectoren ook buiten de seksindustrie. In de Kabinetsreactie op de eerste BNRM-rapportage staat, onder verwijzing naar die komende uitbreiding, dan ook "Dat zal van de NRM een verbreding vragen van het terrein waarop de rapportage zich moet richten" (p.22).³¹

De onderhavige rapportage concentreert zich op de huidige, beperkte invulling van mensenhandel: uitbuiting in de seksindustrie. De komende uitbreiding van de definitie en de voorbereidingen die dat nog zal vergen van ketenpartners in zowel opsporing en vervolging als de ondersteuning van slachtoffers, worden echter wel aangestipt.

Voortgang (Bureau) NRM

Aanstelling van de NRM zou "vooralsnog telkens plaatsvinden voor een termijn van vier jaar"; na vier jaar zou een evaluatie plaatsvinden.³² Zoals aangegeven heeft de aan de Kamer toegezegde evaluatie inmiddels plaatsgevonden, maar er zijn op basis van de resultaten nog geen besluiten genomen over de voortgang en taken van BNRM, hetgeen betekent dat onduidelijkheid bestaat over de situatie na 31 december 2004.

1.6 De rapportages

Ten behoeve van het verzamelen van informatie voor de rapportages worden verschillende methoden gebruikt, waaronder literatuurstudie, bestudering van wetten, verdragen en jurisprudentie, gesprekken met sleutelfiguren, organiseren van bijeenkomsten,³³ deelname aan symposia, congressen en expertbijeenkomsten³⁴ en secundaire analyse van elders en door anderen verzamelde gegevens.

Bij de start van (B)NRM was de vooronderstelling dat er veel bruikbare informatie over mensenhandel beschikbaar is.³⁵ Er is inderdaad informatie beschikbaar, maar er is ook veel niet (voldoende) bekend, niet voldoende gestructureerd beschikbaar, of onvoldoende onderbouwd om in de rapportages op te nemen. BNRM heeft beperkte mogelijkheden tot eigen empirisch onderzoek.³⁶ Eigen empirisch onderzoek vindt plaats naar opsporingsonderzoeken door de Nederlandse politie en naar hulpverleningsactiviteiten en -ervaringen met

³⁰ Verschillende landen werken reeds met een breder begrip mensenhandel.

³¹ In een brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer (d.d. 29 juni 1999, p.3) staat bovendien "Het ligt voor de hand dat de onderwerpen waarnaar de nationaal rapporteur onderzoek verricht, overeenkomen met de onderwerpen die in de Nederlandse strafwetgeving als samenhangende delicten (in één artikel) worden geformuleerd." De nieuwe mensenhandelbepaling in het WvSr, die in 2004 haar gelding zal krijgen, beslaat één artikel.

³² In bovengenoemde brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer (d.d. 29 juni 1999).

³³ Sinds het verschijnen van de Tweede rapportage^{NRM2} werd een bijeenkomst georganiseerd voor beleidsfunctionarissen van ministeries die inhoudelijk betrokken zijn bij het onderwerp mensenhandel (10 maart 2003). De uitkomsten van het overleg en de gesignaleerde knelpunten zijn op de bestemde plekken in deze rapportage verwerkt. Op 28 mei 2003 organiseerde BNRM, samen met de STV, een landelijke bijeenkomst voor de regionale netwerken mensenhandel. Daarover meer in Hoofdstuk 4. Samen met ECPAT wordt een bijeenkomst over seksuele uitbuiting van minderjarigen voorbereid. Deze zal plaatsvinden op 16 september 2004.

³⁴ Bijlage 6 bevat een overzicht van de BNRM activiteiten, wat betreft bijgewoonde bijeenkomsten en gevoerde gesprekken, in 2002 (6a) en 2003 (6b).

³⁵ Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer (d.d. 29 juni 1999).

³⁶ BNRM heeft een slechts beperkte formatie, krijgt erg veel vragen en verzoeken uit het veld (nationaal en internationaal) en heeft geen apart budget voor het uitbesteden van onderzoek.

betrekking tot slachtoffers mensenhandel. De resultaten van deze onderzoeken en van de analyses op overige beschikbaar gestelde databestanden worden in de desbetreffende hoofdstukken behandeld.

De NRM en haar medewerkers hebben ten behoeve van hun taak inzagerecht in politie- en strafdossiers. Bij de werkzaamheden van (B)NRM ligt de nadruk op de Nederlandse situatie, maar vanwege de geregeld grensoverschrijdende aard van het delict mensenhandel, de invloed van inter- en supranationale verdragen op de Nederlandse situatie en het feit dat uit ervaringen elders lering kan worden getrokken, zijn er ook veel internationale contacten

De onderhavige rapportage is de derde rapportage van de NRM. In 2002 verscheen de Eerste rapportage die, naast cijfermatig materiaal over slachtoffers van mensenhandel en over opsporing en vervolging van verdachten over de jaren 1995 tot en met 2000, veel achtergrondinformatie bevatte in relatie tot het delict mensenhandel.^{NRM1} Zo werd bijvoorbeeld uitgebreid ingegaan op de (geschiedenis van de) wet- en regelgeving inzake mensenhandel en het nationaal rapporteurschap. De Tweede rapportage^{NRM2} bevatte aanvullende kwantitatieve gegevens tot en met het jaar 2001. Deze rapportage was minder beschouwend van aard en bevatte geen vergaande conclusies en aanbevelingen, want: "de in de eerste rapportage geformuleerde conclusies en aanbevelingen zijn nog onverminderd van toepassing, het kabinetsstandpunt daarover is nog maar kort geleden verschenen en behandeling in de Tweede Kamer moet - op het moment van schrijven van dit tweede rapport - nog plaatsvinden.", zo werd gemeld in het inleidende hoofdstuk (BNRM, 2002b, p.2).

Inmiddels heeft dit debat, op 18 november 2003, plaatsgevonden. In de navolgende paragraaf wordt het kort beschreven.

1.7 Het parlementaire debat

Op 18 november 2003 vond het Algemeen Overleg (AO) mensenhandel plaats.³⁷ Het betrof een overleg over de Eerste^{NRM1} en de Tweede rapportage^{NRM2} van de NRM, de Kabinetsreactie daarop, alsmede over een brief van de minister van Justitie voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de B9-regeling voor slachtoffers mensenhandel³⁸. Dit AO had plaats tussen de Vaste Kamercommissie voor Justitie, de minister van Justitie³⁹ en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Planning AO mensenhandel

Op de Eerste rapportage^{NRM1} van de NRM van mei 2002⁴⁰ volgde op 15 oktober 2002 een Kabinetsreactie, gericht aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer.⁴¹ Ongeveer terzelfder tijd verscheen het eindrapport van de evaluatie van de Opheffing van het algemeen bordeelverbod.⁴² Ook hierop reageerde het kabinet.⁴³ De Vaste Kamercommissie voor Justitie agendeerde hierop een AO waar met de minister van Justitie zou worden gesproken over de beide verschenen rapporten en de respectieve kabinetsreacties daarop.⁴⁴ Om wisselende

³⁷ Zie het verslag van dit AO, TK 2003-2004, 28 638 nr. 9.

³⁸ Brief van 14 november 2003, TK 2003-2004, 28 638 nr. 2.

³⁹ De minister van Justitie is coördinerend minister op het dossier mensenhandel.

⁴⁰ Bij brief d.d. 5 juni 2002 van de minister van Justitie aangeboden aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer.

⁴¹ Brief van de minister van Justitie d.d. 15 oktober 2002, TK 2002-2003, 28 638 nr. 1.

⁴² *Het bordeelverbod opgeheven: prostitutie 2000-2001* van het WODC (Daalder, 2002), bij brief van de minister van Justitie d.d. 8 oktober 2002 (TK Niet-dossierstuk 2002-2003, just020801) aangeboden aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer.

⁴³ Brief van de minister van Justitie d.d. 21 februari 2003.

⁴⁴ Dit AO zou plaatsvinden op 15 mei 2003.

redenen werd het geplande AO vervolgens diverse malen uitgesteld,⁴⁵ om uiteindelijk definitief als AO (enkel) mensenhandel gepland te worden op 18 november 2003. Inmiddels was, in januari 2003, de Tweede rapportage^{NRM2} van de NRM verschenen.⁴⁶ Dit tweede rapport werd aan de agenda van het AO mensenhandel toegevoegd. Een apart AO bordeelverbod vond op 11 november 2003 plaats.⁴⁷ Bij dit AO was, naast de Vaste Kamercommissie voor Justitie, tevens de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezig. In de voor de AO's uitgenodigde minister(s) vond in de loop der tijd een aantal wijzigingen plaats.⁴⁸

De Vaste Kamercommissie legde in de bevraging van de ministers de nadruk vooral op meer aandacht voor preventie, de noodzaak van een meer integrale aanpak van de bestrijding van mensenhandel, geconstateerde gebreken in de (uitvoering van de) B9-regeling, het vraagstuk van de opvang van slachtoffers en, in relatie tot de vastgestelde beperkte aangiftebereidheid, verbetering van de bescherming van slachtoffers en de mogelijkheden voor een ruimhartiger beleid bij het verlenen van permanente verblijfsvergunningen voor slachtoffers. De beide ministers werden daarbij in het algemeen vrij kritisch bevraagd over de stand van zaken en de door de regering verder te ondernemen acties op deze terreinen. In zijn beantwoording beperkte de minister van Justitie zich voornamelijk tot een opsomming van bestaande initiatieven en zonder toezeggingen te doen of al te concreet te worden over mogelijke oplossingen, gaf hij aan dat hij vooralsnog de volgende rapportage van de NRM wilde afwachten.⁴⁹ In de kabinetsreactie daarop zal specifiek worden ingegaan op de knelpunten bij de bestrijding van mensenhandel, zo gaf de minister aan. Met deze opmerking werd door de coördinerend minister de beantwoording van de meeste vragen feitelijk vooruit geschoven.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie was concreter in de beantwoording van de vragen die haar werkterrein betroffen. Zij liet de idee van het uitvoeren van een (nieuw) onderzoek naar knelpunten in de B9-regeling rusten⁵⁰ en zegde de Kamer toe op korte termijn een expertbijeenkomst te zullen beleggen. Een doel van die bijeenkomst moet zijn met betrokkenen in de uitvoering van de B9-regeling afspraken te maken over een betere toepassing van die regeling in de praktijk.⁵¹ Aangezien zij de regeling op zich een goed instrument vindt, is het uitgangspunt van de minister dat verbeteringen moeten voortvloeien uit een adequatere toepassing van de B9-regeling in de praktijk. De inhoud en uitvoering van de regeling zijn van invloed op de positie van het slachtoffer. Dat betreft zaken als het tijdig onderkennen van de mogelijkheid van slachtofferschap mensenhandel bij vreemdelingrechtelijke acties en de veiligheidsbeleving en de aangiftebereidheid van het slachtoffer. Teneinde op deze punten

⁴⁵ Na de afgelasting op 15 mei 2003, werd het AO achtereenvolgens gepland (en afgelast) op 4 september 2003, 5 november 2003 en 13 november 2003, om vervolgens vervroegd te worden naar 11 november 2003. Kort voor die datum werd besloten de onderwerpen prostitutie en mensenhandel niet tezamen, maar elk in een apart AO te behandelen. Het AO inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod (hierna: AO bordeelverbod) werd toen op 11 november 2003 gehouden en het AO mensenhandel vond uiteindelijk op 18 november 2003 plaats.

⁴⁶ Deze rapportage werd bij brief d.d. 23 januari 2003 van de minister van Justitie aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer aangeboden.

⁴⁷ Zie het verslag van dit AO, TK 2003-2004, 25 437 nr. 44.

⁴⁸ Aanvankelijk was alleen de minister van Justitie uitgenodigd voor het gecombineerde AO mensenhandel en bordeelverbod. Bij de tweede convocatie werd tevens de minister van SoZaWe uitgenodigd. Toen werd besloten het AO te splitsen in een AO mensenhandel en een AO bordeelverbod, werden voor laatst genoemd AO de ministers van Justitie en SoZaWe uitgenodigd en voor het AO mensenhandel de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

⁴⁹ Dat betreft dus onderhavige rapportage.

⁵⁰ Een dergelijk onderzoek werd door de minister aangekondigd in haar bovengenoemde brief van 14 november 2003. Veel Commissieleden gaven aan een dergelijk onderzoek niet nodig te vinden. Ook de NRM wees in een brief van 18 november 2003 aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het feit dat de bestaande knelpunten genoegzaam bekend zijn.

⁵¹ Deze expertbijeenkomst heeft op 17 en 18 juni 2004 plaatsgevonden. Tijdens de bijeenkomst werd ook gesproken over acties om de bekendheid met de B9-regeling te vergroten en opgebouwde expertise te behouden, alsmede over de mogelijkheden tot opbouw van een gezamenlijk dossier.

een verbetering te bewerkstelligen en zo bij te dragen aan een grotere bereidheid bij het slachtoffer om een verklaring af te leggen, toonde de minister zich bereid (mee) te werken aan een zorgvuldige opbouw van het dossier van het slachtoffer. Dit houdt in dat in overleg met de bij de uitvoering van de B9-regeling betrokken instanties zal worden gezien hoe bij elk van hen beschikbare informatie met betrekking tot de veiligheid van het slachtoffer en de risico's die zij loopt, zowel in Nederland als in het land van herkomst, verzameld en gecombineerd kan worden om zo het slachtoffer in haar (rechts)positie te ondersteunen. Dit kan ten goede komen aan haar veiligheidsbeleving en aan de mogelijkheden voor verblijf in Nederland na afloop van het tijdelijke verblijf onder de B9-regeling.

De beschikbare discussietijd bleek onvoldoende om het onderwerp tijdens het debat in volle omvang te kunnen behandelen. Mede door de algemene benadering van tal van punten bleven vele vragen onbeantwoord. Dat leidde ertoe dat een aantal van de Kamerleden aankondigde dat zij het verslag van dit AO op de agenda van de plenaire vergadering zouden laten plaatsnemen. Eenzelfde aankondiging was, om soortgelijke redenen, gedaan tijdens het AO bordeelverbod.

Het AO bordeelverbod

In dit debat, dat plaats vond met de ministers van Justitie en van SoZaWe, kwamen zaken als de mogelijkheden voor het voeren van een nulbeleid inzake vestiging van bordelen, verbetering van de (arbeidsrechtelijke) positie van de prostituee, de inzet van de politie voor de bestuurlijke handhaving en de mogelijkheden voor vernieuwing van de sector aan de orde. Op veel van deze punten bleef een concreet antwoord uit of de beantwoording ervan werd naar een onbestemd tijdstip in de toekomst geschoven.⁵² De minister van Justitie, die ook coördinerend minister is op dit dossier, vroeg zich hardop af of de Kamer met haar vragen nog wel bij de juiste minister was, zeker nu op verzoek van de Kamer zelve het onderwerp mensenhandel van onderhavig overleg was afgesplitst. Bij de politieke partijen was vanwege zorg over het tempo van vooruitgang en verandering in de sector een roep om meer betrokkenheid en/of coördinatie door de centrale overheid. Deze suggestie werd door de minister van Justitie echter afgehouden met een verwijzing naar de expliciete keuze destijds om de kern van het prostitutiebeleid op decentraal niveau neer te leggen. Aangaande gerealiseerde vooruitgang benadrukte de minister - niet ten onrechte - dat er sinds het beschikbaar komen van de evaluaties die de basis voor onderhavig debat vormden, weer een jaar was verstreken en dat er sindsdien weer diverse ontwikkelingen (ten positieve) zijn geweest. De minister gaf daarvan een overzicht en zegde verder toe dat er een nota aan de Kamer gezonden zal worden met een opsomming van de nog bestaande knelpunten, met aanduiding van het departement en het beleid waarmee aan de oplossing daarvan wordt gewerkt. Voor het overige werd vooruitgewezen naar de (vervolg)evaluatie van de effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, die in 2005 gereed zal zijn. De minister van SoZaWe zegde toe aanvragen voor subsidies voor uitstapprojecten uit de prostitutie met grote welwillendheid te zullen bezien. Voorts gaf hij aan dat bij de fiscus in overweging is om een sectorbesluit voor de seksindustrie te nemen, waarin per categorie wordt vastgesteld of er in beginsel sprake is van dienstbetrekkingen dan wel van zelfstandig ondernemerschap. Op beide punten kwam hij hiermee tegemoet aan wensen uit de Kamer.

Op 25 november 2003 vond daarop een voortgezet AO (VAO) plaats, waar de onderwerpen opheffing algemeen bordeelverbod en mensenhandel tezamen opnieuw aan de orde kwamen, nu in aanwezigheid van de drie betrokken ministers.⁵³ Een groot aantal moties, in totaal 16, werd voorgesteld en ondersteund.⁵⁴ De bereidwilligheid van de drie ministers om op (herhaalde)

⁵² Daarbij moet worden aangetekend dat de minister van Justitie, bij brief van 12 mei 2003, eerdere schriftelijke vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie heeft beantwoord (TK 2002-2003, 25 437 nr. 31).

⁵³ Zie het verslag van dit VAO bordeelverbod/mensenhandel d.d. 25 november 2003, TK 28-1947-1959. Dit debat vond plaats met de ministers van Justitie, van SoZaWe en voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

⁵⁴ Op het terrein van mensenhandel betreft dit de moties nrs. 3 tot en met 8 (TK 2003-2004, 28 638); op het terrein van het bordeelverbod de moties nrs. 32 tot en met 41 (TK 2003-2004, 25 437). De moties 25 437 nr. 33 en 25 437 nr. 40 werden nadien gewijzigd en kregen na ondersteuning de nummers 25 437 nr. 42 respectievelijk nr. 43. Overigens werd door de Kamerleden Griffith en De Pater-Van der Meer aangegeven dat de ministers de grote hoeveelheid moties maar moesten zien als een ondersteuning van het beleid en een aanmoediging om er mee door te gaan.

verzoeken van de Kamer in te gaan liep feitelijk parallel aan hun opstellingen tijdens de beide AO's. In het algemeen was deze afhoudend van aard, maar er werden openingen geboden. Zo nam de Kamer genoegen met de toezegging van de minister van Justitie dat veel aan de orde gestelde onderwerpen met betrekking tot de opheffing van het algemeen bordeelverbod aan de orde zullen komen in een nota die de minister vóór 1 juli 2004 aan de Kamer zal sturen. Voorts ook herhaalde de minister dat in de kabinetsreactie op de derde rapportage van de NRM veel vragen op het terrein van de aanpak mensenhandel zullen worden meegenomen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie herhaalde haar voornemen tot het organiseren van een expertbijeenkomst over de uitvoering van de B9-regeling en gaf voorts aan in de te verschijnen illegalennota het onderwerp mensenhandel nadrukkelijk aan de orde te zullen stellen.⁵⁵ Ook de minister van SoZaWe kwam reeds tijdens het VAO aan een aantal wensen van de Kamer tegemoet of gaf, onder aangeven van reeds lopende initiatieven, aan waarom bepaalde moties overbodig waren. Deze punten hielden alle verband met de opheffing van het algemeen bordeelverbod. In de stemmingen over de ingediende moties⁵⁶ haalden er uiteindelijk slechts vier de eindstreep.⁵⁷

De aangenomen moties

Drie van de vier aangenomen moties liggen op het terrein van de opheffing bordeelverbod, een op het terrein van de aanpak mensenhandel. De moties die directe relevantie hebben voor de aanpak van mensenhandel betreffen het nemen van aanvullende maatregelen om de veiligheid van illegale prostituees die aangifte doen van mensenhandel te garanderen (bewoordingen motie), het zorg dragen voor adequate opvang en terugkeerbegeleiding van slachtoffers mensenhandel en het oplossen van knelpunten in de B9-regeling zodat de regeling wat betreft de mogelijkheid van voortgezet verblijf op humanitaire gronden efficiënter en beter uitvoerbaar wordt. Tevens betreft het het bevorderen van preventiemaatregelen op middelbare scholen en het stimuleren van een landelijke bewustwordingscampagne onder prostituees, waaronder een telefoonlijn voor hulpvragen en uitstapbegeleiding.

1.8 Onderhavige rapportage

De onderhavige rapportage is weer meer beschouwend van aard en bevat zowel kwantitatieve gegevens over de periode 1998 tot en met 2002, als meer kwalitatieve gegevens over de jaren 2002 en 2003.⁵⁸ Ook in deze rapportage wordt weer een groot aantal onderwerpen behandeld, met nadruk op de Nederlandse situatie. Relevante buitenlandse informatie wordt daar echter wel bij betrokken.

Inmiddels zijn er zo veel nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten dat deze derde rapportage ook weer uitgebreide conclusies en aanbevelingen bevat. Bovendien zijn in de Kabinetsreactie en het kamerdebat niet alle conclusies en aanbevelingen aan de orde gekomen, andere zijn niet (volledig) overgenomen, of hebben (nog) niet tot concrete acties geleid. Enkele van de conclusies en aanbevelingen uit de Eerste rapportage^{NRM1} worden in de onderhavige rapportage om die reden opnieuw (nader) toegelicht.

De rapportage is wat anders ingedeeld dan de twee voorgaande, maar bevat in grote lijnen dezelfde onderwerpen als die in de voorgaande rapportages aan de orde kwamen. Dat is noodzakelijk omdat BNRM expliciet als opdracht heeft gekregen om ook vergelijkingen te maken met eerdere jaren, om zodoende trends te kunnen signaleren.⁵⁹ Aan bepaalde

⁵⁵ Uit de inmiddels verschenen nota (TK 2003-2004, 29537 nr. 2) blijkt dat dit inderdaad is gebeurd.

⁵⁶ De stemmingen vonden plaats in de vergadering van 2 december 2003, TK 31.

⁵⁷ Het betreft de moties 25 437 nrs. 35, 37 en 38 en de motie 28 638 nr. 5.

⁵⁸ Voor gegevens over de voorgaande jaren wordt verwezen naar de voorgaande rapportages, zij het dat opvallende ontwikkelingen in relatie tot deze jaren in de onderhavige rapportage wel worden aangeduid.

⁵⁹ Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 1999.

onderwerpen of aspecten, zoals hulpverlening en bestuurlijke controle, wordt in deze rapportage uitgebreider aandacht besteed dan voorheen. Voorts zijn, teneinde de realiteit van mensenhandel beter te kunnen schetsen, diverse casusbeschrijvingen ingelast. Deze zijn in kaders terug te vinden. Om een zo hoog mogelijk informatiegehalte te combineren met optimale toegankelijkheid en leesbaarheid, is ook veel toelichting en nadere informatie in kaderteksten geplaatst. En een deel van de uit eigen empirisch onderzoek en secundaire analyses afkomstige informatie is in een bijlage opgenomen (Bijlage 4). De op de desbetreffende punten geïnteresseerde lezer kan die tekst tot zich nemen, anderen kunnen die gemakkelijk overslaan. Ter verhoging van de toegankelijkheid van de rapportage is voorts voorzien in een samenvatting, worden de aanbevelingen ook kort samengevat weergegeven (in Bijlage 7) en is voorzien in een trefwoordenindex.

In de verschillende hoofdstukken is, voor zover mogelijk, steeds eenzelfde stramien gevolgd. Wanneer er zowel beleidsmatige als cijfermatige onderdelen zijn wordt eerst de meer beleidsmatige informatie behandeld en worden daarna de cijfers gepresenteerd. Bij dat laatste ligt de nadruk op het meest recente jaar waarover wordt gerapporteerd, te weten 2002, maar deze cijfers worden gezien in de context van de cijfers en ontwikkelingen vanaf 1998.⁶⁰ Wanneer er ook internationale ontwikkelingen worden behandeld, dan gebeurt dit daarna. Ieder hoofdstuk wordt besloten met knel- en aandachtspunten. Sommige daarvan zijn alleen door bepaalde (categorieën) ketenpartners naar voren gebracht (dan is dat vermeld), andere worden meer algemeen ervaren.

Hoofdstuk 2 betreft wet- en regelgeving. Aan de orde komen Nederlandse wet- en regelgeving op het terrein van mensenhandel en op aanverwante beleidsterreinen, voor zover direct relevant voor de aanpak van mensenhandel. Een van die terreinen is de prostitutie. Omdat internationale initiatieven en ontwikkelingen veel invloed (kunnen) hebben op de Nederlandse wet- en regelgeving en (indirect) op het Nederlandse beleid, wordt daaraan ook aandacht besteed. Daarbij wordt achtereenvolgend ingegaan op initiatieven vanuit de vier voor Nederland meest relevante internationale organisaties: de VN, de EU, de Raad van Europa en de OVSE. Het hoofdstuk wordt besloten met aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 3 gaat over de slachtoffers van mensenhandel. De wijze waarop slachtoffers in het algemeen worden geworven, uitgebuit en onder druk gezet is in de eerste BNRM rapportage beschreven en wordt niet herhaald. Wel worden enkele groepen potentiële slachtoffers behandeld, die als risicogroepen kunnen worden beschouwd (minderjarigen, slachtoffers van loverboys, alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's), begeleidde ama's (bama's), vrouwen in de asielopvang en vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus) en wordt aandacht besteed aan Afrikaanse slachtoffers. Vervolgens worden cijfermatige gegevens gepresenteerd over slachtoffers. Het gaat om zaken als leeftijd, sekse en land van herkomst. De informatie is afkomstig uit verschillende bronnen, te weten de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de (slachtofferregistratie van de) politie. Ook dit hoofdstuk wordt besloten met aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 4 betreft hulpverlening en belangenbehartiging. Hulpverlening wordt breed opgevat en omvat niet alleen preventie en opvang en ondersteuning van slachtoffers, maar ook voorbereiding op en begeleiding van eventuele terugkeer van slachtoffers naar het land van herkomst. Op drie aspecten van hulpverlening wordt in algemene zin ingegaan: opvang, terugkeer en reïntegratie van slachtoffers. Vervolgens passeren de STV, de regionale netwerken

⁶⁰ Bij het schrijven van de rapportage waren nog niet alle cijfermatige gegevens over 2003 (compleet) beschikbaar of nog niet geanalyseerd. In Bijlage 5 worden enkele wel beschikbare cijfers over dat jaar weergegeven zonder nadere analyses. Een cijfermatige update zal eind 2004 verschijnen als vierde rapportage van de NRM.

vrouwenhandel en diverse andere instanties en projecten die zich met een of meer van deze vormen van hulpverlening of met belangenbehartiging bezig houden, de revue. Daarbij wordt aandacht besteed aan hun activiteiten, waar mogelijk vergezeld van cijfermatige informatie.⁶¹ Daarna worden meer algemene cijfermatige gegevens over hulpverlening gepresenteerd. Deze zijn afkomstig uit het BNRM-hulpverleningsonderzoek en betreffen het aantal aangetroffen slachtoffers, de samenwerking met ketenpartners en bij de werkzaamheden ervaren problemen. De verantwoording van de wijze waarop het eigen empirisch onderzoek is verricht is te vinden in Bijlage 2; hetzelfde geldt voor de wijze waarop secundaire analyses plaatsvonden. Ook in dit hoofdstuk tot besluit weer aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 5 behandelt de bestuurlijke handhaving van het prostitutiebeleid, voor zover relevant voor de bestrijding van mensenhandel. Deze bestuurlijke handhaving is vooral van belang omdat in de vergunningvoorwaarden in principe ook is opgenomen dat geen slachtoffers van mensenhandel tewerk mogen worden gesteld. Eerst wordt aandacht besteed aan de wijze waarop toezicht en handhaving in de prostitutiesector geregeld is en uitgevoerd wordt. Daarbij worden twee projecten beschreven die ondermeer tot doel hebben de handhaving op dit terrein te verbeteren: het project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPM/dNP) en het project Handhaven Op Niveau (HON). Vervolgens wordt besproken in hoeverre na de opheffing van het bordeelverbod verplaatsingen van prostitutie hebben plaatsgevonden. Het hoofdstuk wordt besloten met aandachts- en knelpunten in de bestuurlijke handhaving die consequenties (kunnen) hebben voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.

Hoofdstuk 6 gaat over de opsporing van mensenhandel. Daarbij speelt de politie een belangrijke rol, maar ook de Koninklijke Marechaussee en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst zijn in dit verband relevant. Nadat de beleidsontwikkelingen in relatie tot deze organisaties zijn behandeld, gevolgd door een beschrijving van de activiteiten van de politie, komen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens aan de orde over met succes afgeronde opsporingsonderzoeken, dat wil zeggen politieonderzoeken die geleid hebben tot het insturen van zaken tegen een of meer verdachten naar het Openbaar Ministerie (OM). Het gaat daarbij om informatie over de opsporingsonderzoeken zelf, de verdachten, hun werkwijze, het financiële voordeel dat het delict hen oplevert en de slachtoffers. Daarna wordt aandacht besteed aan internationale ontwikkelingen met betrekking tot opsporing, te weten: de uitbreiding van de EU, internationale politiesamenwerking in het algemeen - daarbij komen Joint Investigation Teams en internationale rechtshulp aan de orde - en organisaties die gericht zijn op internationale politiesamenwerking (waaronder Europol en Interpol). Het hoofdstuk wordt besloten met aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 7 betreft het OM en de vervolging van verdachten van mensenhandel. Eerst worden de meest recente beleidsontwikkelingen binnen het OM geschetst. Daarbij gaat het om de algemene kaders in het OM-beleid met betrekking tot mensenhandel en de structurering van het onderwerp binnen het OM. Ook komen de beleidsvoornemens van het OM voor de komende jaren aan de orde. Dan wordt een drietal vervolgingsspecifieke punten geschetst, te weten internationale rechtshulp, samenwerking tussen het OM en de IND in het kader van de B9-regeling en het sepotbeleid met betrekking tot verdachten die later slachtoffers blijken te zijn. Daarna worden enige cijfermatige gegevens gepresenteerd. Het gaat daarbij om het aantal en de aard van de bij het OM ingeschreven zaken, de achtergrond van de verdachten, de afhandeling door het OM en de afdoening door de rechter. Vervolgens wordt een tweetal voor vervolging van mensenhandel relevante internationale ontwikkelingen beschreven: de

⁶¹ Alleen voor zover er nieuwe ontwikkelingen te melden zijn sinds de vorige BNRM rapportage. ^{NRM2}

consequenties voor het OM van de internationaal toegenomen aandacht voor andere vormen van uitbuiting (buiten de seksindustrie) en Eurojust, om te besluiten met een opsomming van aandachts- en knelpunten.

Hoofdstuk 8 bevat de aanbevelingen.

Hoofdstuk 9 betreft de samenvatting.

Beide eerdere rapportages zijn (in enigszins aangepaste en ingekorte vorm) ook in het Engels uitgebracht. Ook van onderhavige rapportage zal een Engelse versie verschijnen.

2 Wet- en regelgeving: kader voor beleid

2.1 Inleiding

Het onderwerp mensenhandel heeft raakvlakken met diverse beleidsterreinen. De benadering van het onderwerp wordt in belangrijke mate bepaald door de kaders die wet- en regelgeving stellen.

Internationale ontwikkelingen vormen een belangrijke motor en bron voor het opstellen van wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er ook nationale ontwikkelingen die nationale overheden aanzetten tot het maken van regelgeving en die op die wijze van invloed zijn op het te voeren overheidsbeleid.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van voor het onderwerp mensenhandel relevante ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving en de consequenties daarvan voor het Nederlandse beleid inzake de aanpak van mensenhandel. Aanverwante beleidsterreinen komen daarbij enkel aan de orde voor zover ze direct relevant zijn voor de preventie en aanpak van mensenhandel. Dit hoofdstuk bouwt voort op Hoofdstuk 2 van de Eerste rapportage (BNRM, 2002a, pp.13-48).

Vanwege de nauwe relatie tussen mensenhandel en prostitutie wordt in de §§2.2.2-2.2.4 eerst kort ingegaan op de voor het onderwerp mensenhandel relevante wet- en regelgeving op het terrein van prostitutie. Vervolgens komt in §2.2.5 het wettelijk kader voor de aanpak van mensenhandel aan de orde. Daarna volgt in §2.3 een beschrijving van annexe regelingen. Relevante internationale initiatieven en ontwikkelingen worden geschetst in §2.4. Daarbij wordt onderscheiden naar de initiatieven en ontwikkelingen uitgaande van de vier voor Nederland meest relevante internationale organisaties,¹ te weten de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU), de Raad van Europa (RvE) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het hoofdstuk wordt afgerond met een opsomming van aandachts- en knelpunten (§2.5).

2.2 Regelgeving en beleid in relatie tot prostitutie en mensenhandel

2.2.1 Korte historische schets

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot mensenhandel kent tot op heden een nauwe verwevenheid met het onderwerp prostitutie. Deze relatie werd in de Eerste rapportage (BNRM, 2002a, pp.14-18) uitvoerig beschreven en toegelicht. Uit de geschiedenis van de afgelopen anderhalve eeuw bleek dat die relatie er van meet af aan is geweest. De specifieke aandacht voor het onderwerp prostitutie, en inherent daaraan voor het onderwerp mensenhandel, werd voornamelijk ingegeven door internationale bewegingen rondom de (morele) toelaatbaarheid van prostitutie. Die bewegingen ontwikkelden zich in Nederland van een sterk abolitionistische opvatting aan het begin van de 20^{ste} eeuw, tot een meer pragmatisch ingegeven, tolerante houding ten aanzien van het bedrijfsmatig organiseren van prostitutie en het houden van bordelen naarmate de eeuw verder vorderde, uiteindelijk resulterend in legalisering van het prostitutiebedrijf.

¹ Deze term wordt korthedshalve als verzamelnaam gebruikt voor interregionale, supranationale en intergouvernementele organisaties.

Van meet af aan echter werd de handel in mensen afgekeurd en gesanctioneerd. Zo kwam reeds in 1911 Nederlandse strafwetgeving en een daarbij behorend beleid inzake prostitutie en inzake vrouwenhandel tot stand. Naast een verbod op souteneurschap en op het houden van een bordeel, werd toen een bepaling opgenomen in het Wetboek van Strafrecht ((Wv)Sr.; art. 250 *ter*) die de handel in vrouwen en meisjes voor prostitutiedoeleinden verbood. Ingegeven door opeenvolgende internationale initiatieven die werden geconsolideerd in Volkerenbonden, later, VN-verband, werd de strafwetgeving in de loop van de 20^{ste} eeuw diverse malen aangepast en kreeg het Nederlandse prostitutie- en mensenhandelbeleid verder vorm. Onder handhaving van het bordeelverbod en het souteneursverbod werd in 1923 de strafbaarstelling van vrouwenhandel uitgebreid met handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht. Daarna volgde in 1994 een aanscherping van de strafbaarstelling van vrouwen- en kinderhandel, werd een delictomschrijving aan de bepaling toegevoegd en werd de seksneutrale kwalificatie 'mensenhandel' in de wettekst geïntroduceerd. Het bordeelverbod stond toen nog steeds in het WvSr. In 2000 werd de opheffing van het algemeen bordeelverbod een feit.

2.2.2 Opheffing van het algemeen bordeelverbod

De wetwijziging die bekend staat als de Opheffing van het algemeen bordeelverbod (KB d.d. 18 januari 2000, Stb. 38) en die op 1 oktober 2000 in werking trad, betrof een aantal wijzigingen in het WvSr en in enige andere wetten. Ter decriminalisering van de *exploitatie* van prostitutie van volwassenen die daar vrijwillig voor kiezen, werd (in lijn met de in de loop van de 20^{ste} eeuw gegroeide praktijk) het verbod op het exploiteren van een seksinrichting, alsmede het verbod op het souteneurschap, uit het WvSr gehaald. Daardoor is het niet langer verboden een seksinrichting uit te baten. Tegelijkertijd werd het mensenhandelartikel 250 *ter* Sr. aangescherpt en aangepast. De term mensenhandel verdween eruit en het profiteren van als mensenhandel te bestempelen gedragingen werd als strafbaar feit aan de bepaling toegevoegd, onder gelijktijdige vernummering van het artikel tot art. 250a Sr. Dit alles met onder meer het doel van verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik.² Feitelijk betekende de opheffing van het algemeen bordeelverbod enkel dat de uitbating van (vrijwillige) volwassenenprostitutie uit de strafwet werd gehaald. Alle andere vormen van uitbating van prostitutie dan die van daarvoor vrijwillig kiezende volwassenen bleven strafbaar. Bovendien werd het profiteren van dergelijke omstandigheden strafbaar.

Met de Opheffing van het algemeen bordeelverbod werd, vanuit een realistische benadering, zonder moralisme, beoogd een betere sturing en regulering van het prostitutiewezen te bereiken.³ Daartoe werd een zestal doelen geformuleerd die enerzijds beogen de prostitutiesector tot een normale bedrijfstak te maken, ontdaan van criminele randverschijnselen en waarin de bestaande regels van arbeid en fiscaliteit gelden, en die anderzijds meer handvatten moesten bieden om de ongewenste vormen van (exploitatie van) prostitutie steviger aan te kunnen pakken. De opheffing van het algemeen bordeelverbod leidde aldus tot een scheiding van de prostitutiesector in een legale en een strafrechtelijk verboden sector. De legale sector is de aan voorwaarden verbonden exploitatie van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen. De 'illegale' sector bestaat uit alle andere vormen van exploitatie van prostitutie, veelal te typeren als uitbating. Het onderscheid tussen de legale en de illegale sector wordt gevormd

² Dit zijn twee van de in totaal zes hoofddoelstellingen van de Opheffing van het algemeen bordeelverbod (Memorie van Toelichting, TK 1996-1997, 25 437 nr. 3, respectievelijk Handelingen 45, TK 28 januari 1999). Deze doelstellingen zijn divers van aard en hebben niet allemaal (rechtstreeks) te maken met het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.

³ Memorie van Toelichting, TK 2000-2001, 25 437 nr. 3, pp.5 resp. 1.

door de in het WvSr verboden gedragingen enerzijds en de voorwaarden die in het kader van bestuurlijke beheersing en regulering aan het uitbaten van een seksinrichting kunnen worden gesteld anderzijds. Een gecombineerde invalshoek derhalve, waarbij een bestuurlijke en strafrechtelijke benadering centraal staan.

2.2.3 De bestuurlijke benadering

Kern van de bestuurlijke benadering van de prostitutiesector is een gedecentraliseerd vergunningenbeleid. De gemeenten zijn namelijk aangewezen om een lokaal prostitutiebeleid te voeren, op basis van de afgifte van vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen.⁴ Daartoe kunnen zij in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regels stellen aan de vestiging, inrichting en bedrijfsvoering van de seksinrichtingen binnen hun grenzen. Die regels vormen de voorwaarden voor afgifte van een exploitatievergunning. Zonder een door de gemeente afgegeven vergunning mag geen seksinrichting worden uitgebaat.

Omdat het prostitutiebeleid aan de lokale autoriteiten werd overgelaten en niet door landelijke kaderwetgeving werd gereguleerd, bestond het 'risico' van het ontstaan van lokaal zeer uiteenlopend beleid.⁵ Iedere gemeente kan immers haar eigen voorwaarden stellen en op die wijze een eigen beleid voeren met betrekking tot het soort van prostitutie en het aantal seksinrichtingen dat men wil toelaten, inrichtings- en vestigingsvereisten en exploitatievoorwaarden. Mede om die reden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) door het opstellen van een APV modelverordening getracht enige uniformering in het prostitutiebeleid aan te brengen.⁶ Daarnaast werd door de centrale overheid een aantal kaders gegeven waarbinnen het lokale prostitutiebeleid zich diende te ontwikkelen. Zo gaf de minister van Justitie te kennen dat art. 151a Gemeentewet geen voorziening bevat die het gemeenten toestaat exploitatie van prostitutie binnen hun grenzen te verbieden. Het voeren van een zogenaamd nulbeleid ten aanzien van seksinrichtingen is dan ook niet de bedoeling.⁷ Hoewel volgens het kabinet een algemeen gemeentelijk verbod waarschijnlijk in strijd is met het recht op vrije keuze van arbeid, als neergelegd in art. 19 van de Grondwet, blijken gemeenten een dergelijk beleid in de praktijk om vaak morele redenen toch te (willen) voeren. Daarvoor wordt het argument gebruikt dat de vestiging in strijd is met de heersende planologische regeling.⁸ De rechter heeft zich hierover nog niet in rechtstreekse zin uitgelaten, maar uit jurisprudentie op dit punt is af te leiden dat er voor de gemeenten geen ruimte is om de morele afweging

⁴ Zulks op basis van art. 151a Gemeentewet. Veel grote gemeenten met een relatief uitgebreide prostitutiesector hadden echter al eerder prostitutiebeleid.

⁵ In zijn beantwoording van vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie (TK 2002-2003, 25 437 nr. 31, p.4) geeft de minister van Justitie aan dat decentralisatie het uitgangspunt was, en vervolgt daarna "Decentralisatie leidt onvermijdelijk tot differentiatie. Uniformiteit op zichzelf was geen streven van het kabinet." Vervolgens constateert de minister dat een gebrek aan uniformiteit tot verplaatsingseffecten leidt en dat precies dat de reden is geweest om voorafgaande aan de wetwijziging de gemeenten te suggereren regionale afspraken te maken over de gemeenschappelijk te volgen lijn in het prostitutiebeleid.

⁶ Uit door de VNG uitgevoerd onderzoek is naar voren gekomen dat 94% van de gemeenten de modelverordening geheel dan wel min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de lokale APV en dat in 0% van de gemeenten de bepalingen uit de model APV geen enkele rol hebben gespeeld (Smallembroek & Smits, 2001, p.22).

⁷ Toch wordt door sommige gemeenten in de praktijk een nulbeleid gevoerd. Uit het SGBO-onderzoek (Smallembroek & Smits, 2001, pp.13-15) blijkt dat een aantal gemeenten een vorm van nulbeleid hanteert, ofwel ten aanzien van een bepaalde vorm van prostitutie (vaak raamprostitutie) ofwel voor alle vormen van prostitutie. Ook worden constructies gehanteerd waardoor formeel niet, maar feitelijk wel een nulbeleid wordt gevoerd. In die gevallen worden bijvoorbeeld zodanige vestigingseisen gesteld dat daaraan in de praktijk niet valt te voldoen of worden in regioverband afspraken gemaakt over aantallen toe te laten seksinrichtingen (in die zin ook: Van Lier e.a. (2002), pp.6-7).

⁸ Aldus de minister van Justitie in TK 2002-2003, 25 437 nr. 31, pp.7-8.

te maken of de bescherming van de zeden een bordeelverbod rechtvaardigt.⁹ Ook over de rechtmatigheid van een zogenaamd uitsterfbeleid of een status-quo beleid wordt het oordeel van de rechter afgewacht, maar vooralsnog lijkt dit beleid evenmin in overeenstemming te zijn met voornoemd regeringsstandpunt.¹⁰

Voorts stelt ook de strafwetgeving grenzen aan de exploitatie van een seksinrichting. Deze zijn veelal in de vorm van vergunningsvoorwaarden in de modelverordening en daarmee dus in het lokale prostitutiebeleid van vrijwel alle gemeenten opgenomen.¹¹ Zo kan de afgifte van een exploitatievergunning worden geweigerd als er sprake is van een crimineel verleden van de exploitant en kan een vergunning worden ingetrokken als illegalen of minderjarigen werkzaam in de seksinrichting worden aangetroffen.

2.2.4 Bestuurlijke controle en handhaving

2.2.4.1 Inleiding

De bestuurlijke handhaving geschiedt door middel van een bestuurlijk controlemechanisme. Op basis van art. 151a Gemeentewet kunnen namelijk ambtenaren worden aangewezen die toezicht uitoefenen op de naleving van de in de APV vastgelegde voorschriften voor de exploitatie van een seksinrichting. Tevens kunnen ambtenaren worden aangewezen voor het uitoefenen van toezicht op straat-, tippel- en hoeselprostitutie¹² (art. 151a lid 3 Gemeentewet). Een belangrijke bevoegdheid van die ambtenaren is inzage te vorderen van een identiteitsbewijs. Deze zogenaamde identificatieplicht¹³ voor prostituees werd met name ingevoerd om te kunnen controleren op illegaliteit en minderjarigheid. Het terugdringen daarvan was immers een van de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

⁹ Die is reeds door de wetgever in formele zin volledig gemaakt bij de wetswijziging waarmee de vestiging en exploitatie van seksinrichtingen is gelegaliseerd, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraken van 22 mei 2002 (LJN-nummer: AE2832, zaaknummer: 200104543/1 respectievelijk LJN-nummer AE2838, zaaknummer 200102324/1).

¹⁰ Bij de kabinetsformatie (van het kabinet Balkenende 2) is op dit punt evenwel een gebaar gemaakt richting de kleine Christelijke partijen. Afsproken werd toen in het Hoofdlijnenakkoord dat gemeenten die bordelen willen weren dat in regionaal verband moeten kunnen regelen. De vraag, die ook de minister van Justitie zich blijkens een artikel in het Nederlands Dagblad (Nederlands Dagblad, 17 september 2003) achteraf echter stelt is of dit technisch wel mogelijk is. Reden is, dat de wetgever de branche bewust heeft gelegaliseerd en "Een gemeente mag dan niet zomaar economische activiteiten verbieden." In zijn antwoord op Kamervragen daaromtrent in het kader van de behandeling van de Justitiebegroting 2004, stelde de minister van Justitie nog eens ondubbelzinnig "Politieke overeenstemming in een gemeente schept nog niet de bevoegdheid om landelijk geldende rechtsnormen op lokaal vlak terzijde te stellen." Wel is het "Oogmerk (...) om gemeenten meer ruimte te bieden om bij de ruimtelijke ordening rekening te houden met lokale en regionale omstandigheden." Tijdens het Algemeen Overleg over (onder meer) de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod herhaalde de minister zijn voornoemde argumenten en gaf te kennen dat het eindoordeel bij de rechter ligt. Een door de Kamer aangenomen motie op dit punt (TK 2003-2004, 25 437 nr. 37) vraagt de regering nu echter om vóór 1 april 2004 met een inventarisatie te komen waaruit blijkt welke mogelijkheden het planologisch instrumentarium oplevert om tot concrete uitwerking te komen van de afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord.

¹¹ Zo staat in de model APV - die door de meeste gemeenten is overgenomen (Daalder, 2002) - onder de gronden die een gemeente heeft om een exploitatievergunning te weigeren (art. 3.3.2) "als er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met art. 250a Sr."

¹² Hoeselprostitutie is het op willekeurige plaatsen (in de openbaarheid) bemiddelen in het aanbieden van prostitutie, zonder dat dit voor de toevallige passant direct als zodanig herkenbaar is. Op basis van de informatie van de bemiddelaar weet de naar prostitutie zoekende klant de betrokken persoon die zich aanbiedt voor prostitutie te vinden.

¹³ Op dit moment bestaat slechts een beperkte identificatieplicht. Dat betekent dat enkel in specifieke gevallen, onder aangegeven omstandigheden, door daartoe aangewezen personen inzage van een identiteitsbewijs gevraagd kan worden. Een van die gevallen is de identificatieplicht voor prostituees. Een wijziging van wet is evenwel op handen, waarbij een algemene identificatieplicht zal worden ingevoerd. Deze wordt verderop in dit hoofdstuk beschreven.

2.2.4.2 Identificatieplicht

Op basis van art. 151a lid 2 Gemeentewet¹⁰ art. 1 Wet op de Identificatieplicht heeft de op de lokale prostitutieregeling toezichhoudend ambtenaar de bevoegdheid van prostituees in prostitutievormen die onder de gemeentelijke regelingen inzake prostitutie vallen, inzage van een identiteitsbewijs te vorderen. Deze identificatieplicht werd tegelijk met de opheffing van het algemeen bordeelverbod van kracht en behelst een toonplicht. Die toonplicht houdt weliswaar geen draagplicht in, maar de prostituee zal in elk geval aan het verzoek gevolg moeten kunnen geven, direct dan wel op een later moment. Weigering kan namelijk overtreding opleveren van art. 184 Sr. (niet voldoen aan een ambtelijk bevel), terwijl het niet kunnen of willen voldoen aan de vordering een aanwijzing kan opleveren van illegaliteit of minderjarigheid.

De identificatieplicht en de exploitant

Hoewel de identificatieplicht is gericht tot de prostituee en niet tot de exploitant,¹⁴ heeft deze regeling in de praktijk directe consequenties voor de uitbater van een seksinrichting. Immers, wanneer het niet kunnen of willen voldoen aan de toonplicht kan worden opgevat als een indicatie van minderjarigheid of illegaliteit, terwijl het tewerkstellen van minderjarigen of illegalen is verboden in de gemeentelijke regelgeving, kan de onwil van de prostituee worden uitgelegd als een indicatie dat de exploitant van de seksinrichting handelt in strijd met de gemeentelijke voorschriften. Dit kan vervolgens aanleiding geven tot bestuurlijk optreden jegens de exploitant.

Zo oordeelde de voorzieningenrechter in Amsterdam in zijn uitspraak van 14 augustus 2003 (LJN-nummer: A11566, zaaknummer: 03/2800 GEMWT en AWB 03/3410 GEMWT) dat de burgemeester de afgifte van een exploitatievergunning voor een aantal seksinrichtingen kon weigeren, omdat de exploitant onvoldoende aan zijn zorgplicht had voldaan om te voorkomen dat bij hem werkzame prostituees hun identiteit niet konden of wilden kenbaar maken, terwijl de APV hem verplicht er op toe te zien dat in het bedrijf uitsluitend prostituees werkzaam zijn die in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel dan wel voor wie de exploitant beschikt over een tewerkstellingsvergunning op grond van de WAV.¹⁵ Het niet voldoen aan de identificatieplicht door de prostituee krijgt daarmee directe repercussies voor de exploitant.¹⁶ De bestuursrechter te Breda¹⁷ oordeelde echter dat de exploitant van een seksinrichting niet verplicht kan worden een register bij te houden met daarin de naam, adres en geboortedatum van alle in de inrichting werkzame personen en dat register desgevraagd ter inzage te geven aan de ambtenaar van politie of de toezichthouder. Deze verplichtingen waren door de gemeente als vergunningvoorwaarden gesteld, op basis van een regionale notitie inzake prostitutiebeleid. Vanwege de verstrekkende consequenties van deze voorwaarden voor de exploitant en voor de inrichting werkzame personen, oordeelde de rechter dat aan deze verplichting een wettelijke regeling ten grondslag moet liggen. Een regionale beleidsnota is dat niet en ook overigens voldeed deze verplichting niet aan de strenge voorwaarden die de Wet Bescherming Persoonsgegevens stelt aan registratie en verwerking van gegevens.

¹⁴ Hetgeen voor sommigen aanleiding was te stellen dat via oneigenlijke weg, namelijk controle van de prostituee, wordt nagegaan of de exploitant zich wel aan de voor hem geldende vergunningsvoorwaarden houdt.

¹⁵ De rechter stelt dat de exploitant de prostituees weliswaar niet fysiek kan dwingen hun papieren bij controle direct aan de politie te laten zien, maar dat neemt naar zijn oordeel niet weg dat hij verplicht is al hetgeen te doen dat redelijkerwijs wel in zijn macht ligt om te voorkomen dat prostituees hun identiteit niet willen of kunnen kenbaar maken. Als voorbeelden van maatregelen in dezen noemt de rechter het beschikbaar hebben van kopieën van gegevens van de prostituee, het bij aanvang van de werkzaamheden controleren of de prostituee haar identiteitspapieren bij zich draagt en haar uitsluitend dan toelaten en bij het aannemen van een nieuwe prostituee haar schriftelijk laten verklaren dat ze haar identiteitspapieren te allen tijde bij zich zal dragen en die papieren op eerste vordering van het bevoegd gezag zal tonen.

¹⁶ Juist vanwege het feit dat in de APV het verbod voor de exploitant op het tewerkstellen van illegalen in de prostitutie was opgenomen, stelde de politierechter in Amsterdam in zijn uitspraak van 3 juni 2002 (LJN-nummer: AE4164 zaaknummer: 13/020857-02) dat de zedencontroles die tot doel hebben te controleren op naleving van de vergunningvoorwaarden (en waarvan de identiteitscontroles deel uitmaken) zich ten eerste op de exploitant moeten richten, niet op de prostituees. Immers, de normadressant van de op art. 151a Gemeentewet gebaseerde gemeentelijke prostitutieregeling is de exploitant, niet de prostituee.

¹⁷ Uitspraak van 22 augustus 2003.

De invoering van de identificatieplicht voor prostituees heeft van diverse kanten tot bezwaren geleid. Kernpunt daarvan was dat de prostitutiesector de enige beroepsgroep is die een dergelijke plicht is opgelegd. Dat zou discriminerend zijn en stigmatiserend werken. Bovendien, zo stellen Clara Wichmann Instituut en Mr. A. de Graaf Stichting (2003), blijkt de politie deze bevoegdheid in de praktijk vooral op te vatten als een *carte blanche* die te allen tijde naar believen en zonder nadere motivering ingezet kan worden, ook bij prostituees die overduidelijk meerderjarig of van Nederlandse afkomst zijn.

Wellicht dat de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (zie hierna) op dit punt verandering zal brengen.

2.2.4.3 Bestuurlijke sanctionering

Overtreding van de in de APV gestelde voorschriften met betrekking tot de exploitatie van een seksinrichting kan door het bestuur worden gesanctioneerd. Naast weigering tot afgifte van een exploitatievergunning aan een aanvrager die bij voorbaat niet voldoet aan de vereisten voor afgifte van een vergunning, kunnen ook sancties getroffen worden jegens vergunninghouders die zich niet houden aan de vergunningvoorschriften. Deze sancties variëren van het geven van een waarschuwing, via het opleggen van maatregelen in de zin van beperkte openingsuren of het opleggen van een dwangsom, tot tijdelijke dan wel definitieve sluiting van de seksinrichting en intrekking van de vergunning. Om een dergelijk besluit te kunnen nemen, dient de gemeente over de nodige informatie te beschikken. Deze informatie komt in de eerste plaats beschikbaar via de toezichthouders. Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet BIBOB (zie hierna) in dit verband biedt.

2.2.4.4 Toezicht en de rol van de politie daarin

Vanwege de verscheidenheid van de voorschriften die aan exploitanten van seksinrichtingen kunnen worden gesteld, is de controle daarop een multidisciplinaire taak. Vele instanties kunnen daarvoor ingezet worden, zoals brandweer, bouw- en woningtoezicht, de GG&GD, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Die controle gebeurt op basis van de lokale prostitutieregelgeving, dan wel op basis van bijzondere (bestuursrechtelijke) wetten en regelgeving.¹⁸

Formeel heeft de politie geen directe taken in de bestuurlijke handhaving van het prostitutiebeleid. In de meeste gemeenten zijn echter politieambtenaren aangewezen als toezichthouder in de zin van de Gemeentewet.¹⁹ Daarvoor zijn goede redenen aan te geven,²⁰ maar in de praktijk blijkt dit ook verwarring te kunnen opleveren, omdat de politie primair tot taak heeft de opsporing van strafbare feiten. Door een politiefunctionaris namens de gemeente ook

¹⁸ Voorbeelden hiervan zijn de Drank- en Horecawet, op basis waarvan seksinrichtingen eveneens vergunningplichtig kunnen zijn, en de Wet collectieve preventie volksgezondheid, die een aantal taken voor de gemeenten formuleert op het terrein van de volksgezondheid. Daarnaast zijn ook de voorschriften van bijvoorbeeld de arbeids- en fiscale wetgeving op seksinrichtingen van toepassing. Controle daarop geschiedt op basis van nationale wet- en regelgeving.

¹⁹ Een conclusie uit het SGBO-onderzoek (Smalenbroek & Smits, 2001, pp.35-41) is "dat de overgrote meerderheid van de gemeenten - conform de verwachting - een handhavingsbeleid hebben geformuleerd dat is afgestemd met de handhavingspartners". Die handhavingspartners zijn politie en OM. Van de gemeenten waar geen afstemming over het handhavingsbeleid is geweest met de handhavingspartners geeft een deel aan dat zulks niet is gebeurd, omdat de handhaving uitsluitend bestuursrechtelijk zal plaatshebben, zodat samenwerking met politie en OM niet aan de orde is. Overigens dient in het oog gehouden te worden dat afstemming nog niet betekent dat de politie is gemandateerd als toezichthouder. Van Lier e.a. (2002) concluderen in hun rapport dat in de meeste gemeenten de politie *primair* (cursivering BNRM) een strafrechtelijke handhavingstaak heeft en dat daarnaast een aantal gemeenten een taak voor de politie in bestuurlijke handhaving ziet.

²⁰ Zie hierover nader Hoofdstuk 5.

aan te wijzen als toezichthouder op de APV bepalingen inzake prostitutie krijgt deze namelijk een dubbele pet op, die voor betrokkenen in de sector niet altijd te onderscheiden is. De bevoegdheden van de politiefunctionaris kennen in een dergelijk geval bovendien een andere wettelijke grondslag. De toezichthoudende taak ten aanzien van seksinrichtingen vindt haar grondslag in het bestuursrecht, en wel in de Gemeentewet (art. 151 a).²¹ De directe taken van de politie daarentegen zijn gebaseerd op de Politiewet 1993 en omvatten de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.²² Op de discussie over de inzet van de politie voor het bestuurlijke toezicht wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 5.

2.2.5 De strafrechtelijke benadering

2.2.5.1 Inleiding

Omdat hetgeen strafrechtelijk verboden is als vergunningvoorwaarde kan worden gesteld, is er een zekere verwevenheid van de bestuurlijke met de strafrechtelijke benadering van de prostitutiesector. De bestuurlijke en de strafrechtelijke benadering kennen evenwel elk hun eigen achtergrond en systematiek. Ligt de basis voor de bestuurlijke benadering van de prostitutiesector in de Gemeentewet, de basis voor de strafrechtelijke benadering is met name te vinden in het WvSr. Los van eventuele strafbare feiten als gevolg van overtreding van APV bepalingen, wordt de kern van de strafrechtelijke benadering gevormd door het mensenhandelartikel²³ 250a Sr.

²¹ De toezichthoudende taak heeft betrekking op de controle op de voorwaarden die in de lokale APV zijn opgenomen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat nadere bepalingen met betrekking tot het toezicht op de naleving. Omdat seksinrichtingen voor het publiek openstaande gebouwen zijn, is de burgemeester, op voet van art. 174 Gemeentewet, belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, als bedoeld in art. 151a Gemeentewet. De burgemeester kan deze bevoegdheid mandateren aan anderen, die dit toezicht dan uit kunnen voeren in naam en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Op basis van deze bepalingen kan de burgemeester dus politiefunctionarissen mandateren met het toezicht op de naleving van de APV bepalingen inzake seksinrichtingen.

²² Bij de uitvoering van die taken is er sprake van verschillende gezagsverhoudingen. Bij handhaving van de openbare orde en uitvoering van de hulpverleningstaak staat de politie onder gezag van de burgemeester, bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat zij onder gezag van de officier van justitie, tenzij in enige wet anders is bepaald (art. 13 lid 1 Politiewet 1993). Op zich lijken dit vrij goed te onderscheiden taken met bijbehorende gezagsstructuren te zijn. In de praktijk echter is het onderscheid tussen openbare orde handhaving en het opsporen van strafbare feiten vaak niet gemakkelijk aan te geven, aldus de ministers van Justitie en BZK in de Memorie van Toelichting bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (TK 2003-2004, 29 218, nr. 3, p.14). In diezelfde Memorie van Toelichting wordt verder aangegeven dat er ook bij optreden in het kader van de hulpverleningstaak tegelijkertijd sprake kan zijn van handhaving van de openbare orde en mogelijk zelfs van de opsporing van strafbare feiten. Het optreden van de politie in het kader van haar primaire taakstelling kan dus onduidelijkheden met zich brengen met het oog op de aansturing. Dat kan gedeeltelijk worden ondervangen door daarover in het Driehoeksoverleg duidelijke afspraken te maken.

²³ Als 'opvolger' van art. 250 *ter* Sr. stelt art. 250a Sr. strafbaar hetgeen onder art. 250 *ter* Sr. als mensenhandel werd aangeduid, waaronder de strafbare exploitatie van prostitutie, maar daarnaast ook het profiteren daarvan. Naar de letter en inhoud genomen stelt art. 250a Sr. dus meer strafbaar dan enkel mensenhandel in de betekenis onder art. 250 *ter* Sr. In deze rapportage wordt art. 250a Sr. overeenkomstig het bezigen van dit artikel in de praktijk bestempeld als het mensenhandelartikel, zeker nu het voorliggende wetsvoorstel tot uitbreiding van onder meer de mensenhandeldefinitie opnieuw de kwalificatie mensenhandel invoert voor alle onder het nieuwe artikel vallende strafbare feiten. Zie hiervoor §2.2.5.3.

2.2.5.2 Het huidige mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht

Het bereik van art. 250a Sr. is bij wet van 13 juli 2002²⁴ uitgebreid van exploitatie van prostitutie waarbij personen onvrijwillig of als minderjarige zijn betrokken naar dit soort uitbuiting c.q. uitbating²⁵ in alle vormen van seksuele dienstverlening.²⁶ Tot deze uitbreiding is besloten omdat het gedwongen optreden van volwassenen en het exploiteren van kinderen in erotisch-pornografische voorstellingen buiten het bereik van de bestaande bepaling vielen. Het vernieuwde art. 250a Sr.²⁷ stelt alle vormen van exploitatie van gedwongen seksuele dienstverlening, uitbating van minderjarigen in seksuele dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden strafbaar. Inhoud en strafmaat zijn voor het overige gelijk gebleven.

Bij dezelfde wetwijziging werd ook de extraterritoriale werking van art. 250a Sr. uitgebreid.²⁸ Deze uitbreiding behelst in de eerste plaats vestiging van rechtsmacht ten aanzien van seksuele uitbuiting en handel in kinderen, gericht op seksuele uitbuiting, gepleegd door een Nederlander die zich daaraan buiten Nederland schuldig maakt. Voorts wordt de Nederlandse strafwet van toepassing verklaard op de vreemdeling die in Nederland vaste woon- of verblijfplaats heeft of krijgt en zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de feiten bedoeld in art. 250a Sr., voor zover dat is gepleegd ten aanzien van een minderjarige. In beide gevallen is het vereiste van dubbele strafbaarheid²⁹ komen te vervallen.

2.2.5.3 Het toekomstige mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht

Diverse internationale afspraken waarmee Nederland instemde nopen tot aanpassing van haar (straf)wetgeving op het gebied van mensenhandel.³⁰ De genoemde documenten hanteren alle een ruimere definitie van het begrip mensenhandel dan de tot op dit moment in de Nederlandse strafwetgeving opgenomen definitie. Beperkt het mensenhandelbegrip in de huidige Nederlandse strafwetgeving zich nog tot exploitatie (van minderjarigen) c.q. uitbuiting in de seksuele dienstverlening, de door de VN en de EU gehanteerde definities omvatten alle vormen van sociaal-economische uitbuiting c.q. exploitatie (van minderjarigen). Daaronder vallen uitbuiting van de prostitutie van anderen en andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening, slavernij en met slavernij gelijk te stellen praktijken en lijfeigenschap. In VN-verband valt bovendien het verhandelen van personen met het oogmerk van verwijdering van organen binnen de definitie mensenhandel. Teneinde de nationale strafwetgeving in de pas te laten lopen met deze internationale verplichtingen,

²⁴ Wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Stb. 2002, nr. 388), in werking getreden op 1 oktober 2002.

²⁵ De termen 'uitbuiting' en 'uitbating' worden op deze plaats volledigheidshalve nog naast elkaar gebruikt. Dit, omdat mensenhandel enerzijds ziet op de exploitatie van onvrijwillige seksuele dienstverlening van volwassenen en anderzijds op iedere uitbating van seksuele dienstverlening van minderjarigen. Korthedshalve wordt in het navolgende in beide gevallen gesproken van uitbuiting

²⁶ Wetssystematisch gebeurde dit door in art. 250a lid 1 Sr. (en in aanverwante bepalingen) de woorden 'met een derde' telkens te vervangen door 'met of voor een derde'. Waar in het navolgende de term 'prostitutie' wordt gebruikt, moet dit gelezen worden als betrekking hebbend op alle vormen van seksuele dienstverlening.

²⁷ De integrale tekst van het huidige art. 250a Sr. is opgenomen in Bijlage 1.

²⁸ Dit betreft de mate waarin de Nederlandse justitie rechtsmacht heeft in het geval het delict mensenhandel (deels) buiten Nederland is gepleegd.

²⁹ Dit is de normaliter geldende eis dat om tot vervolging over te kunnen gaan de betreffende handeling zowel naar Nederlands recht als ook naar het recht van het land waarin het delict is gepleegd strafbaar is gesteld.

³⁰ Het betreft (onder meer) het *Facultatief protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie* (verder te noemen: het Protocol kinderhandel; A/RES/54/263, pp.7-15), het *Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel* (verder te noemen: het VN-protocol; Doc. A/55/383) en het *EU Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel* (verder te noemen: het EU Kaderbesluit mensenhandel; Pb. EG L 203, d.d. 1.8.2000).

is in de loop van 2002 een concept-ontwerptekst voor een wetsvoorstel opgesteld.³¹ Diverse instanties, waaronder de NRM, zijn om advies gevraagd over die concept-tekst.³² Deze adviezen hebben tot een aantal aanpassingen in de concept-tekst geleid. Op 30 juni 2003 is het aangepaste voorstel van wet voor advies aan de Raad van State gezonden. Op 11 september 2003 heeft de Raad van State zijn advies aan de minister van Justitie gezonden.³³ Het advies heeft slechts op een enkel punt aanleiding gegeven tot aanpassing. Het bijgestelde definitieve wetsontwerp, hierna korthedshalve aangeduid als het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel, werd vervolgens op 12 november 2003 aan de Tweede Kamer gezonden voor parlementaire behandeling.³⁴ Daarmee werd het ook openbaar.

De (met betrekking tot het onderwerp mensenhandel) belangrijkste wijziging die wordt voorgesteld is de invoering van één artikel in het WvSr waarin alle vormen van mensenhandel strafbaar worden gesteld: art. 273a Sr. Dit artikel, dat de kwalificatie 'mensenhandel' opnieuw invoert,³⁵ zal worden opgenomen in de titel *Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid*.³⁶ Het artikel heeft vrijwel dezelfde redactie als art. 3 van het VN-protocol en art. 1 van het EU Kaderbesluit mensenhandel. Dat houdt in dat het artikel als mensenhandel bestempelt bepaalde activiteiten die, met gebruikmaking van specifieke middelen, worden gepleegd met het oogmerk van uitbuiting van een andere persoon. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Daarnaast worden als mensenhandel strafbaar gesteld de uitbating van seksuele activiteiten van minderjarigen en bepaalde activiteiten gericht op de verwijdering van organen. Bij meerderjarigen geldt bij dat laatste dat er sprake moet zijn van gebruik van een dwangmiddel, bij minderjarigen is dat element niet noodzakelijk. Gehandhaafd is de strafbaarstelling van het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een persoon voor het verrichten van commerciële seksuele activiteiten met of voor een derde in een ander land. Bij deze gedraging speelt het dwangvereiste geen rol.³⁷ Tot slot wordt als mensenhandel bestempeld het profiteren van

³¹ Het concept-wetsvoorstel *Uitvoering van Internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel*. Dit wetsvoorstel ziet zowel op het onderwerp mensenhandel, als op het onderwerp mensensmokkel. De op dat laatste onderwerp betrekking hebbende voorstellen tot wetswijziging blijven in onderhavige beschrijving verder buiten beschouwing.

³² Brief d.d. 27 september 2002 van de NRM aan de minister van Justitie, in reactie op een verzoek van de minister van Justitie in een brief van 23 juli 2002.

³³ Advies No. W03.03.0238/1.

³⁴ Voorstel van wet *Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel*, TK 2003-2004, 29 291 nrs. 1-2.

³⁵ Daarmee staat nu ook duidelijk vast dat alle in het artikel beschreven gedragingen worden bestempeld als mensenhandel. In het huidige art. 250a Sr. bestond daarover onduidelijkheid, omdat daarin zowel de als mensenhandel gekwalificeerde gedragingen uit het oude art. 250 *ter* Sr. waren opgenomen, als de daaraan bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod toegevoegde gedragingen van het voordeel trekken uit uitbuiting en dwingen tot afgifte van verdiensten uit prostitutie. Die laatste vormen werden ook wel aangeduid als strafbare exploitatie van prostitutie.

³⁶ De NRM had daarvoor al gepleit in haar Eerste Rapportage,^{NRM1} omdat deze titel vanwege de aard en uiterlijke verschijningsvorm van het misdrijf de meest aangewezen is. Overigens is dit artikel door de nummering 'gekoppeld' aan art. 273 Sr., dat schending van bedrijfsgeheimen strafbaar stelt. Dit artikel staat evenwel in de titel *Schending van geheimen* en heeft geen enkele inhoudelijke relatie met de strafbaarstelling van mensenhandel. Voor deze nummering is gekozen omdat men enerzijds de strafbaarstelling van mensenhandel als eerste artikel in de titel "Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid" wilde opnemen, maar anderzijds de aan elkaar gerelateerde artikelen 274-277 inzake slavernij niet uiteen wilde halen.

³⁷ De opname van deze bepaling is een gevolg van het door Nederland geratificeerde *Internationaal Verdrag nopens de Bestrijding van de Handel in Meerderjarige Vrouwen*, dat in het kader van de Volkenbond in 1933 tot stand kwam. Dat verdrag biedt ook bescherming aan vrouwen die met hun toestemming 'verhandeld' zijn. Van diverse zijden is er op gewezen dat het laten vervallen van het dwangvereiste, zodra een landsgrens wordt overschreden, strijdig is met de uitgangspunten van de huidige wetgeving inzake prostitutie en mensenhandel. Het Clara Wichmann Instituut en de Mr. A. de Graaf Stichting (2003) wijzen er bijvoorbeeld op dat de kern van het prostitutie- en

of zich laten bevoordelen uit alle genoemde activiteiten. Hoewel de redactie van het voorgestelde artikel afwijkt van het bestaande art. 250a Sr., blijven de daarin strafbaar gestelde gedragingen strafbaar onder het nieuwe artikel. Het is geenszins de bedoeling van de wetgever om een wijziging aan te brengen in hetgeen nu reeds onder art. 250a Sr. strafbaar is gesteld.

De strafmaat voor mensenhandel en mensenhandel onder verzwarende omstandigheden blijft gelijk aan de bestaande strafmaten: gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of een boete van maximaal €45.000,- voor gewone mensenhandel, oplopende tot maximaal 8 jaar en een maximum geldboete van €45.000,- wanneer het feit in vereniging wordt gepleegd *of* het slachtoffer nog geen 16 jaar is en maximaal 10 jaar gevangenisstraf en een gelijke geldboete als het feit in vereniging wordt gepleegd ten aanzien van iemand die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt. In het voorstel wordt evenwel toegevoegd een strafdreiging van maximaal 12 jaar gevangenisstraf of een boete van €45.000,- als de mensenhandel leidt tot zwaar lichamelijk letsel of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is. Wanneer de mensenhandel de dood ten gevolge heeft, geldt een maximum gevangenisstraf van 15 jaar of een geldboete van maximaal €45.000,-. Naast deze straffen blijft het mogelijk de veroordeelde te ontzetten uit bepaalde rechten³⁸ en, indien de mensenhandel wordt gepleegd in de uitoefening van zijn beroep, van de uitoefening van dat beroep.

NRM: specifieke aandacht voor seksuele uitbuiting

In haar advies aan de minister van Justitie op het concept-wetsvoorstel opperde de NRM een onderscheid te maken tussen mensenhandel voor seksuele doeleinden en andere vormen van mensenhandel.³⁹ Reden daarvoor is, dat de aard van (gedwongen) sekswerk en de inwerking ervan op betrokkene, zeker als dit onder onvrijwillige omstandigheden gebeurt, zodanig specifiek is dat een dergelijk onderscheid gerechtvaardigd lijkt. Immers, het slachtoffer van seksuele uitbuiting zal zich in ernstige mate in haar lichamelijke en geestelijke integriteit aangetast voelen.⁴⁰ Een dergelijk onderscheid had bijvoorbeeld gemaakt kunnen worden door de, in het concept-wetsvoorstel overigens nog gescheiden, artikelen gericht op seksuele uitbuiting enerzijds en op andere vormen van uitbuiting anderzijds,⁴¹ in een lex generalis versus lex specialis verhouding te plaatsen. In dat voorstel had dan ook in de strafmaat rekening gehouden kunnen worden met het onderscheid tussen uitbuiting in de seksindustrie en andere vormen van uitbuiting.

In het thans voorliggende wetsvoorstel zijn alle vormen van mensenhandel in één bepaling neergelegd. "In die bepaling kan waar nodig rekening worden gehouden met op seksuele

mensenhandelbeleid de bestrijding van gedwongen vormen van werving en exploitatie is en dat bovendien in dat beleid moeilijk kan worden volgehouden dat vrijwillige prostitutie valt onder de door het Verdrag bedoelde 'immoral purpose'. De wetgever heeft evenwel bewust gekozen voor handhaving van deze specifieke bepaling, die ook al in art. 250 *ter* Sr. was opgenomen. De reden daarvoor is de aanname dat iemand die in een ver land wordt geworven voor prostitutie in Nederland niet een keuze heeft die vergelijkbaar is met de keuze die een mondige Westerse prostituee kan maken. De wetgever lijkt daarmee te veronderstellen dat de sociale en economische omstandigheden in die verre landen niet kunnen leiden tot de keuze vrijwillig in de prostitutie te gaan werken. Vanuit die invalshoek is de bepaling in sub 2^o van art. 250a lid 1 Sr. niet strijdig met het Nederlandse prostitutiebeleid sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod. In hoeverre dit standpunt in alle omstandigheden en ten opzichte van alle landen is te handhaven, is evenwel de vraag. Zeker nu de sociale en economische omstandigheden per land aanzienlijk (kunnen) verschillen en binnen een land ook per individu (kunnen) verschillen.

³⁸ Zoals het recht tot het bekleden van ambten of bepaalde ambten (bijvoorbeeld ambtenaar of een functie in ambtelijke dienst), het dienen bij de gewapende macht en het zijn van raadsman of gerechtelijk bewindvoerder (art. 251 Sr.).

³⁹ Brief van 30 september 2002 van de NRM aan de minister van Justitie.

⁴⁰ Overigens kunnen de lichamelijke en geestelijke integriteit ook in het gedrang komen in geval van andere vormen van uitbuiting. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat, zoals de NRM ook al in haar aanbeveling 2 stelde,^{NRM1} het bij mensenhandel altijd om de excessen moet gaan, waarbij sprake is van een ernstige aantasting van de menselijke waardigheid en geschonden grondrechten.

⁴¹ De redactie van het oorspronkelijk naast art. 250a Sr. voorgestelde mensenhandelartikel was evenwel veel ruimer geformuleerd, waardoor er een overlap bestond tussen beide artikelen. Dat artikel had veeleer de vorm van een generale mensenhandelbepaling.

uitbuiting gerichte mensenhandel.”, aldus de Memorie van Toelichting. In de artikelsgewijze toelichting wordt daaraan toegevoegd dat tot de meest ernstige vormen van uitbuiting, uitbuiting behoort waarbij de lichamelijke integriteit in het geding is, zoals bij seksuele uitbuiting en de verwijdering van organen. Met deze toevoeging wordt in elk geval het bijzondere karakter van (onder meer) gedwongen seksuele dienstverlening door de regering benadrukt. Dit is van belang, omdat de uitbreiding van de definitie het gevaar in zich houdt dat het mensenhandelbegrip aan inflatie onderhevig raakt. Immers, een brede definitie kan ertoe leiden dat teveel activiteiten als mensenhandel zijn te bestempelen, terwijl het nu juist enkel om de meest ernstige vormen moet gaan.

NRM: mensenhandel en slavenhandel

In haar advies over het concept-wetsvoorstel heeft de NRM specifiek aandacht gevraagd voor de verhouding tussen het voorgestelde mensenhandelartikel en de bestaande artikelen die zien op slavenhandel en een aantal specifieke vormen van deelneming daaraan (artt. 274-277 Sr.). Aangezien onder het brede bereik van mensenhandel tevens (moderne vormen van) slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken vallen, is de NRM van mening dat de in onbruik geraakte slavenhandelpalingen kunnen komen te vervallen. De activiteiten die door deze strafbepalingen worden bestreken - het verhandelen van mensen, het vervoeren en het opvolgend exploiteren en onderdrukken - (in deze zin: Cleiren & Nijboer (2000) en NRM (2002a)) zijn immers eveneens te typeren als mensenhandel in de nieuwe definitie. De regering houdt, blijkens de Memorie van Toelichting, vooralsnog evenwel vast aan handhaving van de slavenhandelartikelen. De reden die daarvoor wordt gegeven is het feit dat de bepalingen in hoofdzaak overeenkomen met de strafbaarstellingen die als uitwerking van een Tractaat met Groot-Brittannië uit 1818 zijn opgesteld. Voorts is Nederland partij bij een aantal (VN) verdragen tegen slavernij en slavenhandel, ter uitvoering waarvan de slavenhandelartikelen strekken. Omdat het VN-protocol niet in de plaats is gekomen van deze verdragen en mede vanwege het specifieke karakter van slavernij⁴², geeft de regering er de voorkeur aan “om af te wachten hoe de nieuwe bepaling inzake mensenhandel in de praktijk zal worden toegepast. Als met de nieuwe bepaling de nodige ervaring is opgedaan, kan worden bezien of nog behoefte bestaat aan handhaving van specifieke bepalingen inzake slavenhandel.”

2.3 Enkele annexe (wettelijke) regelingen en bepalingen

2.3.1 Bepalingen in het Wetboek van Strafrecht

Hieronder volgt een (korte) toelichting op een aantal bepalingen in het WvSr die relevantie hebben voor de problematiek van mensenhandel.

Jeugdprostitutie

Tegelijkertijd met de opheffing van het algemeen bordeelverbod werd een aantal direct verwante strafrechtartikelen op het terrein van jeugdprostitutie aangescherpt. Zo werd het hebben van seks met een minderjarige tussen 12 en 16 jaar die zich prostitueert ambtshalve vervolgbaar, in plaats van voorheen enkel op klacht (art. 245 Sr.). Deze wijziging werd doorgevoerd, aldus de minister van Justitie, omdat “Gebleken is dat het klachtvereiste soms in de weg staat aan een effectieve opsporing van kinderprostitutie en sekstoerisme.”⁴³ Bij de Partijle wijziging zedelijkheidswetgeving van twee jaar later werd het onderscheid tussen vervolging op klacht en vervolging ambtshalve in geval van gemeenschap met een minderjarige beneden de 16 jaar helemaal geschrapt. Het klachtvereiste werd toen vervangen door de verplichting voor het OM om de minderjarige in de gelegenheid te stellen zijn mening over

⁴² In de woorden van de Memorie van Toelichting: “zoals de volledige zeggenschap van de ene mens over de andere”.

⁴³ Memorie van Toelichting, TK 2000-2001, 27 745 nr. 3, p.6.

het gepleegde feit kenbaar te maken⁴⁴ en eventueel ook zijn zienswijze omtrent de wenselijkheid van een strafvervolging. Een dergelijke regeling werd gezien als een extra waarborg dat strafrechtelijk optreden volgt, waar dat geboden is, en dat strafrechtelijk optreden achterwege blijft, indien de belangen van de minderjarige daartoe nopen. Dit hoorrecht werd, blijkens de Memorie van Toelichting,⁴⁵ echter alleen gegeven aan de minderjarige slachtoffers van een zedendelict die op het moment van het daartoe strekkende wetsvoorstel gerechtigd waren tot het indienen van een klacht. Dat waren, als gevolg van bovengenoemde wijzigingen bij de invoering van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, niet de minderjarigen tussen 12 en 16 jaar die zich vrijwillig prostitueren, maar minderjarigen in die leeftijdscategorie die misleid of gedwongen zijn tot prostitutie vallen daar wél onder. Het ligt evenwel voor de hand dat in de praktijk van opsporing en vervolging dit theoretische onderscheid niet ras gemaakt zal worden.⁴⁶ Art. 167a WvSv maakt dat onderscheid ook niet, omdat het hoorrecht van toepassing wordt verklaard op art. 245 Sr. (sec), dat sinds de Partiële wijziging zedelijkheids-wetgeving het aparte lid over vrijwillige prostitutie niet meer kent. Daarentegen is art. 167a WvSv niet van toepassing op art. 248b Sr. Deze laatste bepaling werd ingevoerd bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod en stelt het hebben van gemeenschap met een minderjarige van 16 tot 18 jaar die zich prostituteert strafbaar met een maximum gevangenisstraf van 4 jaar. Voorheen was gemeenschap met iemand in die leeftijdscategorie die daar vrijwillig voor kiest, niet strafbaar. Deze wijziging is bedoeld als sluitstuk op de aanpak van jeugdprostitutie, ter bescherming van de (minderjarige) prostitute.⁴⁷ Het hebben van gemeenschap met een minderjarige, jonger dan 12 jaar, is onverkort strafbaar (maximum 12 jaar (art. 244 Sr.)).

Kinderpornografie

De bepalingen in het WvSr die betrekking hebben op kinder- en jeugdporografie hebben ook een aantal wijzigingen ondergaan in de afgelopen periode. Dit betrof met name het strafbaar stellen van de zogenaamde virtuele kindporno en het optrekken van de minimumleeftijd van personen op pornografische afbeeldingen en voor deelname in porografie van 16 naar 18 jaar (art. 240b Sr.). Hiermee zijn de minimumleeftijden voor porno en prostitutie gelijk gesteld.

Slavenhandel

Naast het mensenhandelartikel bevat het WvSr een aantal bepalingen waarin de handel in slaven en direct daaraan gerelateerde activiteiten strafbaar worden gesteld (artt. 273-277 Sr.). In de Eerste rapportage^{NRM1} werd gewezen op de mogelijk overlap die tussen de slavenhandelbepaling en het mensenhandelartikel zou kunnen bestaan, in elk geval voor het bemiddelingsaspect van de handel. In de praktijk van opsporing en vervolging wordt het slavenhandelartikel evenwel niet meer gebruikt.⁴⁸

⁴⁴ Neergelegd in art. 167a Wetboek van Strafvordering (WvSv). Dit artikel werd ingevoegd bij de Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving.

⁴⁵ Memorie van Toelichting, TK 2000-2001, 27 745 nr. 3, pp.6 en 11.

⁴⁶ Immers, de minderjarige zal sowieso altijd gehoord worden over de gebeurtenissen en het is dan moeilijk denkbaar dat hij of zij wel in de gelegenheid wordt gesteld zijn of haar zienswijze omtrent de gebeurtenissen naar voren te brengen als er sprake is van gedwongen prostitutie en niet wanneer er sprake is van vrijwillige prostitutie.

⁴⁷ En feitelijk natuurlijk ter bescherming van de minderjarige.

⁴⁸ BNRM is slechts één geval bekend van dagvaarding voor slavenhandel, als alternatief voor mensenhandel. Het betrof een zaak waarin daadwerkelijk sprake was van het kopen en verkopen van personen, voor prostitutie-doelinden.

Slavenhandel in historisch perspectief

Dit hangt vermoedelijk samen met het feit dat de term slavenhandel wordt geassocieerd met de handel van weleer in negers voor het verrichten van arbeid. Aanvankelijk (begin 16^e eeuw) ging die handel in slaven, die uitsluitend per schip plaatsvond, voornamelijk naar Europa. Na de ontdekking van Amerika en het daar opzetten van arbeidsintensieve plantages nam de slavenhandel naar met name de landen op het Amerikaanse continent grote vormen aan. Ook werden slaven ingezet voor werk in de mijnen. In alle gevallen betrof het zwaar werk, onder moeilijke en gevaarlijke omstandigheden. De redenering die daarbij werd gebruikt was dat de zwarten omwille van hun huidskleur niet als mensen waren te beschouwen en bijgevolg als dieren ingezet konden worden (Slavenhandel, <http://www.ned.univie.ac.at/non/landeskunde/nl/h5/tekst5-3.htm>).

Mensenroof

Art. 278 Sr. stelt mensenroof strafbaar en ziet daarmee op een specifieke vorm van vrijheidsberoving, namelijk die waarbij iemand een ander over de grenzen van het Rijk in Europa voert, met het oogmerk om hem ofwel wederrechtelijk onder de macht van een ander te brengen, ofwel in hulpeloze toestand te verplaatsen. De strafbedreiging op mensenroof is een maximum gevangenisstraf van 12 jaar. In de Memorie van Toelichting bij dit artikel, die dateert van het eind van de 19^e eeuw, geeft de wetgever aan dat deze bepaling enkel ziet op die gevallen waarin iemand vanuit Nederland naar een ander land wordt ontvoerd. De reden die voor deze beperkte reikwijdte wordt gegeven is dat wegvoering naar het buitenland aan die ontvoering het karakter geeft van een duurzame vrijheidsberoving, omdat betrokkene dan buiten het bereik is van de Nederlandse overheid en zich zal bevinden temidden van een bevolking die een andere taal spreekt of zelfs in een gebied waar geen bevolking is, zodat geen hulp te verwachten is. Zolang betrokkene zich in Nederland bevindt is duurzame vrijheidsberoving echter ondenkbaar, omdat de geroofde in de Nederlandse wet en bij Nederlandse (overheids)organen overal bescherming vindt en bovendien in de taalgemeenschap het middel zal vinden om de hulp van anderen in te roepen. Cleiren en Nijboer (2000) geven evenwel aan dat in de Memorie van Toelichting wordt miskend dat iemand ook in Nederland duurzaam van zijn vrijheid kan zijn beroofd, zonder dat hij of zij is opgesloten. Als voorbeeld noemen zij slachtoffers van vrouwenhandel. Ook is het zeer wel denkbaar dat een in Nederland ingevoerde vreemdeling even hulpeloos zal zijn als een uit Nederland weggevoerde landgenoot.

Hoge Raad: ruimere uitleg

In haar arrest van 20 november 2001 (LJN-nummer: AB2809, zaaknummer: 00460/00) bepaalde de Hoge Raad dat art. 278 Sr. zo moet worden uitgelegd dat ook het vanuit het buitenland naar Nederland voeren van personen daaronder valt. De tekst van de bepaling verzet zich namelijk niet tegen een dergelijke uitleg en het feit dat de wetgever blijkens de tekst van de Memorie van Toelichting enkel oog heeft gehad voor bescherming van personen die buiten Nederland worden gevoerd, wordt toegeschreven aan de tijd waarin het artikel werd ingevoerd. "Kennelijk heeft het", aldus de Hoge Raad, "buiten de voorstelling van de toenmalige wetgever gelegen dat ook die personen speciale bescherming zouden kunnen behoeven". Ontwikkelingen als de totstandkoming van een internationale gemeenschap, betere vervoersmogelijkheden en een ontwikkeld taalvermogen, die sedert de totstandkoming van de strafbepaling plaats hebben gehad, maken dat er thans geen redelijke aanleiding is om bij de toepassing van art. 278 Sr. onderscheid te maken tussen de te bieden bescherming.

Die gedachtelijn volgend is het zeer wel denkbaar dat op een feitencomplex dat als mensenhandel is te kwalificeren (ook) art. 278 Sr. van toepassing is.

Mensensmokkel

Mensensmokkel (art. 197a Sr.) en mensenhandel worden nog steeds vaak met elkaar verward. Ook wordt mensensmokkel vaak als een delict annex aan mensenhandel genoemd. De reden is dat veel slachtoffers van mensenhandel illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn, die vaak met hulp van een ander het land zijn binnengekomen en hier verblijven. Dit zijn inderdaad bestanddelen van het delict mensensmokkel. Mensenhandel ziet echter in de eerste

plaats op uitbuiting en het profiteren daarvan, terwijl er daarnaast nog een onderdeel is dat het over de grens brengen van personen voor prostitutiedoeleinden classificeert als mensenhandel. Ligt bij mensensmokkel de nadruk op de illegale grensoverschrijding, bij mensenhandel staat het oogmerk van het brengen in de prostitutie, dan wel de opvolgende uitbuiting centraal. De intentie van de handelaar, noch die van zijn slachtoffer,⁴⁹ is (in eerste instantie) gericht op illegale binnenkomst of verblijf. Dat laat evenwel onverlet dat op het moment dat er sprake is van verdenking van mensenhandel ook de bestanddelen van het delict mensensmokkel kunnen zijn vervuld. Mensenhandel en mensensmokkel worden daarom in dezelfde zaak vaak naast elkaar ten laste gelegd.⁵⁰

Ook de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel geeft aan dat mensensmokkel en mensenhandel zijn te onderscheiden, maar niet altijd zijn te scheiden (p.2). "Er bestaat samenhang en samenloop tussen mensensmokkel en mensenhandel wanneer de gesmokkelde persoon in een situatie van uitbuiting geraakt om zijn of haar schuld aan de smokkelaar terug te betalen." Het gegeven evenwel dat er in geval van mensensmokkel ook sprake kan zijn van mensonterende omstandigheden waaronder de gesmokkelde is vervoerd of gehuisvest, maakt hem naar de letter van de strafbepaling geen slachtoffer van deze smokkel. Ook is dit niet te bestempelen als mensenhandel, tenzij de mensonterende omstandigheden zich uiten in uitbuiting als vorm van gedwongen arbeid of dienstverlening. Wel geeft de regering in genoemde Memorie van Toelichting aan dat de ernst van mensensmokkel toeneemt wanneer deze gepaard gaat met schending van elementaire mensenrechten. Om die reden wordt in het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel, dat tevens wijzigingen voorstelt op het terrein van mensensmokkel, voorgesteld de bestaande mensensmokkelbepaling uit te breiden met straffen van respectievelijk maximaal 12 jaar gevangenisstraf of een boete van €45.000,- en maximaal 15 jaar en dito boete, wanneer de smokkel zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, dan wel indien de smokkel de dood ten gevolge heeft. Deze strafverzwarende omstandigheden zien dus op feiten die in het kader van de uitvoering van het delict smokkel plaatsvinden en vormen geen brug richting het delict mensenhandel. Wel kunnen deze omstandigheden mede tot uitbuiting leiden, zeker als de gesmokkelde daardoor in een afhankelijkheidspositie terecht komt, waarin hij niet kan ontsnappen aan feitelijke druk of dwang tot het verrichten van arbeid of diensten. In dat geval gaat de smokkel over in handel. In internationaal verband is afgesproken dat eventuele strafbare feiten gepleegd door iemand die als slachtoffer mensenhandel is aan te merken en samenhangend met dat slachtofferschap, hem niet aangerekend mogen worden. Dit geldt dan ook voor eventuele aan de uitbuiting voorafgaande illegale binnenkomst of illegaal verblijf.

Illegale tewerkstelling

Het in dienst hebben van personen die illegaal Nederland zijn binnengekomen of hier illegaal verblijven is strafbaar gesteld in art. 197b Sr. In de praktijk zal de betrokken vreemdeling niet over een werkvergunning beschikken. Het in dienstverband laten verrichten van arbeid door een vreemdeling zonder tewerkstellingsvergunning is ook strafbaar gesteld in de Wet op de Economische Delicten (WED). Beide bepalingen stellen dus illegale tewerkstelling strafbaar, maar het WvSr bestempelt dit als een misdrijf, terwijl de WED het als een overtreding beschouwt. Dit verschil komt tot uiting in de straffen die op overtreding zijn gesteld: maximaal

⁴⁹ Met uitzondering wellicht van de situatie waarin het latere slachtoffer zich met hulp van een ander naar Nederland begeeft, zonder over de daarvoor benodigde papieren te beschikken, terwijl pas bij of na aankomst blijkt dat zij is misleid over het ware doel van haar komst naar Nederland: uitbuiting in de seksindustrie.

⁵⁰ In die zin: de (voormalig) landelijk officier van justitie met onder andere mensenhandel in portefeuille, in een interview in Opportuun (Vromans, 2003).

een jaar gevangenisstraf of een boete van maximaal €45.000,- in geval van overtreding van art. 197b Sr., tegenover een dreiging van hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van maximaal €11.250,- in de WED. Omdat beide bepalingen op hetzelfde feitencomplex van toepassing kunnen zijn, heeft het College van Procureurs-Generaal in het *Handhavingsarrangement Wet Arbeid Vreemdelingen*⁵¹ aangegeven onder welke omstandigheden het OM voor het ene dan wel voor het andere anker kan gaan liggen. Het College acht art. 197b Sr. bij uitstek geschikt om de zwaardere gevallen van illegale tewerkstelling aan te pakken, met name wanneer er sprake is van regelrecht malafide werkgevers⁵² of wanneer er sprake is van een uitbuitingssituatie. Het feit dat misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie van de illegale vreemdeling betekent dat niet enkel sprake is van een overtreding van het ordeningsrecht (het niet afdragen van belastingen en sociale premies), maar ook van een elementaire normschending (uitbuiting) die een acute gevaarstelling oplevert. Dan kan alleen een adequate strafrechtelijke sanctie effect sorteren.

Ontnemingswetgeving

De *Wet wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel* (Aanpassing ontnemingswetgeving; 28 079) is op 1 september 2003 in werking getreden.⁵³ Deze wetswijziging heeft tot doel te komen tot verbetering van de toepassing van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel door het wegnemen van belemmeringen en stroomlijning van de huidige regeling.⁵⁴ Omdat de wetswijziging slechts tot een bescheiden bijstelling van de bestaande ontnemingsregeling heeft geleid,⁵⁵ wordt hier volstaan met het louter vermelden van de inwerkingtreding van de wetswijziging. Voor een meer inhoudelijke bespreking wordt verwezen naar betreffende literatuur. Naar aanleiding van de wijziging zou het OM voor het einde van 2003 de *Handleiding Ontnemingswetgeving* vervangen en zouden tevens de *Aanwijzing* en *Richtlijn ontneming* daar waar nodig worden aangepast. Voorts heeft het OM voorzien in training van zijn medewerkers, waaraan ook de voorzitters van de strafsectoren van de gerechten mee kunnen doen.⁵⁶

2.3.2 Overige (wettelijke) regelingen

De B9-regeling

De B9-regeling⁵⁷ heeft in de afgelopen periode geen inhoudelijke wijzigingen ondergaan. Wel is meerdere malen mondeling aangegeven dat het Ministerie van Justitie aan een wijziging zou werken. Wijziging is geïndiceerd, omdat de regeling op tal van punten aanpassing behoeft

⁵¹ Vastgesteld in de vergadering van het College van PG's d.d. 6 september 1995, Stcrt. 1995, 246, nr. 1.

⁵² Met deze term lijkt het College te duiden op het verschil tussen overtreding van art. 2 WAV en art. 197b Sr., namelijk dat in het WvSr opzet en wetenschap van de werkgever is vereist omtrent de illegaliteit van de werkende vreemdeling.

⁵³ Ze is gebaseerd op bemerkings in de rechtsliteratuur, ontwikkelingen in de jurisprudentie en op een tweetal evaluaties, respectievelijk het advies *Knelpunten in de ontnemingswetgeving* van de Adviescommissie wetgeving van het OM (1997) en de WODC-evaluatie van de ontnemingswetgeving (Nelen & Sabee, 1998).

⁵⁴ Memorie van Toelichting, TK 2001-2002, 28 079 nr. 3, pp.1 en 2.

⁵⁵ Behalve wellicht het punt dat de vervangende hechtenis, die door de rechter kon worden opgelegd ter effectuering als de veroordeelde wel kon, maar niet wilde betalen, is vervallen. Daarvoor in de plaats kwam de mogelijkheid betrokkenen te gijzelen om betaling af te dwingen (zie ook Van der Wegen (2003), pp.26-27).

⁵⁶ BOOM Nieuws 31, augustus 2003.

⁵⁷ De in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire neergelegde regeling op basis waarvan slachtoffers (en onder beperkende voorwaarden ook getuige-aanvullers) van mensenhandel verblijf wordt toegestaan voor de duur van de opsporing, vervolging en berechting van de verdachte van dit delict. Vc 2000 (april 2001, aanvulling 0), Sdu Uitgevers. Voor een uitgebreide beschrijving van de regeling wordt verwezen naar de Eerste rapportage van de NRM.^{NRM1}

met het oog op verduidelijking voor de praktijk, maar vooral ook om geconstateerde knelpunten ook in de redactie van de regeling zelf aan te pakken. Ook aankomende ontwikkelingen als de uitbreiding van de definitie van mensenhandel en de in EU-verband overeengekomen mogelijkheid voor slachtoffers mensenhandel om te mogen werken tijdens hun verblijf in Nederland in het kader van de B9-regeling maken aanpassing van de regeling noodzakelijk. Behoudens wijzigingen op termijn op dit laatste punt is het de vraag of de B9-regeling inhoudelijk zal worden aangepast. Tijdens het Algemeen Overleg (AO) van de Vaste Kamercommissie voor Justitie met de ministers van Justitie en voor Vreemdelingenzaken en Integratie⁵⁸ gaven beide ministers namelijk te kennen dat de regeling zoals die nu bestaat naar hun mening voldoende is. Wel werd erkend dat er problemen zijn in de feitelijke uitvoering van de regeling.⁵⁹

Vluchtelingenstatus voor slachtoffers mensenhandel?

Problemen in de uitvoering van de B9-regeling zijn de reden waarom herhaaldelijk wordt geopperd om slachtoffers van mensenhandel een vluchtelingenstatus te verlenen. Dit pleidooi, waarmee wordt bedoeld op een status als erkend verdragsvluchteling⁶⁰ lijkt onder de huidige Nederlandse jurisprudentie niet veel kans te maken. De criteria namelijk die blijkens het Vluchtelingenverdrag van de VN⁶¹ gelden voor toelating als vluchteling hangen samen met de algehele situatie in het land van herkomst en het feit dat betrokkene de bescherming van dat land wegens gegronde vrees voor vervolging niet kan invoeren. De dreiging moet daarbij uitgaan van de officiële autoriteiten of van grote groepen binnen de samenleving. Dreiging voor een individu, uitgaande van een of enkele landgenoten of van kleine groepen, waarvan bij mensenhandel in de meeste gevallen toch sprake is, is niet licht binnen deze criteria te brengen. Wel is het zo dat een persoon die asiel aanvraagt in Nederland en van wie tijdens de behandeling van die aanvraag blijkt dat hij of zij mogelijk slachtoffer is van mensenhandel, op dat moment gewezen moet worden op de B9-regeling, waarop hij of zij vervolgens een beroep kan doen.⁶² Dit alles neemt niet weg dat van verschillende kanten onderbouwde pleidooien worden gehouden om het Vluchtelingenverdrag wél van toepassing te laten zijn op slachtoffers van mensenhandel.⁶³

De andere redenen die in art. 29 lid 1 Vw 2000 worden genoemd voor het verlenen van een verblijfsvergunning aan een asielzoeker zouden wellicht eerder een basis kunnen bieden voor slachtoffers mensenhandel.⁶⁴ De Vreemdelingenrechter in Den Haag (rechtbank Den Haag, 25 november 2003, LJN-nummer: AO1413, zaaknummer: 02/25468, 02/25473) lijkt daartoe in elk geval een mogelijkheid open te laten, daar waar hij

⁵⁸ AO van 18 november 2003 over de Eerste en Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Kabinetsreactie op de eerste rapportage.

⁵⁹ Inmiddels is gebleken dat de gesignaleerde en erkende tekortkomingen in de uitvoering van de regeling aanleiding zijn om nadere afspraken te maken over de onderlinge samenwerking en afstemming bij de toepassing van de B9-regeling. Dit moet in beginsel niet leiden tot aanpassing van de regeling zelf. Terzelfder tijd is met het oog op de in het voorjaar 2004 af te ronden overdracht van taken van de Vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten wél een voorstel tot wijziging (tekstuele aanpassing) van de B9-regeling opgesteld.

⁶⁰ Een verdragsvluchteling is een vluchteling volgens het VN Vluchtelingenverdrag. Art. 29 lid 1 sub a Vw 2000 noemt het zijn van verdragsvluchteling als een mogelijke grond voor afgifte van een (tijdelijke) verblijfsvergunning.

⁶¹ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (VN 1951, Trb. 1995, 131), voor Nederland in werking getreden op 1 augustus 1956. Bedoeld wordt hier de wijze waarop (de) Nederland(se rechter) deze criteria invult en toepast. In concreto: als vluchteling worden beschouwd vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde redenen hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of een bepaalde sociale groep.

⁶² Zo werd nog eens door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in lijn met geldende jurisprudentie, bevestigd tijdens het AO van 18 november 2003. Zo ook: Spijkerboer (2002).

⁶³ Dit vanuit de stelling dat gender een criterium zou moeten zijn in het asielrecht. In deze zin: Shearer Demir (2003), die aangeeft dat onder bepaalde omstandigheden slachtoffers van mensenhandel beschouwd kunnen worden als behorende tot een specifieke groep in de maatschappij, die vanwege gegronde vrees voor vervolging internationale bescherming behoeven. Zie ook Wetmore (2003) die in haar artikel over de T-visa (tijdelijke visa voor slachtoffers mensenhandel in de Verenigde Staten) concludeert dat er meer 'gender-based' claims ontwikkeld moeten worden in de asiel-wetgeving.

⁶⁴ Het betreft dan met name de onder lid 1 b en c genoemde gronden, respectievelijk het lopen van een reëel risico bij uitzetting te worden onderworpen aan foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen en het niet kunnen verlangen van terugkeer om klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst.

aangeeft dat het feit dat iemand als minderjarige jarenlang in haar land van herkomst seksueel is geëxploiteerd door een bordeelhouder met contacten in de onderwereld en met de politie, het niet aannemelijk maakt dat zij bij machte was tegen die bordeelhouder aangifte te doen of de bescherming van de autoriteiten in te roepen. Dat betekent dat een beroep op het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (art. 29 lid 1, aanhef en onder c VW) in elk geval alleen deugdelijk gemotiveerd kan worden verworpen. Gezien de strikte koppeling in het Nederlandse beleid tussen een (tijdelijke) verblijfsvergunning voor een slachtoffer mensenhandel en diens medewerking aan opsporing en vervolging, is het maar de vraag of een dergelijk beroep snel gehoor zal vinden. Het ligt in die gevallen voor de hand dat in eerste instantie zal worden gewezen op de B9-regeling, met de daaraan gekoppelde, zij het in de praktijk zeer beperkte mogelijkheid, om na afloop van eventueel in te zetten opsporing en vervolging in aanmerking te komen voor een voortgezet verblijf op humanitaire gronden.

De Wet Arbeid Vreemdelingen en de seksindustrie

Het algemene uitgangspunt van de Nederlandse regering was en is dat arbeid door vreemdelingen in de Nederlandse seksindustrie, ook na opheffing van het algemeen bordeelverbod, (voorlopig) niet wordt toegelaten.⁶⁵ Dit uitgangspunt geldt, vanwege internationale afspraken terzake, niet voor onderdanen van de EU/Europese Economische Ruimte (EER).⁶⁶ Zij mogen derhalve onder dezelfde voorwaarden als die voor Nederlanders gelden, als zelfstandig of in loondienst in de Nederlandse seksindustrie werken.

Ter handhaving van het genoemde algemene uitgangspunt is, voor wat betreft *arbeid in dienstbetrekking*, het in de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en het daarbij horende Uitvoeringsbesluit opgenomen verbod tot afgifte van een tewerkstellingsvergunning⁶⁷ voor, kort gezegd, sekswerkzaamheden door vreemdelingen van buiten de EU/EER tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod expliciet gehandhaafd en verlengd voor een periode van (in beginsel) twee jaar.⁶⁸ De reden die destijds voor deze verlenging werd aangevoerd door de minister van Justitie was dat art. 3 van het Uitvoeringsbesluit WAV in de praktijk een belangrijk instrument is om exploitanten die buitenlandse prostituees in dienst hebben te kunnen controleren en sanctioneren en daarmee vrouwenhandel tegen te gaan. Voorts was een argument dat voor de seksbranche geen prioriteitsgenietend aanbod kan worden geduid.⁶⁹ Omdat echter de vraag was of het via art. 3 van het Uitvoeringsbesluit WAV geconstrueerde toelatingsverbod ook na opheffing van het algemeen bordeelverbod de 'inhoudelijke' rechterlijke toets zou doorstaan, hebben de ministers van Justitie en SoZaWe, na advies van de landsadvocaat, gemeend dat het verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen weliswaar vooralsnog gehandhaafd diende te blijven, maar dat de periode waarbinnen dat verbod zou gelden zo kort mogelijk diende te zijn.⁷⁰ Om die reden werd reeds in juli 2000 een wijzigingsvoorstel van het Uitvoeringsbesluit WAV gepresenteerd. Daarin wordt voorgesteld dat art. 3 komt te vervallen en dat gelijktijdig aan art. 1 een onderdeel wordt toegevoegd, betrekking hebbend op werkzaamheden in de seksindustrie. Door deze

⁶⁵ Brief van de minister van Justitie, TK 1999-2000, 25 437 nr. 20, alsmede TBV 2000/19, dat bij opstelling in augustus 2000 een geldigheidsduur vermeldde van 1 oktober 2000 tot en met 30 oktober 2002.

⁶⁶ Dit zijn de 15 'oude' lidstaten van de EU, alsmede Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

⁶⁷ Art. 8 lid 1 sub e WAV j^o art. 3 Uitvoeringsbesluit WAV.

⁶⁸ Daartoe is art. 3 van het Uitvoeringsbesluit WAV opnieuw vastgesteld voor een beperkte periode van in principe twee jaar. Tevens is de bijbehorende Vreemdelingencirculaire aangepast door daaraan, op advies van de landsadvocaat, een beleidsregel toe te voegen dat toelating van EER-vreemdelingen (dit zijn vreemdelingen van buiten de EER), teneinde werkzaamheden in de prostitutiebranche te verrichten, geen wezenlijk Nederlands belang dient. In deze zin de minister van Justitie in zijn brief van 23 september 1999, TK 1999-2000, 25 437 nr. 20. Dit is feitelijk een herhaling van het standpunt van de minister van Economische Zaken op dit punt, neergelegd in zijn brief van 30 september 1998, waarin hij aangeeft dat de bedrijfsactiviteit prostitutie geen wezenlijk Nederlands economisch belang dient.

⁶⁹ Aanhangsel bij de brief van de ministers van SoZaWe en Justitie van 3 juli 2000 (SZW0000628).

⁷⁰ Aanhangsel bij de brief van de ministers van SoZaWe en Justitie van 3 juli 2000 (SZW0000628).

wijziging zal de WAV niet langer van toepassing zijn op werkzaamheden in de seksindustrie, omdat het in art. 1 WAV opgenomen algemene verbod voor een werkgever om een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning niet meer zal gelden voor deze branche. Hoewel dit voorstel tot wijziging reeds in juli 2000 werd gepresenteerd, werd in hetzelfde wijzigingsvoorstel opgenomen dat de wijziging niet in werking zal treden dan nadat acht weken zijn verstreken nadat het voornemen daartoe is meegedeeld aan de beide kamers der Staten-Generaal. De reden voor deze uitstelbepaling was dat men eerst de normalisering van de prostitutiesector, die het gevolg moet zijn van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, wilde afwachten. Het daartoe te ontwikkelen gemeentelijke prostitutiebeleid, zo werd aangegeven, zal namelijk de basis zijn voor een door de staatssecretaris van Justitie te ontwikkelen toelatingsbeleid in het kader van de Vreemdelingenwet. Pas als dat gemeentelijke prostitutiebeleid zodanig is ontwikkeld dat kan worden getoetst of er in een gemeente een Nederlands belang is gediend met de toelating van een prostituee van buiten de EU/EER,⁷¹ kan het verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen als bedoeld in art. 3 Uitvoeringsbesluit WAV komen te vervallen. De handhaving van het verbod voor de eerder bedoelde periode van (in beginsel) twee jaar, werd daarmee gekoppeld aan de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, die was voorzien voor twee jaar na de opheffing, zijnde 1 oktober 2002.⁷² Die evaluatie heeft weliswaar rondom dat tijdstip plaatsgevonden, maar heeft tot op heden niet geleid tot (het doen van) de mededeling aan de Eerste en Tweede Kamer van het voornemen tot invoering van vorenbeschreven wijziging van het Uitvoeringsbesluit WAV. Tijdens het AO over de Evaluatie opheffing algemeen bordeelverbod⁷³ gaf de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) desgevraagd aan dat het gemeentelijk prostitutiebeleid nog steeds onvoldoende is ontwikkeld om het prioriteitsgenietend aanbod vast te kunnen stellen. Dat betekent in concreto dat het verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor sekswerk gewoon doorloopt, waarmee ook de tijdelijke handhaving van dat verbod wordt verlengd. Daarbij is geen uiterste termijn voor intrekking van het verbod genoemd, maar denkbaar is dat dit in elk geval niet zal liggen vóór de voor 2005 aangekondigde volgende bespreking van de (voortgezette) evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

In het voornemen (voorlopig) geen vreemdelingen van buiten de EU/EER toe te laten voor arbeid in de Nederlandse seksindustrie is het kabinet gedeeltelijk teruggedrukt door de Europese rechter. In zijn uitspraak in de zogenoemde Jany-zaak⁷⁴ bepaalde het Hof van Justitie van de EG namelijk dat prostitutie een economische activiteit is die onder bepaalde voorwaarden⁷⁵ onder die definitie in de Associatie-overeenkomsten valt. Die uitspraak betekent dat een vreemdeling uit een Associatieland⁷⁶ zich kan beroepen op een recht op vestiging in Nederland om als *zelfstandige* de activiteit van prostitutie te beoefenen. Het recht op vestiging is echter niet absoluut en mag onderhevig worden gemaakt aan een stelsel van voorafgaande controle. Daarbij kan Nederland, voordat een inreis- en verblijfsvergunning wordt verleend, nagaan of de aanvrager werkelijk voornemens is zijn activiteit als zelfstandige

⁷¹ In de praktijk zal dit zijn nadat op basis van het gemeentelijke prostitutiebeleid kan worden beoordeeld of de exploitant in kwestie aan kan tonen dat er zich onvoldoende aanbod van prostituees van binnen de EER voordoet.

⁷² Dit verband werd ook gelegd in de beantwoording van Kamervragen over de opheffing van het bordeelverbod en de vrees voor toename van vrouwenhandel door de minister van SoZaWe (antwoord van 22 september 2000, TK 2000-2001, Aanhangsel van de Handelingen).

⁷³ AO van 11 november 2003 van de vaste Kamercommissie voor Justitie met de ministers van Justitie en SoZaWe.

⁷⁴ Arrest van het Hof van de EG d.d. 20 november 2001 in zaak C-268/99 Jany e.a.

⁷⁵ Deze voorwaarden zijn: a) zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van de activiteit, de arbeidsomstandigheden en de beloning, b) onder eigen verantwoordelijkheid en c) tegen een beloning die volledig en rechtstreeks aan hem wordt betaald.

⁷⁶ Bedoeld worden de landen waarmee zogenoemde associatieovereenkomsten zijn gesloten. Dit betreft Tsjechië, Bulgarije, Hongarije, Roemenië, Slowakije en Polen.

uit te gaan oefenen zonder tegelijkertijd ook arbeid in loondienst te verrichten of een beroep op de openbare middelen te doen, of de aanvrager over voldoende middelen voor uitoefening van de zelfstandige activiteit beschikt en of hij een redelijke kans van slagen heeft. Onderdanen van niet-Associatielanden en niet-EU/EER landen worden niet toegelaten voor arbeid in de seksindustrie.

Arbeidsbelemmering in de prostitutie en mensenhandel

Diverse niet-gouvernementele organisaties (ngo's) betoogden bij herhaling dat daar waar vreemdelingen niet op legale wijze in de seksindustrie in Nederland kunnen werken, maar er bij dezen wel interesse voor bestaat, een verbod of een hindernis dat legaal te doen een grote kans betekent op afhankelijkheid van derden, met uitbuiting als mogelijke nadelige consequentie. Zij bestempelen het handhaven van het verbod tot afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor prostitutiearbeid in loondienst en de voorwaarden die gesteld (mogen) worden aan onderdanen van Associatielanden die als zelfstandig prostituee in Nederland willen komen werken, dan ook als mensenhandel-bevorderend.⁷⁷ Hier kan tegenover gesteld worden dat art. 250a Sr. (en ook het toekomstige art. 273a Sr.) het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een persoon met het oogmerk die in een ander land tewerk te stellen in de seksindustrie, ook al komt daaraan geen dwang of dreiging te pas, beschouwt als een variant van mensenhandel. Het eigen initiatief van degene die in de seksindustrie gaat werken is door het bestaan van deze verbodsbepaling dan ook een erg relevant en onderscheidend element, dat in de praktijk evenwel moeilijk valt vast te stellen. In zijn beantwoording van vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie over de kabinetsreactie op het evaluatierapport inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod legt echter ook de minister van Justitie een zeker verband tussen het geringe aantal onderdanen van Associatielanden die voor een vergunning als zelfstandige prostituee in aanmerking komen en afhankelijkheidsrelaties leidende tot uitbuiting.⁷⁸

De uitbreiding van de EU op 1 mei 2004, die de toetreding betekent van tien nieuwe lidstaten, zal gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor de onderdanen van die lidstaten om in Nederland te komen werken. Toetreding houdt in dat deze landen onderdeel worden van de interne markt, waar vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal het uitgangspunt vormt. Dat betekent dat in beginsel ook de arbeidsmarkten van de huidige lidstaten opengaan en -staan voor de onderdanen van de toetredende landen. Dat geldt ook voor de gelegaliseerde seksindustrie in Nederland. Het kabinet stelde van meet af aan dat Nederland haar arbeidsmarkt zonder beperkingen zou openstellen vanaf de datum van toetreding. Diverse andere landen van de EU echter zullen van de mogelijkheid van een overgangsfase gebruik maken, waarin de poorten van de arbeidsmarkt nog geruime tijd na toetreding (gedeeltelijk) gesloten kunnen worden gehouden voor onderdanen van de toetredende landen. De mogelijke (extra) vloed van werkzoekenden die dat zal opleveren richting Nederland, gekoppeld aan de verslechterde economische situatie in het land, is voor een aantal politieke partijen reden geweest toch aan te dringen op een overgangstermijn. De discussie daarover⁷⁹ resulteerde in een Kamermeerderheid richting het (onder condities) gesloten houden van de grenzen voor een periode van twee jaar.⁸⁰ Het kabinet heeft daarop aangekondigd het eerder ingenomen

⁷⁷ In die zin onder meer Platform Positieverbetering (migranten) Prostituees (2003), Clara Wichmann Instituut & Mr. A. de Graaf Stichting (2003), De Rode Draad (2003) en Van Doorninck in haar bijdrage aan het seminar *Mensenhandel en prostitutie - Knelpunten in wetgeving, beleid en praktijk* (Reed Business Information BV Amsterdam, 13 november 2003).

⁷⁸ TK 2002-2003, 25 437 nr. 31, uit het antwoord op vraag 3: "Het Nederlands toelatingsbeleid houdt prostituees uit Associatielanden niet doelbewust buiten de deur. Veel aanvragen kunnen niet positief worden beslist omdat niet aan de voorwaarden van daadwerkelijk zelfstandig verrichten van arbeid, in de zin van de uitspraak van het Hof, wordt voldaan. De arbeidsverhoudingen in de prostitutie kennen daarvoor over het algemeen te grote afhankelijkheidsrelaties van bemiddelaars en exploitanten met alle gevaren van uitbuiting en mensenhandel van dien."

⁷⁹ Deze vond plaats tijdens het debat over ratificatie van het verdrag dat de toetreding van de tien landen regelt. De Tweede Kamer stemde met die ratificatie in op 19 november 2003.

⁸⁰ Eventueel nog eens met vijf jaar te verlengen. Onder meer: NRC Handelsblad d.d. 20 november 2003 "Mogelijke rem op Poolse arbeiders". In eerste instantie richt het debat zich op het al dan niet openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt voor Poolse onderdanen, maar de discussie geldt ook voor werknemers uit andere nieuwe lidstaten.

standpunt nogmaals te zullen bezien, nadat de resultaten van een uit te voeren onderzoek door de staatssecretaris van SoZaWe over de gevolgen van toetreding voor de Nederlandse arbeidsmarkt bekend zijn.⁸¹ Vervolgens liet de staatssecretaris van SoZaWe de Kamer weten dat in de Ministerraad over het onderwerp is gediscussieerd.⁸² De uitkomst van die discussie was dat het kabinet behoefte had aan een nadere bespreking van de posities van de andere EU-lidstaten alvorens tot conclusies te komen over het Nederlandse standpunt in dezen. Voorts constateerde het kabinet dat er teveel onzekerheden zijn over de te verwachten migratiestromen naar ons land en naar andere lidstaten en over de gevolgen daarvan voor de Nederlandse economie. Daarom werd het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd met een actuele raming te komen van de te verwachten migratiestroom naar Nederland en de effecten daarvan voor de Nederlandse economie. Dat CPB-rapport (CPB, 2004) leidde tot een kabinetsvoorstel,⁸³ inhoudende dat een quotum van 22.000 werknemers uit de toetredende landen vrij de Nederlandse arbeidsmarkt zou kunnen betreden, waarbij wel het vereiste van een tewerkstellingsvergunning zou worden gehandhaafd, maar niet getoetst zou worden aan het criterium van prioriteitsgenietend aanbod. De Kamer bekritiseerde dit voorstel echter, met name vanwege het ontbreken van enige arbeidsmarkttoets,⁸⁴ hetgeen tot verdringing van Nederlanders op de arbeidsmarkt zou kunnen leiden. Onder druk van een motie⁸⁵ kwam het kabinet vervolgens met een aangepast voorstel⁸⁶, waarin per sector een arbeidsmarkttoets zal worden uitgevoerd om te zien of buitenlandse werknemers geen Nederlandse werklozen verdringen. Dit betekent dat per sector zal worden bezien of het criterium van het prioriteitsgenietend aanbod zal worden toegepast. Het kabinet wil sectoren waarin een aantoonbaar tekort bestaat aan arbeidskrachten ontheffing geven van deze verplichting. Welke sectoren dat zijn, moet nog bekeken worden, maar het is niet aanstonds te verwachten dat de prostitutiesector op die lijst zal staan.⁸⁷

De Wet op de uitgebreide identificatieplicht

“De regering is van oordeel dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn. Daarom moeten deze worden uitgebreid opdat de bestrijding van de criminaliteit en

⁸¹ Kamerdebat van 19 november 2003. De SGP vroeg tijdens dit debat in het onderzoek specifiek ook aandacht te besteden aan het feit dat Nederland een gelegaliseerde prostitutiebranche kent en dat het een gegeven is dat veel toetredende landen een bronland zijn van slachtoffers en daders van mensenhandel. Het onderzoek zou 1 december 2003 gereed moeten zijn.

⁸² Brief van 28 november 2003 inzake Notitie voor- en nadelen direct vrij verkeer werknemers nieuwe EU-lidstaten (kenmerk AAM/ASAM/03/91359).

⁸³ Bij brief van 23 januari 2004 gepresenteerd aan de Tweede Kamer (TK 2003-2004, 29 407 nr. 1).

⁸⁴ Een arbeidsmarkttoets houdt in dat bij het verlenen van een tewerkstellingsvergunning gekeken wordt of de nieuwe arbeidsmigranten geen Nederlandse werknemers verdringen.

⁸⁵ Motie van de leden Visser en Bruls, TK 2003-2004, 29 407 nr. 2. Uit zijn beantwoording van Kamervragen (d.d. 9 maart 2004, TK 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen 11) blijkt dat de staatssecretaris van SoZaWe van mening is dat met het nieuwe voorstel zowel uitvoering wordt gegeven aan de motie van de Tweede Kamer, alsook rekening wordt gehouden met de door de Eerste Kamer geuite wens van een zo groot mogelijk vrij verkeer van werknemers.

⁸⁶ Neergelegd in een brief van de staatssecretaris van SoZaWe aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 13 februari 2004, TK 2003-2004, 29 407 nr. 8.

⁸⁷ In een brief van het CWI van eind april 2004 aan de staatssecretaris van SoZaWe werden als sectoren waarvoor de eis van het prioriteitsgenietend aanbod niet zal worden gesteld aangemerkt de internationaal transportsector, de binnenvaartsector, de zorgsector en de slachtsector plus vleesverwerkende industrie. Overigens zou het voor de prostitutiesector geen verschil hebben gemaakt of die wel of niet op de lijst van het CWI zou staan, omdat het vereiste van een tewerkstellingsvergunning voorsnog onverkort overeind blijft. En tewerkstellingsvergunningen voor arbeid in de seksindustrie worden, conform het Uitvoeringsbesluit WAV, niet afgegeven. Onderdanen van de toetredende landen mogen wel prostitutiearbeid als zelfstandige verrichten, onder conditie dat ze kunnen aantonen dat er sprake is van ondernemerschap in materiële zin. Omdat het mvv-vereiste voor hen niet geldt en zij als Gemeenschapsonderdaan rechtmatig in Nederland kunnen verblijven, zal het in de praktijk voor hen gemakkelijker zijn dan voor onderdanen uit de Associatielanden om als zelfstandige in de Nederlandse seksindustrie aan de slag te gaan.

de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden. In dit kader is de regering van oordeel dat door invoering van een plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs voor personen die in Nederland verblijven een bijdrage kan worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte." Zo vat de Memorie van Toelichting⁸⁸ (p. 1) bij het voorstel tot *Wijziging van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders* (Wet op de uitgebreide identificatieplicht)⁸⁹ de redenen voor de voorgenomen wetswijziging samen. Invoering van dit wetsvoorstel betekent dat iedereen vanaf veertien jaar op eerste vordering daartoe door een politiefunctionaris of een toezichthouder een geldig identiteitsbewijs ter inzage moet aanbieden. Omdat handhaving van de identificatieplicht geen doel op zich is, maar een instrument ten behoeve van een betere handhaving van regels, geldt voor zowel politie als voor de toezichthouders dat deze bevoegdheid enkel mag worden uitgeoefend indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de specifieke taak waarmee zij zijn belast. Voor de toezichthouder betreft dat de taak die hij op grond van het specifieke wettelijke voorschrift uitoefent,⁹⁰ voor de politie betreft dit de drie componenten van de politietaak: strafrechtelijke rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en hulpverlening.⁹¹ Het niet voldoen aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden wordt een strafbaar feit, op overtreding waarvan een geldboete van maximaal €2250,- staat. De politie kan een persoon die niet in staat of bereid is een identiteitsbewijs te tonen als verdachte meenemen naar het politiebureau om hem daar aan identificatiemaatregelen te onderwerpen. Een toezichthouder heeft die bevoegdheid niet. Hij zal de bijstand van een politieambtenaar moeten inroepen, tenzij hij zelf is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (art. 142 lid 1 WvSv) of hij zelf een politieambtenaar is.⁹²

Het wetsvoorstel bevat ook een wijziging van art. 151a lid 2 en lid 3 Gemeentewet,⁹³ de basis voor de nu bestaande identificatieplicht voor prostituees. De nieuwe leden 2 en 3 zullen op een aantal punten ruimer geformuleerd zijn, zowel ten opzichte van de huidige bevoegdheden, als ten opzichte van de nieuwe algemene regel in het wetsvoorstel. "Aan precisering van de specifieke bevoegdheid ten aanzien van prostituees en andere personen die seksuele diensten aanbieden (...) bestaat behoefte, omdat met het oog op effectief toezicht op de goede naleving van de in art. 151a, eerste lid (Gemeentewet; BNRM), genoemde voorschriften, die bevoegdheid in ruimere mate moet kunnen worden uitgeoefend.", aldus de Memorie van Toelichting (p.22). Dat is ook de reden waarom enerzijds ook jeugdigen beneden veertien jaar, die seksuele

⁸⁸ Memorie van Toelichting, TK 2003-2004, 29 218 nr. 3.

⁸⁹ Wetsvoorstel TK 2003-2004, 29 218 nrs. 1-2.

⁹⁰ Art. 5:11 j° 5:13 Algemene wet bestuursrecht.

⁹¹ Voorgesteld art. 8a j° huidig art. 2 Politiewet 1993. Voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak heeft de politie thans geen bevoegdheid om naar de identiteit van burgers te vragen. Door het voorgestelde art. 8a wordt die bevoegdheid dus uitgebreid tot alle politietaken. Dit ruimere gebiedsbereik betekent evenwel niet, aldus de ministers van Justitie en van BZK in de Memorie van Toelichting (p.21), dat de politie deze bevoegdheid zonder reden of willekeurig mag uitoefenen. Hoewel het houden van losse identiteitscontroles, waarvan het enige doel is handhaving van de identificatieplicht, niet wordt uitgesloten, hebben de Tweede Kamer en het OM aangegeven daarvan geen voorstander te zijn. Het gaat evenwel te ver, zo wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven, indien verlangd wordt dat ook voor uitoefening van de controletaak door de politie altijd een concrete aanleiding, in de zin van een vermoeden van een strafbaar feit, aanwezig moet zijn.

⁹² In die beide laatste gevallen vloeit die bevoegdheid voort uit zijn algemene bevoegdheid als politie-functionaris.

⁹³ De oorspronkelijk voorgestelde tekst van lid 2 is bij Nota van wijziging (TK 2003-2004, 29 219 nr. 11) tekstueel gewijzigd, bij welke gelegenheid tevens een tekstuele wijziging van lid 3 is voorgesteld.

diensten aanbieden, moeten kunnen worden gecontroleerd. Anderzijds geeft de Memorie van Toelichting aan dat in deze branche identificatie met een rijbewijs niet volstaat, omdat dit geen uitsluitel geeft over nationaliteit en verblijfsstatus, terwijl deze gegevens wel van belang zijn voor het toezicht op de naleving van de in art. 151a, eerste lid Gemeentewet, genoemde voorschriften. Omdat er bovendien in de jurisprudentie discussie is ontstaan over de reikwijdte van de thans in art. 151a Gemeentewet opgenomen inzagebevoegdheid, wordt met onderhavig wetsvoorstel beoogd op al deze punten helderheid te verschaffen.

Als de nieuwe leden wet worden, dan geldt voor het bestuurlijke toezicht op de gemeentelijke voorschriften met betrekking tot door de Gemeentewet gedekte vormen van prostitutie⁹⁴ dat (conform de algemene bepaling) een *toonplicht* wordt ingesteld jegens de toezichthouder, die zich uitstrekt tot *alle personen* die betrokken zijn bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (en dus niet enkel tot degene die zich daarvoor beschikbaar stelt). Voorts geldt de algemeen vastgestelde leeftijdsgrens van veertien jaar niet voor de prostitutiesector. Daar strekt de toonplicht zich ook uit tot personen die de leeftijd van veertien jaar nog niet bereikt hebben. Om bovendien eenduidig een einde te maken aan de discussie of aanwijzingen dat degene die in het prostitutiepad of op straat werkzaam is onrechtmatig in Nederland is of er anderszins niet aan de gemeentelijke verordening wordt voldaan, bijzondere redenen zijn die inzage in een identiteitsbewijs van de aangetroffen persoon rechtvaardigen, vermeldt de Memorie van Toelichting nadrukkelijk (pp.22-23): "De wet (Identificatieplicht voor prostituees; BNRM)⁹⁵ is juist ingevoerd om belemmeringen die kunnen voortvloeien uit binding aan een specifiek criterium weg te nemen in het belang van een effectieve handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid. Wij zijn dan ook van mening dat gemeentelijke bestuursorganen bij de handhaving van het prostitutiebeleid overeenkomstig de bedoeling van de wet zonder beperkingen kunnen vragen naar de identiteit van de prostituee met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit."

Dit betekent dat aanwijzingen van illegaliteit en minderjarigheid voor de toezichthouder volstaan om rechtmatig inzage in een identiteitsbewijs te vorderen. Voor de politie in het kader van haar strafrechtelijke taken geldt in die gevallen dat er sprake moet zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit.

Het (gewijzigde) wetsvoorstel werd op 16 december 2003 door de Tweede Kamer aangenomen en is inmiddels in behandeling in de Eerste Kamer.⁹⁶

De Wet BIBOB

Op 1 juni 2003 is de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB)⁹⁷ in werking getreden. Het doel van deze wet is te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert door het verlenen van vergunningen en subsidies of door het gunnen van opdrachten. Daartoe biedt de wet twee instrumenten.

In de eerste plaats kan een bestuursorgaan een beschikking (vergunning of subsidie) weigeren of intrekken⁹⁸ wanneer er sprake is van a) een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten (bijvoorbeeld het witwassen van zwart geld), b) een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten (bijvoorbeeld als dekmantel) of c) wanneer feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de

⁹⁴ Art 151a lid 3 Gemeentewet.

⁹⁵ Wet van 29 juni 2000, EK 1999-2000, 27 174 nr. 305, inwerking getreden op 1 oktober 2000.

⁹⁶ Respectievelijk TK 2003-2004, 37 d.d. 16 december 2003 en EK 2003-2004, agenda d.d. 26 februari 2004. De Eerste Kamer stemde op 22 juni 2004 met het wetsvoorstel in; het treedt op 1 januari 2005 in werking.

⁹⁷ Wet van 18 oktober 2001, EK 2001-2002, 26 883 nr. 73.

⁹⁸ Op grond van art. 3 van de Wet BIBOB.

aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of omkoping).⁹⁹

In de tweede plaats kan een bestuursorgaan met het oog op bedoelde besluitvorming advies vragen aan het bij deze wet ingestelde Bureau BIBOB.¹⁰⁰ Dit is onderdeel van het Ministerie van Justitie en is gespecialiseerd in het bevragen van (gesloten) informatiebronnen, alsmede in het veredelen en beoordelen van de aldus verkregen informatie.¹⁰¹ Op basis daarvan geeft het bureau een advies over het risico dat een van bovengemelde situaties zich voordoet (Hoogendam, 2003).¹⁰² Het overheidsorgaan kan dat advies meewegen in zijn besluit op de gevraagde beschikking. De toepassing van het BIBOB-instrumentarium dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit¹⁰³ en er geldt een geheimhoudingsplicht voor degene die krachtens de wet over gegevens met betrekking tot een derde beschikt.¹⁰⁴

Naast advies geeft het Bureau BIBOB ook voorlichting over de wet en de werking ervan. Bij ministerieel besluit is een aantal branches aangewezen waarop de wet BIBOB van toepassing is.¹⁰⁵ Voor wat betreft vergunningverlening vallen seksinrichtingen en escortservices daar-
onder.¹⁰⁶

Nulmeting Wet BIBOB

Ter voorbereiding op de toegezegde evaluatie¹⁰⁷ van de wet in 2006 is door bureau Berenschot een nulmeting verricht.¹⁰⁸ Daaruit kwam onder meer naar voren dat 'slechts' 11% van de responderende bestuursorganen in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Volgens de deelnemers aan de expertbijeenkomst is er op het moment van evaluatie geen sprake van een behoorlijke of zeer ernstige mate van criminele facilitering door bestuursorganen en zijn het vooral gemeenten die het meest te maken hebben met criminele facilitering. Dat is, volgens de experts, met name het geval bij (onder meer)¹⁰⁹ seksinrichtingen. Voorts komt naar voren dat 22% van de bestuursorganen verwacht gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om aanvragen voor vergunningen te weigeren. Van de slechts 128 respondenten die deze vraag specifiek beantwoordden met betrekking tot seksinrichtingen, verwacht 39% afgifte van een vergunning te zullen weigeren en verwacht 30% een vergunningsaanvraag in te zullen trekken. Daarnaast verwacht 46% van hen dat zij een BIBOB-advies over een vergunningsaanvraag voor de exploitatie van een seksinrichting zullen inwinnen. Over de vraag, ten slotte, of de wet BIBOB ook zal leiden tot een vermindering van criminele activiteiten in de door de wet BIBOB bestreken sectoren zijn de (slechts) vijf experts die zich

⁹⁹ Dit zijn de zogenaamde BIBOB-gronden. Zie ook De Wet Bibob en de Gemeente Amsterdam - Implementatieplan juni 2003 en Knappe (2003).

¹⁰⁰ Uitgangspunt is dat het bestuursorgaan bij de behandeling van de beschikking zelf de BIBOB-gronden toepast. Omdat deze echter complex zijn zal het bestuursorgaan dat in veel gevallen niet zelf kunnen. Dat hangt met name samen met het feit dat het bestuursorgaan niet bevoegd is strafrechtelijke gegevens te bevragen. Om die reden is het Bureau BIBOB in het leven geroepen, dat die bevoegdheid wel heeft.

¹⁰¹ Het betreft onder meer informatie over justitiële antecedenten, financiële antecedenten en gegevens uit politieregisters en van andere opsporingsdiensten (Hoogendam, 2003).

¹⁰² Volgens het Bureau BIBOB wordt door lokale overheden nog maar in geringe mate om een dergelijk advies verzocht. Blijkens een artikel in het NRC ('Screeningswet' amper gebruikt) van 17 november 2003 zou het gaan om vijf verzoeken tot die datum.

¹⁰³ Het beginsel van proportionaliteit (het evenredigheidsbeginsel) houdt in dat de toepassing van het BIBOB instrumentarium in verhouding moet staan tot het daarmee na te streven doel. Volgens het subsidiariteitsbeginsel mag het instrumentarium enkel worden gebruikt indien er geen redelijke alternatieven zijn waarmee het doel kan worden bereikt. In veel gevallen staan het bestuursorgaan namelijk ook andere integriteitsinstrumenten ter beschikking, zoals de verklaring omtrent het gedrag of gevraagde gegevens bij vergunningsaanvraag (Knappe, 2003).

¹⁰⁴ Zie ook: www.justitie.nl/bibob.

¹⁰⁵ Besluit van 12 april 2003, houdende uitvoering van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Besluit BIBOB), Stb. 2003, 180.

¹⁰⁶ Art. 7 lid 2 Wet BIBOB^o art. 4 sub b en c Besluit BIBOB.

¹⁰⁷ Op basis van art. 45 van de wet zal binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk worden gezonden aan de Staten-Generaal.

¹⁰⁸ Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002, Bureau Berenschot, maart 2003. Het betrof een schriftelijke enquête onder 712 bestuursorganen (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's, zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, aangevuld met 20 officieren van justitie), een expertbijeenkomst (23 deelnemers) en interviews met drie medewerkers van het bureau BIBOB.

¹⁰⁹ Naast seksinrichtingen geldt dit ook voor coffeeshops, natte en droge horeca en verkoop van onroerend goed.

daarover uitlieten in de expertbijeenkomst verdeeld. Gelijke aantallen van hen verwachten een stijging of juist een daling van criminele activiteiten in de seksindustrie. Een aantal van hen ziet bovendien een *verschuiving* van criminaliteit (naar andere sectoren, naar andere bestuursorganen of naar het 'zwarte circuit') als een reëel gevaar.

In de seksindustrie zou een verschuiving naar het zwarte circuit een verschuiving van activiteiten naar de niet legale sector betekenen. Dat is, zo werd al eerder in dit rapport aangegeven, het onderdeel van de seksbranche waar misstanden als mensenhandel zich sneller en onopvallender kunnen voordoen. Voor het door de experts signaleerde mogelijke gevaar dient men dus beducht te zijn en in elk geval zou dit deel moeten uitmaken van de evaluatie die in 2006 zal plaatsvinden.

2.4 Internationale ontwikkelingen

2.4.1 Inleiding

Mensenhandel is niet iets dat enkel individuele landen aangaat. In veel gevallen betreft het georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit die een inbreuk betekent op grondrechten en rechten van de mens. Om die redenen is de internationale gemeenschap zeer begaan met het onderwerp. Internationale ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van mensenhandel volgen elkaar in hoog tempo op en leid(d)en tot een grote stroom van internationale verdragen, conventies, besluiten en aanbevelingen. Deze roepen veelal op tot het maken van wet- en regelgeving en uit dien hoofde richten zij zich in beginsel tot nationale overheden. In deze paragraaf komen de voor de nationale rechtsorde van belang zijnde internationale ontwikkelingen aan de orde.

2.4.2 Internationale organisaties¹¹⁰

2.4.2.1 Inleiding

De aanpak en bestrijding van mensenhandel staan onveranderd hoog op de agenda van de internationale organisaties. Iedere organisatie behandelt het onderwerp echter vanuit haar eigen achtergrond en legt daarbij dus verschillende accenten. De internationale organisaties stemmen echter overeen in hun overtuiging van de noodzaak om samenwerking te bevorderen, zowel tussen landen onderling als op het niveau van de internationale organisaties zelf, en zij roepen daartoe ook op.¹¹¹ De sleutel voor een effectieve aanpak van het probleem mensenhandel ligt namelijk, zo valt in vrijwel alle internationale documenten te lezen, in een grensoverschrijdende, op samenwerking berustende benadering. Hoewel de bevoegdheden van de internationale organisaties feitelijk zijn beperkt tot het maken van afspraken in de regulerende sfeer (wet- en regelgeving), is er een tendens waarneembaar van het opstellen van aanbevelingen en adviezen naar veeleer afdwingbare of verplichtende afspraken en van louter regelstelling naar een meer praktische, op implementatie gerichte, benadering. Daarbij wordt 'codificatie' aangevuld met concrete initiatieven die aan de gemaakte afspraken uitvoering moeten geven. De mate waarin dat het geval is verschilt per organisatie.

Onderstaand volgt een beschrijving van de belangrijkste en meest recente ontwikkelingen die in het kader van de vier grote, voor Europa meest relevante, internationale organisaties (VN, EU, RvE en OVSE) tot stand zijn gekomen. Daarbij wordt onderscheiden in documenten

¹¹⁰ Hieronder worden begrepen intergouvernementele en supranationale organisaties.

¹¹¹ In deze laatste zin bijvoorbeeld Walter Schwimmer, Secretary General of the Council of Europe, tijdens een persconferentie in Wenen op 24 juli 2003: "Trafficking and organised crime are important issues for the Council of Europe, the EU, and the OSCE to tackle together".

en initiatieven die rechtstreeks betrekking hebben op het onderwerp mensenhandel en in overige documenten en initiatieven, die daar meer indirect betrekking op hebben.

2.4.2.2 Verenigde Naties

De in art. 1 van het Handvest van de Verenigde Naties (VN) vastgelegde doelstellingen zijn het handhaven van internationale vrede en veiligheid, het versterken van de internationale rechtsorde en de naleving van mensenrechten en fundamentele vrijheden, alsmede het bevorderen van internationale samenwerking bij het oplossen van economische, sociale, culturele en humanitaire problemen. Aan deze doelstellingen wordt gewerkt door de hoofddorganen van de VN, alsmede door de talrijke gespecialiseerde organisaties die in het kader van de VN zijn opgericht. De ruime doelstellingen maken het mogelijk dat de VN op zeer uiteenlopende terreinen actief is. Mensenhandel valt daar ook onder. Rode draad en eerste invalshoek in alle activiteiten van de VN is de bescherming en bevordering van de mensenrechten.

Mensenhandeldocumenten en -initiatieven

- Het *VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad*¹¹² (verder te noemen: het VN-verdrag), het 'moederverdrag' waaraan een drietal protocollen is gekoppeld op het terrein van respectievelijk mensensmokkel, mensenhandel en handel in kleine wapens,¹¹³ heeft in de loop van 2003 de voor inwerkingtreding benodigde 40 ratificaties verkregen. Het verdrag is op 29 september 2003 in werking getreden. Het annexe *Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel*¹¹⁴ (verder: het VN-protocol), heeft eveneens in 2003 de vereiste 40 ratificaties ontvangen¹¹⁵ en trad op 25 december 2003 in werking.¹¹⁶ Nederland behoort (nog) niet tot de ratificerende landen.¹¹⁷ Daartoe zal Nederland pas (kunnen) overgaan op het moment dat het boven beschreven Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel in werking treedt. Eerst dan is immers de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming met de vereisten die het VN-protocol stelt.

Spoedige ratificatie van belang

Naast de uitstraling die uitgaat van het geratificeerd hebben van internationale documenten die breed gedragen zijn en als belangrijk worden gekenschetst, is er een meer praktische reden die spoedige ratificatie van het VN-verdrag en het VN-protocol rechtvaardigt. Wanneer namelijk het benodigde aantal ratificaties is behaald, wordt een zogenaamde Parties of State Conference georganiseerd, waarin alle landen die hebben geratificeerd nader overleggen over implementatie van het betreffende document. Daar worden de eerste piketpalen geslagen ter vaststelling van mechanismen ter verdere implementatie van de gemaakte afspraken. Landen die (nog) niet ratificeerden zijn niet bij de bijeenkomst aanwezig.

¹¹² Doc.A/55/383, aangenomen bij Resolutie A/RES/55/25 van 15 november 2000.

¹¹³ Naast de al in december 2000 door de Algemene Raad van de VN aangenomen protocollen inzake mensensmokkel (in werking getreden op 28 januari 2004) en mensenhandel, werd het later tot stand gekomen *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition* aangenomen bij Algemene Raad Resolutie A/RES/55/255 van 31 mei 2001.

¹¹⁴ New York, 15 november 2000, opgenomen in het Tractatenblad, jaargang 2001 nr. 69.

¹¹⁵ Tot 3 maart 2004 ratificeerden 46 van de 117 ondertekenende staten.

¹¹⁶ Tot 3 maart 2004 ratificeerden 41 van de 112 ondertekenende staten het smokkel-protocol, waardoor ook dat, namelijk op 28 januari 2004, in werking trad.

¹¹⁷ Dit geldt ook voor het mensensmokkel-protocol. De reden daarvoor is dezelfde als de in de volgende zin aangegeven reden voor het nog niet kunnen ratificeren van het mensenhandel-protocol.

Voor het VN-verdrag is een dergelijke conference vastgelegd voor 28 juni 2004. De landen die tot nog toe ratificeerden¹¹⁸ maken in die bijeenkomst afspraken over de implementatiemechanismen en bepalen daarmee in belangrijke mate de weg waarlangs verdere implementatie plaatsvindt. Het is dus belangrijk dat landen c.q. regio's met verschillende achtergronden voldoende zijn vertegenwoordigd om hun inbreng daarin te hebben. Nederland zal die bijeenkomst naar verwachting dus niet bijwonen.¹¹⁹ Hetzelfde geldt voor een soortgelijke bijeenkomst die in december 2004 zal worden georganiseerd nu het VN-protocol zijn 40^{ste} ratificatie heeft gekregen. Ook daarvoor zal Nederland, nu het nog niet heeft geratificeerd, niet worden uitgenodigd.¹²⁰

De in het VN-protocol gehanteerde definitie van mensenhandel dwingt Nederland tot aanpassing van haar mensenhandelwetgeving. De breedte van die definitie ziet namelijk niet alleen op mensenhandel voor seksuele doeleinden, maar ook op mensenhandel in andere arbeidssituaties en ter verwijdering van organen. Op die terreinen wordt de mensenhandelbepaling in het Nederlandse WvSr dan ook aangepast. Qua *reikwijdte* van de handelingen die als mensenhandel worden beschouwd is de huidige Nederlandse regelgeving evenwel al vrij breed. Niet alleen het louter iemand over de grens voeren om hem of haar in een ander land in de seksindustrie te brengen, maar ook het uitbuiten van volwassenen en het - ook zonder dwang - uitbaten van minderjarigen in de seksindustrie, en zelfs het profiteren van die omstandigheden vallen in Nederland onder het bereik van het mensenhandelartikel. Naar de letter lijkt de VN-definitie enkel te zien op bepaalde activiteiten met gebruikmaking van dwangmiddelen met het oog op uitbuiting, oftewel de handelsactiviteit (het verhandelen). Strikt geïnterpreteerd zou daar niet de uitbuiting zelf onder vallen (die is namelijk het oogmerk voorbij). De wijze waarop de VN-definitie wordt gehanteerd in andere internationale documenten (zie hierna) lijkt deze strikte interpretatie soms te bevestigen. Uit het feit echter dat het VN-protocol ook bepalingen bevat die de bescherming van het slachtoffer betreffen, kan worden afgeleid dat het protocol wel degelijk ook bedoelt de uitbuiting zelf te omvatten.¹²¹ Immers, het ligt voor de hand pas van een slachtoffer te spreken als de betreffende persoon daadwerkelijk door bepaalde handelingen is getroffen en niet al wanneer er enkel een voornemen bestaat jegens hem of haar bepaalde handelingen te verrichten, zonder dat dat oogmerk zich op enigerlei wijze reeds heeft geuit. Bovendien valt niet wel in te zien dat de internationale gemeenschap zich louter bekommerd zou hebben tot overeenstemming te komen over de beginfase en niet over latere fasen van de mensenhandel (de daadwerkelijke uitbuiting).¹²² Het profiteren van mensenhandel, dat wel binnen het bereik van de Nederlandse strafwetgeving inzake mensenhandel valt, valt evenwel niet onder het bereik van het VN-protocol. Op dat punt is de Nederlandse regeling dus ruimer.

Het VN-protocol verplicht partijen niet alleen om mensenhandel strafbaar te stellen. Het bevat ook bepalingen met maatregelen ter preventie van mensenhandel en ter bescherming

¹¹⁸ Dit betreft 61 van de 147 ondertekenende landen (stand van zaken 3 maart 2004), waaronder veel Afrikaanse, Zuid-Amerikaanse en Centraal- en Oost-Europese landen, alsmede China. Het aantal Westerse landen dat ratificeerde is zeer gering.

¹¹⁹ Eind juni 2004, vlak na het gereed komen van onderhavige rapportage, ratificeerde Nederland het VN-verdrag.
¹²⁰ Het is wellicht (mede) vanwege het feit dat slechts enkele lidstaten van de EU tot op dit moment het VN-verdrag en het VN-protocol hebben geratificeerd, dat de EU, die eveneens ondertekende, in augustus 2003 besprekingen begon om tot spoedige ratificatie van deze documenten door de EU zelf te komen. In de Multidisciplinary Group on Organised Crime werden Raadsbesluiten voorbereid die ratificatie van de VN-instrumenten mogelijk moeten maken. Deze besluiten werden op 18 december 2003 door het voorzitterschap aan het Comité van art. 36 gepresenteerd (Interinstitutionele dossiers 2003/0195 (CNS), 2003/0196 (CNS) en 2003/0197 (CNS)). In lijn met de procedurevoorschriften is in dit traject het Europees Parlement gevraagd om spoedig met zijn mening over de ontwerp-teksten te komen. Aan ratificatie blijken evenwel institutionele problemen te kleven, verband houdende met de (beperkte) reikwijdte van de bevoegdheden van de Europese Commissie (zie onder meer de geannoteerde agenda voor de bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken op 19 februari 2004).

¹²¹ In die zin ook ILO (2003), dat op p.5 letterlijk stelt: "Such exploitation is at the heart of trafficking."

¹²² Met andere woorden, (moderne) slavernij en slavenhandel vallen onder het begrip 'trafficking'.

van slachtoffers. Verder zijn er onderdelen die samenwerking behandelen en worden maatregelen beschreven als verscherping van grenscontroles, beveiliging en controle van reisdocumenten en uitwisseling van informatie. Hoewel het protocol de aanpak van mensenhandel daarmee breed benadert, laat het dwingende karakter van juist deze, meer annexe bepalingen op het terrein van bescherming, preventie en samenwerking te wensen over. De betreffende bepalingen bevatten namelijk 'ontsnappingsclausules'. Daaraan kunnen partijen het argument ontlenen om geen (volledige) uitvoering aan die bepalingen te geven.¹²³

Het VN-protocol wordt internationaal breed gedragen en wordt herhaaldelijk aangehaald als (belangrijke) bron en basis voor andere documenten, ook door andere internationale organisaties. Dit geldt met name voor de daarin opgenomen definitie van het begrip mensenhandel. Zo wordt in bijvoorbeeld de considerans van het EU Kaderbesluit mensenhandel (zie hieronder) het VN-protocol een beslissende stap naar internationale samenwerking op dit gebied genoemd en hanteert het Kaderbesluit vervolgens een definitie van mensenhandel die sterk leunt op de VN-definitie. Het OVSE Actieplan inzake mensenhandel (zie hieronder) heeft de VN-definitie zelfs letterlijk opgenomen.

- De *Office of the United Nations High Commissioner For Human Rights* (OHCHR) publiceerde in 2002 de *Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking* van de hand van de Hoge Commissaris.¹²⁴ Uitgaande van de vooronderstelling dat inspanningen om het probleem van mensenhandel aan te pakken altijd de gehele keten moeten betreffen, bevat dit document aanbevelingen die als uitgangspunt zouden moeten gelden bij de preventie en de bestrijding van mensenhandel, alsmede bij de zorg voor en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. De kern van die aanbevelingen is de gedachte dat schending van mensenrechten zowel een oorzaak als een gevolg is van mensenhandel, reden waarom de bescherming van die rechten in het centrum moet staan van alle maatregelen die worden genomen ter preventie en beëindiging van mensenhandel. In een elftal richtlijnen wordt dit uitgangspunt nader geconcretiseerd. Dit resulteert in tal van verplichtingen die staten op zich zouden moeten nemen, gaande van herkenning en bescherming van slachtoffers mensenhandel, onderzoek en evaluatie, harmonisatie van definities en procedures tot samenwerking in de strijd tegen mensenhandel.

Opvallend is dat de Hoge Commissaris spreekt over 'trafficking and related exploitation'. De daadwerkelijke uitbuiting lijkt deze daarmee niet onder het begrip mensenhandel te scharen. Dit lijkt in lijn te zijn met voormelde, beperkt uitgelegde, reikwijdte van de definitie die het VN-protocol hanteert en die logischerwijs het uitgangspunt zal zijn geweest voor de bewoordingen waarin de aanbevelingen van de Hoge Commissaris zijn vervat. Dat neemt niet weg dat daarin toch nadrukkelijk de relatie tussen handel en uitbuiting wordt gelegd en dat de aanbevelingen ook op beide aspecten zijn gericht.

Het OHCHR startte in 1999 een Trafficking Programme, met als doel te werken aan de integratie van een mensenrechtenperspectief in internationale, regionale en nationale anti-mensenhandel activiteiten. In het kader van dat programma heeft de Hoge Commissaris een adviseur specifiek op het terrein van mensenhandel.¹²⁵ Het programma legt nadruk op het ontwikkelen van regelgeving en beleid, met name op het internationale en regionale niveau en beoogt de integratie van anti-mensenhandelmaatregelen op gerelateerde terreinen

¹²³ Het betreft bewoordingen als "voor zover dit krachtens haar intern recht geoorloofd is" (art. 6 lid 1), "overweegt (...) maatregelen te nemen" (art. 7 lid 1) en "De partijen werken een beleid uit" (art. 9 lid 1 aanhef).

¹²⁴ E/2002/68/Add.1 (2002).

¹²⁵ De zogenaamde Adviser on Trafficking to the High Commissioner.

als migratie, arbeid, veiligheid en seksevraagstukken. Ook wil het OHCHR katalysator en partner zijn in de anti-mensenhandelactiviteiten van andere organisaties.¹²⁶

- In 2000 kwam het *Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography* bij de *UN Convention on the Rights of the Child* tot stand.¹²⁷ Nederland ondertekende dit protocol op 7 september 2000.¹²⁸ Het protocol bouwt voort op een aantal bepalingen uit het verdrag waaraan het is gekoppeld. Voor wat betreft kinderhandel zijn dat de artikelen die staten oproepen om kinderen te beschermen tegen economische uitbuiting in het algemeen en tegen uitbating van kinderen in gedwongen werk en werk dat gevaarlijk is voor of interfereert met de gezondheid en de fysieke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van het kind in het bijzonder. Onder deze categorieën valt in elk geval seksuele dienstverlening en seksueel misbruik. Het protocol stelt nadere regels met betrekking tot de bescherming van kinderen tegen economische uitbuiting en schadelijke uitbating. Het bevat de verplichting deze activiteiten strafbaar te stellen, ongeacht of deze in het land zelf of transnationaal zijn gepleegd, dan wel op individuele of georganiseerde basis, en om daarvoor in bepaalde mate extraterritoriale rechtsmacht te vestigen. Voorts moeten lidstaten maatregelen treffen voor de bescherming van de rechten en belangen van het kind tijdens de juridische procedure en moeten ze activiteiten ter preventie van uitbuiting ondernemen en versterken. Tot slot worden staten opgeroepen hun internationale samenwerking te bevorderen op het terrein van preventie, ontdekking, opsporing, vervolging en berechting van de daders van verkoop van kinderen, kinderprostitutie en -pornografie en kindersekstoerisme. Het protocol voorziet ook in een rapportageverplichting voor de lidstaten over de maatregelen die zij hebben ondernomen ter implementatie van de verplichtingen uit het protocol. Na een eerste rapportage specifiek over de implementatie, moet daarover in de navolgende jaren gerapporteerd worden in de vijfjaarlijkse rapporten die op basis van de Conventie moeten worden ingediend.
- In het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) kwam in 1999 de *Worst Forms of Child Labour Convention* tot stand.¹²⁹ Dit verdrag, dat door Nederland werd geratificeerd op 14 februari 2002, verplicht de lidstaten om onmiddellijk doeltreffende maatregelen te nemen om het verbod op en de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid te waarborgen. Onder 'ergste vormen van kinderarbeid' wordt in elk geval verstaan elke vorm van slavernij of met slavernij gelijk te stellen praktijken - waaronder kinderhandel en gedwongen of verplichte arbeid -, het gebruik, aanwerven of aanbieden van kinderen voor seksuele activiteiten en werk dat door zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt verricht waarschijnlijk schadelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of de zedelijkheid van kinderen. Het in de (toekomstige) Nederlandse wetgeving gehanteerde begrip van mensenhandel valt zonder twijfel, voor zover het kinderen betreft, binnen het geldingsbereik van deze conventie.¹³⁰ Het verdrag verplicht de lidstaten tot het instellen van mechanismen

¹²⁶ In het document *OHCHR Eliminating trafficking and protecting the rights of trafficked persons* (niet gepubliceerd), geeft het OHCHR een opsomming van de zaken die bereikt zijn in 2003. Het bevat tevens een weergave van de doelstellingen en strategieën voor 2004. Zie ook de op internet beschikbare *OHCHR Trafficking in Persons Information Note* van maart 2001.

¹²⁷ Het protocol werd aangenomen en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding bij UN General Assembly Resolution A/RES/54/263 van 25 mei 2000. Het protocol trad op 18 januari 2002 in werking.

¹²⁸ Ratificatie kan eerst plaatsvinden nadat het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel, dat mede is ingediend ter uitvoering van dit protocol, is aangenomen. Zie in dit verband ook de bijlage bij de Memorie van Toelichting inzake dit wetsvoorstel (TK 2003-2004, 29 291 nr. 3), dat een transponeringstabel bevat voor de bepalingen uit dit protocol in de Nederlandse wetgeving.

¹²⁹ ILO Convention no. 182 van 17 juni 1999 (Stb. 50 (1999) nr. 177).

¹³⁰ Omdat het begrip 'kinderhandel' in dit verdrag niet gedefinieerd wordt, rijst ook hier de vraag of de betekenis die aan het begrip wordt gegeven (volledig) overeenstemt met definities in andere internationale documenten. Zonder hierover meer duidelijkheid te geven wordt in het ILO/IPEC document *Synopsis of international law relevant to child trafficking* (2001) aangegeven dat de definitie van mensenhandel in het VN-protocol een nuttige gids

ter monitoring van de implementatie van de maatregelen die uitvoering geven aan de verplichtingen uit het verdrag. Verder moeten lidstaten actieprogramma's ontwikkelen en implementeren om de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen en moeten ze preventieve maatregelen ontwerpen. Bij de uitvoering van dit alles moeten de overheden werkgevers- en werknemersorganisaties consulteren. In geval zich een vorm van kinderarbeid voordoet moet een lidstaat acuut en adequaat optreden en alle noodzakelijke assistentie verlenen ter resocialisatie en maatschappelijke integratie van het betrokken kind. Tot slot moeten landen samenwerken en elkaar bijstand verlenen in de uitvoering van dit verdrag. Daaronder vallen ook algemene noties als het geven van steun voor sociale en economische ontwikkeling, programma's voor armoedebestrijding en universeel onderwijs. De Algemene Conferentie van de ILO heeft in haar *Worst Forms of Child Labour Recommendation*¹³¹ aanbevelingen opgenomen die de in algemene termen gestelde verplichtingen uit het verdrag verduidelijken.¹³² Zo wordt onder andere meer inhoud gegeven aan de begrippen 'actieprogramma's' en 'gevaarlijk werk' en worden andere, aanvullende, maatregelen voorgesteld om uitvoering te geven aan het verbod op en de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid. Ook wordt aanbevolen dat lidstaten (herhaaldelijk) gedetailleerde informatie en statistische gegevens verzamelen over aard en omvang van de problematiek, zodat die als basis kunnen dienen voor het bepalen van prioriteiten bij de aanpak ervan.

- Meer op de praktijk van de bestrijding van mensenhandel gericht is het *Global Programme Against Trafficking in Human Beings* (GPAT). Dit is ontwikkeld door het UN Office on Drugs and Crime (UNODC), in samenwerking met het UN Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), en ging van start in maart 1999. Het GPAT staat lidstaten van de VN bij in hun strijd tegen mensenhandel en heeft tot doel de betrokkenheid van georganiseerde criminele groepen in mensenhandel op de voorgrond te plaatsen en bij te dragen aan de ontwikkeling van een effectieve strafrechtelijke aanpak van de problematiek. Dit doel wordt op twee manieren bereikt. In de eerste plaats door dataverzameling en -analyse. Het UN Centre for International Crime Prevention (UNCICP) heeft een databank opgezet waarin uit diverse bronnen kwantitatieve gegevens over mensenhandel, gegevens over trends op wereldniveau, over methodes die mensenhandelaren hanteren en over slachtoffers en daders van mensenhandel, inclusief cijfers over opsporing en vervolging, zijn opgenomen.¹³³ Die data worden in regelmatig te verschijnen rapporten geanalyseerd en toegelicht, op nationaal, regionaal en wereldniveau.¹³⁴ In de tweede plaats worden technische samenwerkingsprojecten in bepaalde landen uitgevoerd. In die projecten wordt specifieke expertise geboden om de aanpak van mensenhandel te versterken. Op deze wijze worden herkomst-, doorvoeren bestemmingslanden geholpen in het ontwikkelen van strategieën en praktische activiteiten. Op nationaal niveau wil het GPAT bijdragen aan publieke bewustwording, training van justitiële functionarissen, advisering op het terrein van wet- en regelgeving, versterking van bijstand aan slachtoffers en getuigen en het bevorderen van institutionele capaciteit. In het kader van het GPAT is ook gewerkt aan een handboek ('tool kit') dat voorbeelden biedt van veelbelovende praktijken van gouvernementele en niet gouvernementele organisaties in hun strijd tegen mensenhandel, op het terrein van wetgeving, opsporing en vervolging, slachtofferbescherming en -bijstand en internationale samenwerking.

is wanneer actie wordt ondernomen tegen handel als bedoeld in ILO conventies, zoals de onderhavige.

¹³¹ Recommendation no. 182 concerning the *prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour*, ILO General Conference, 17 juni 1999 (Stb. 50 (1999) nr. 177).

¹³² De considerans geeft ook aan dat de Recommendation is bedoeld ter aanvulling op de bepalingen uit het verdrag en dat deze in combinatie met die bepalingen dient te worden toegepast.

¹³³ De databank bevat ook soortgelijke gegevens over mensensmokkel.

¹³⁴ Een eerste *Global crime and corruption report* waarin ook het onderwerp mensenhandel wordt belicht en bedoelde data zullen zijn opgenomen, wordt door UNCICP voorbereid (stand van zaken november 2003).

Overige initiatieven

- De door Nederland in 1991 geratificeerde *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW Convention; hierna: VN-vrouwenverdrag)¹³⁵ bevat ook een bepaling die betrekking heeft op de handel in vrouwen. Art. 6 van het verdrag verplicht lidstaten alle noodzakelijke c.q. passende maatregelen te nemen om "all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women" tegen te gaan. Deze bewoordingen duiden erop dat wordt uitgegaan van de brede definitie van 'mensenhandel', namelijk elke sociaal-economische uitbuiting, maar ze plaatsen wel vrouwenhandel en uitbuiting in de prostitutie naast elkaar. Specifiek met betrekking tot de term 'exploitation' in dit artikel gaf de minister van SoZaWe, mede namens de minister van Justitie, in antwoord op Kamervragen over het aanbieden van banen in de prostitutie, aan dat met die term wordt bedoeld het *uitbuiten* van vrouwen.¹³⁶ Omdat het legaal in dienst hebben van prostituees sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod in beginsel als tewerkstelling moet worden beschouwd, valt het niet binnen de termen van art. 6, aldus de minister.^{137 138} Gevoeglijk mag er van worden uitgegaan dat deze uitleg ook geldt voor andere internationale documenten waarin de term 'exploitation' wordt gebruikt. Het is evenwel van belang dat ook richting andere landen (telkenmale) te benadrukken.¹³⁹

Rapportage over de naleving van het VN-vrouwenverdrag

Het verdrag verplicht de lidstaten elke vier jaar aan het daartoe ingestelde Comité van onafhankelijk deskundigen te rapporteren over de wijze waarop het verdrag wordt nageleefd. Na openbare bespreking van dit rapport neemt het Comité vervolgens een landencommentaar aan, waarin zowel positieve punten als punten van zorg worden genoemd. In haar meest recente rapport aan het Comité (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, 2000) gaf Nederland met betrekking tot het onderwerp vrouwenhandel een korte beschrijving van de Nederlandse wet- en regelgeving en van het beleid terzake, enige gegevens over aantallen slachtoffers en over opsporing en vervolging van mensenhandel en enige informatie over de B9-regeling. Verder werd als verworvenheid de aanstelling van de NRM genoemd. In het door ngo's opgestelde schaduwrapport (Holtmaat, 2000) werden, als een soort van aanvulling op het officiële regeringsrapport, kritische noten gekraakt over tekortkomingen in de Nederlandse regelgeving en geconstateerde knelpunten in (de uitvoering van) het beleid. Wel werd door de ngo's tegelijkertijd ook steun uitgesproken voor het beleid dat leidde tot de opheffing van het algemeen bordeelverbod. In zijn reactie op het regeringsrapport¹⁴⁰ prees het Comité Nederland voor

¹³⁵ Verdrag van 18 december 1979 (UN Doc. A/34/46), in werking getreden op 3 september 1981.

¹³⁶ Antwoord van 7 maart 2003 op vragen van 15 januari 2003, TK 2002-2003, 878, Aanhangsel van de Handelingen.

¹³⁷ Deze uitleg is van belang, omdat de Engelse term 'exploitation' zowel het neutrale 'uitbating' als het negatieve 'uitbuiting' kan betekenen. In principe wordt met 'exploitation' in internationale documenten, en dat blijkt veelal ook uit de context, bedoeld op uitbuiting. In de (internationale) discussie over prostitutie wordt door prohibitionisten en abolitionisten echter de stelling betrokken dat prostitutie een vorm van geweld tegen vrouwen is of zelfs per definitie onvrijwillig is en daarmee een vorm van mensenhandel. In die discussie wordt door sommigen getracht ook de uitbating van prostitutie (van meerderjarigen) binnen het bereik van de mensenhandeldefinitie te brengen. Vanwege het door haar gekozen prostitutiebeleid dient Nederland dus alert te zijn op hantering van de juiste terminologie en verwarring over de vertaling van de term 'exploitation' te voorkomen.

¹³⁸ In meer indirecte zin blijkt dit ook uit het arrest van de Hoge Raad in een belastingzaak over het betalen van BTW over de diensten die in een massagesalon werden verleend in de tijd vóór de opheffing van het algemeen bordeelverbod (HR, 3 januari 2001, ELRO-nummer: AA9248, zaaknummer: 35787). De door de Hoge Raad gevolgde conclusie van de Advocaat-Generaal vermeldt dat de opheffing van het verbod op souteneurschap bij vrijwillige prostitutie, gecombineerd met het bedreigen met een hogere strafmaat van het exploiteren van onvrijwillige prostitutie als een combinatie van maatregelen moet worden beschouwd die passend is in de zin van art. 6 van het VN-vrouwenverdrag en daarmee dus in overeenstemming geacht kan worden. Een dergelijke conclusie zou nooit genomen kunnen worden als art. 6 van het VN-vrouwenverdrag zou zien op exploitatie (in de zin van uitbating) in plaats van uitbuiting.

¹³⁹ Temeer ook omdat in de in het Nederlandse rapport aan het CEDAW Comité (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, 2000) opgenomen Executive Summary van een onderzoek van het Nederlandse beleid in het licht van de VN-Vrouwenconventie door Boerefijn en Van der Liet-Senders wordt aangegeven dat het CEDAW van oordeel is dat souteneurschap strafbaar moet zijn en de exploitatie van prostitutie daarmee dus wel binnen het bereik van art. 6 van het verdrag valt.

¹⁴⁰ Document CEDAW/C/2001/II/Add.7.

haar programma ter bestrijding van (mensen)handel, in het bijzonder de aanstelling van de NRM. Er waren echter ook punten van zorg bij het Comité. Eerst en vooral benadrukte het Comité, dat kennis heeft genomen van de opheffing van het bordeelverbod, dat prostitutie een risico op uitbuiting en geweld vormt voor vrouwen.¹⁴¹ De regering werd dan ook gevraagd spoedig met de monitoring van de effecten van die wet te beginnen¹⁴² en in haar volgende rapport aan het CEDAW Comité daarover te rapporteren, inclusief de onbedoelde effecten van de wet. Zorg was er bij het Comité ook voor niet-Europese slachtoffers van mensenhandel die uitzetting naar hun land van herkomst vrezden en mogelijkwerwijs bescherming door hun regering moeten ontberen bij terugkeer. Het Comité drong er dan ook bij de regering op aan te verzekeren dat slachtoffers volledige bescherming krijgen in hun land van herkomst of hen anders een asiel- of vluchtelingenstatus te verlenen.

- Tijdens de Derde commissie van de Algemene vergadering van de VN¹⁴³ dient Nederland over het algemeen jaarlijks een resolutie in over bepaalde vormen van geweld tegen vrouwen. Deze resoluties betreffen veelal maar één specifieke vorm van geweld tegen vrouwen. Nederland heeft daarom de idee opgevat te komen met een omnibusresolutie over geweld tegen vrouwen, waarin diverse vormen van geweld worden behandeld. Een dergelijke omnibusresolutie is momenteel in voorbereiding en zal bij voldoende interesse en steun bij de Derde commissie worden ingediend.¹⁴⁴ De ontwerptekst van een *Resolution on the elimination of all forms of violence against women*,¹⁴⁵ verder te noemen de Omnibusresolutie, beschrijft 'trafficking' als een vorm van geweld tegen vrouwen, waartegen staten maatregelen in preventieve en repressieve sfeer dienen te treffen, en voor de slachtoffers waarvan hulp en bijstand georganiseerd moeten worden. Ook worden staten opgeroepen de (onderliggende) oorzaken van 'trafficking', zoals armoede, sekse-ongelijkheid en 'disempowerment', te bestrijden. In het document worden als oorzaak van 'trafficking' genoemd 'sexual and other forms of exploitation'. Daarmee lijkt 'trafficking' te worden onderscheiden van de daadwerkelijke uitbuiting (in de seksindustrie), iets dat voor de Nederlandse situatie geen opgeld doet, maar, zoals boven reeds aangestipt, wel gelezen zou kunnen worden in de letterlijke definitie van trafficking in human beings, zoals gebruikt in het VN-protocol.¹⁴⁶ De ontwerpresolutie gaat in haar beroep op staten tot het nemen van actie uit van de ketengedachte, in die zin dat staten worden opgeroepen opsporing en vervolging niet te beperken tot één land, maar in onderlinge samenwerking te komen tot opsporing, vervolging en bestraffing van alle bij de 'trafficking' betrokken verdachten, zowel in het binnen- als in het buitenland. Voorts worden staten opgeroepen, naast diverse vormen van bijstand aan slachtoffers, ook te voorzien in beroepstraining en daarbij samen te werken met ngo's. Een dergelijke oproep, zeker wanneer die uitgaat van Nederland, impliceert in elk geval

¹⁴¹ Het Comité 'veroordeelde' het door Nederland in dezen gekozen beleid evenwel niet. Dat is als constatering van belang, omdat meer prohibitionistisch en abolitionistisch ingestelde geesten onder meer art. 6 van het verdrag aanhalen als voorbeeld van een internationale bepaling die tot doel heeft prostitutie op zich, dan wel de exploitatie daarvan, te bestrijden. Aan het feit dat het Comité niet de conclusie trekt dat het Nederlandse prostitutiebeleid in strijd is met art. 6 van het verdrag kan het argument worden ontleend dat dit een verkeerde uitleg is van inhoud en strekking van art. 6. Dit ondersteunt mede de uitleg die de minister van SoZaWe gaf aan de term 'exploitation'.

¹⁴² Ten tijde van de (voor)bespreking van de rapporten over Nederland, die medio 2000 plaatsvonden, had het Monitoringsoverleg opheffing algemeen bordeelverbod nog geen aanvang genomen. Op het moment dat het CEDAW Comité zijn reactie uitbracht (dit was tijdens zijn 25^{ste} bijeenkomst, van 2-20 juli 2001) was dat wel het geval.

¹⁴³ Dit is een van de zes commissies die de taken van de Algemene Vergadering uitvoeren wanneer deze niet (regulier) bijeen is. De Derde Commissie behandelt sociale, humanitaire en culturele zaken.

¹⁴⁴ De gedachte van en voorkeur voor één, allesomvattend document op het terrein van geweld tegen vrouwen wordt binnen het kader van de RvE tot uiting gebracht door de in het hierna volgende beschreven *Recommendation on the protection of women against violence*.

¹⁴⁵ Het betreft een niet uitonderhandelde ontwerptekst van 16 oktober 2003.

¹⁴⁶ In zijn contacten met de directie van het Ministerie van BuZa die de voorbereiding van de Omnibusresolutie coördineert, heeft Bureau NRM op deze ogenschijnlijke onvolkomenheid gewezen.

de morele verplichting voor Nederland om de B9-regeling in die zin aan te passen en ook daadwerkelijk in die mogelijkheid te voorzien.

- In 1990 werd de *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, kortweg de Conventie voor arbeidsmigranten, aangenomen.¹⁴⁷ De conventie beoogt de fundamentele mensenrechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden te beschermen in het land waarin zij arbeid verrichten. Dit vanuit de gedachte dat migrantenarbeiders zich in een kwetsbare positie bevinden omdat zij in een ander land zijn dan hun land van herkomst. De conventie bevat dwingende bepalingen waarin de rechten en verplichtingen van zowel staten als de arbeidsmigranten en hun gezinnen zijn neergelegd. De bedoeling van de conventie is dat migranten gelijk worden behandeld en dezelfde arbeidscondities genieten als autochtonen. Dit vanuit de idee dat zij niet alleen arbeiders, maar ook mensen zijn, wier mensenrechten beschermd dienen te worden. Een van de doelen die daarmee worden gediend is dat uitbuiting van migrerende arbeiders in het hele proces van migratie wordt voorkomen en uitgebannen.¹⁴⁸ Door erkenning en toekenning van dezelfde rechten als nationale arbeiders wordt de kans verkleind dat er misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie waarin een arbeidsmigrant zich bevindt. De conventie verbiedt ook met zoveel woorden slavernij en dienstbaarheid, alsmede gedwongen of afgedwongen arbeid. Een Comité van onafhankelijke experts zal toezicht houden op de naleving van het verdrag door de verdragspartijen.

Ratificatie niet door Nederland

Het heeft 13 jaar geduurd voordat de vereiste 20 ratificaties voor inwerkingtreding van de Conventie voor arbeidsmigranten waren ontvangen. Eerst op 1 juli 2003 is de conventie in werking getreden. Nederland behoort niet tot de landen die hebben geratificeerd, zoals ook geen enkel ander Westers land.¹⁴⁹ In antwoord op Kamervragen over het waarom van het uitblijven van ratificatie door Nederland gaf de minister van SoZaWe aan dat de Nederlandse regering nooit van plan is geweest het verdrag te ondertekenen en dat het valt onder de categorie van "verdragen waarvan is besloten dat partij worden (dus ratificatie, BNRM) onder de huidige omstandigheden niet wenselijk is (...)".¹⁵⁰ Dit omdat het verdrag op onderdelen geen onderscheid maakt tussen legale en illegale arbeidsmigranten en daarmee haaks staat op de uitgangspunten van de Koppelingswet, die een einde maakte aan de aanspraak van illegaal verblijvende migranten op collectieve voorzieningen.

2.4.2.3 Europese Unie

Een van de hoofddoelstellingen van de EU is de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is, in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.¹⁵¹ In die ruimte beoogt de Unie de burgers een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door het bevorderen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Dit oogmerk verwezenlijkt de Unie door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, waarbij samenwerking tussen politie- en justitiediensten centraal staat, zowel rechtstreeks als via Europol en Eurojust (art. 29 EU-verdrag).¹⁵² Tussen de weinige in dit artikel expliciet genoemde

¹⁴⁷ Dit geschiedde tijdens de 69^{ste} plenaire vergadering van de Algemene Vergadering van de VN, op 18 december.

¹⁴⁸ Signalementen, VN Forum 2003/2, p.50.

¹⁴⁹ De 20 landen die hebben geratificeerd zijn allemaal te beschouwen als herkomstlanden van arbeidsmigranten.

¹⁵⁰ Antwoord van 15 januari 2003 op Kamervragen van 23 december 2002, nr. 2020305060.

¹⁵¹ Deze hoofddoelstellingen zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag, art. 2). Dit verdrag kwam in 1992 tot stand in Maastricht en trad in werking op 1 november 1993. Het verdrag werd gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam (1997; in werking getreden op 1 mei 1999) en bij het Verdrag van Nice (2001; in werking getreden op 1 februari 2003).

¹⁵² Volgens Walsh in zijn bijdrage 'EU Criminal Competence: Rationale, Scope and Instruments' aan de conferentie *The Impact of EU Law on National Criminal Law and Practice* (12-13 juni 2003, Dublin) betreft dit toenemende samenwerking tussen (rechts)handhavingsinstanties in de lidstaten om criminaliteit met een extraterritoriale dimensie

categorieën criminaliteit staat ook mensenhandel. Deze bepaling ligt aan de basis van tal van ontwikkelingen en besluiten binnen de EU op het terrein van samenwerking in strafzaken in het algemeen en op het terrein van mensenhandel in het bijzonder. Deze worden hierna besproken.

Mensenhandeldocumenten en -initiatieven

- Het *Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel*, verder te noemen het Kaderbesluit mensenhandel.¹⁵³ De lidstaten dienen vóór 1 augustus 2004 aan dit Kaderbesluit te voldoen.

Kaderbesluiten

Het instrument van Kaderbesluiten is met het Verdrag van Amsterdam aan het EU-instrumentarium toegevoegd. Doel van een Kaderbesluit is de wet- en regelgeving van de lidstaten dichter bij elkaar te brengen. Een Kaderbesluit is bindend naar het resultaat, terwijl het de lidstaten de keuze laat van vorm en middel. Een Kaderbesluit heeft dan ook geen directe werking en dient te worden geïmplementeerd door omzetting c.q. opnemings in de nationale wet- en regelgeving.

Het Kaderbesluit mensenhandel is een van de directe aanleidingen voor het Nederlandse Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel. Dit wetsvoorstel dient dan ook uiterlijk 31 juli 2004 in werking te treden. Het Kaderbesluit verplicht lidstaten bepaalde, als mensenhandel gekwalificeerde, feiten strafbaar te stellen en doelt daarbij specifiek op uitbuiting op arbeidsgebied en seksuele uitbuiting. De lidstaten dienen daarvoor een minimum-maximum straf te hanteren van 8 jaar gevangenisstraf, indien er sprake is van specifieke omstandigheden. Dit levert voor Nederland geen problemen op, aangezien de specifieke omstandigheden overeenstemmen met de strafverzwarende omstandigheden in art. 250a Sr. Die voorzien in een maximumstraf van 8 of 10 jaar gevangenisstraf. Verder verplicht het Kaderbesluit mensenhandel de lidstaten te voorzien in aansprakelijkheid voor rechtspersonen en rechtsmacht te vestigen wanneer het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op het eigen grondgebied is gepleegd, de dader (verdachte) een eigen onderdaan is of het strafbare feit is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat. In het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel zijn deze aspecten, voor zover niet reeds onderdeel van de bestaande wetgeving, meegenomen. Op het punt van bescherming van en bijstand aan slachtoffers is het Kaderbesluit mensenhandel zeer summier en gebiedt het enkel een eventueel aangifte- of klachtvereiste voor het slachtoffer te laten vervallen in voornoemde gevallen waarin een lidstaat rechtsmacht moet vestigen voor de aanpak mensenhandel.¹⁵⁴ Verder worden kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel aangemerkt als bijzonder kwetsbaar slachtoffer als bedoeld in het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* (zie hieronder). Lidstaten moeten in dergelijke gevallen ook zorgen voor passende bijstand voor zijn of haar familie.

- Specifiek over kinderen¹⁵⁵ gaat het *Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie*.¹⁵⁶ Dit Kaderbesluit verplicht de EU lidstaten hun nationale wetgeving aan te passen om zo te komen tot een uniforme regeling op het terrein van kinderpornografie en kinderprostitutie. Beide delicten worden in de considerans van het Kaderbesluit (een zeer ernstige vorm van) seksuele uitbuiting van kinderen en een ernstige schending van de mensenrechten en van het grondrecht van het kind op een harmonische opvoeding en ontwikkeling genoemd. Om die reden verplicht het Kaderbesluit de lidstaten een aantal opzettelijke gedragingen met een seksueel karakter, gepleegd jegens kinderen,

te bestrijden.

¹⁵³ Besluit van 19 juli 2002 (2002/629/JBZ), gepubliceerd in Pb. EG 1.8.2002 L 203 en op die dag in werking getreden.

¹⁵⁴ Zie hierover ook de Eerste rapportage van de NRM^{NRM1} en de Kabinetsreactie daarop op dit punt.

¹⁵⁵ Gedefinieerd als een persoon die jonger is dan 18 jaar.

¹⁵⁶ Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003, Pb. EG 20.1.2004 L 13, in werking getreden op 20 januari 2004.

strafbaar te stellen. Naast het betrekken van kinderen in pornografische activiteiten, betreft het onder meer ook het aanwerven voor en het dwingen van een kind tot prostitutie en het profiteren daarvan. Deze handelingen zijn in Nederland reeds strafbaar onder het mensenhandelartikel en het is dan ook niet verwonderlijk dat in zijn doelstelling het Kaderbesluit wordt genoemd als een instrument met het oog op de bestrijding van mensenhandel.¹⁵⁷ In die zin vertoont dit Kaderbesluit overlap met het Kaderbesluit mensenhandel. De implementatiedatum van de verplichtingen uit het Kaderbesluit is gesteld op uiterlijk 20 januari 2006, maar het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel strekt ook tot uitvoering van dit Kaderbesluit.¹⁵⁸ Nederland zal dan ook al eerder aan de verplichtingen uit dit Kaderbesluit voldoen.

- *Ontwerp Kaderbesluit betreffende de voorkoming en bestrijding van de handel in menselijke organen en weefsels.*¹⁵⁹ Met verwijzing naar de in het VN-protocol opgenomen definitie van mensenhandel, presenteerde het Griekse EU-voorzitterschap een voorstel voor een Kaderbesluit orgaan- en weefselhandel. Dat was nodig, aldus het voorzitterschap, omdat het Kaderbesluit mensenhandel geen bepalingen omvat omtrent de handel in menselijke organen, terwijl het VN-protocol mensenhandel de beslissende stap vormt op weg naar internationale samenwerking ter bestrijding van de handel in menselijke organen. Omdat zowel de EU als de individuele lidstaten het VN-protocol mensenhandel hebben ondertekend, zijn zij gehouden ook maatregelen te treffen op het terrein van mensenhandel gericht op de verwijdering van organen en weefsels. Daarin beoogt dit ontwerp Kaderbesluit te voorzien. De ontwerptekst gaat evenwel verder en bevat voorstellen die zich uitstrekken over de gehele keten (van voornoemde mensenhandel tot handel in organen uit geldelijk gewin en implantatie van uit handel afkomstige organen en weefsels). Een aantal landen heeft twijfels over de noodzaak en wenselijkheid van een Kaderbesluit orgaanhandel en veel lidstaten zijn van oordeel dat de urgentie voor dit Kaderbesluit thans ontbreekt. Daarbij speelt mede een rol dat de handel in organen en weefsels voor zover bekend niet in grote omvang voorkomt in Europa.¹⁶⁰ Om deze redenen is de bespreking van het ontwerp Kaderbesluit vooralsnog niet verder gekomen dan een algemene discussie en besluitvorming heeft niet plaatsgevonden. Lidstaten maakten een groot aantal algemene voorbehouden en studievoorbehouden, hetgeen concreet betekent dat het onderwerp wellicht later weer aan de orde komt.
- In het kader van de beoogde totstandbrenging van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, presenteerde het toenmalige (Spaanse) voorzitterschap in 2002 een voorstel voor een *Algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie*.¹⁶¹ Dit plan, dat de aanpak van mensenhandel en mensenmokkel verenigt en deze plaatst in de context van preventie en bestrijding van illegale immigratie, werd op 28 februari 2002 door de Raad aangenomen. Het plan beoogt een gemeenschappelijke en integrale benadering vast te stellen van alle met illegale immigratie en mensenhandel binnen de EU verband houdende aangelegenheden. Daartoe worden zeven gebieden benoemd waarop actie noodzakelijk is, namelijk visabeleid, uitwisseling en analyse van informatie, terugkeer- en overnamebeleid, grensbewaking en maatregelen bij illegale grensoverschrijding, Europol en sancties. Het plan bevat een overzicht van concrete maatregelen en acties op elk van

¹⁵⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/nl/vb/l33l38.htm>.

¹⁵⁸ Blijkens de transponeringstabel, opgenomen als bijlage bij de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel, wordt aan de verplichtingen uit de artt. 2 en 5 (respectievelijk het artikel "Strafbare feiten op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen" en "straffen en verzwarende omstandigheden") van onderhavig Kaderbesluit voldaan door het nieuwe art. 273a Sr.

¹⁵⁹ Tekst van 28 maart 2003 (7247/03).

¹⁶⁰ Geannoteerde agenda voor de zitting van de JBZ-Raad en het Gemengd Comité van 5 en 6 juni 2003.

¹⁶¹ Voorstel 2002/C 142/02, Pb. EG 14.6.2002, C 142.

de genoemde gebieden om illegale immigratie en mensenhandel effectiever te bestrijden. Daarin wordt tevens een prioritering per gebied aangegeven. Omdat het plan uitgaat van bestrijding van illegale immigratie is in de concrete uitwerking van acties niet meer nader onderscheiden in te ondernemen activiteiten specifiek op het terrein van de mensenhandel. Enkel op het punt van sancties wordt specifiek ten aanzien van het onderwerp mensenhandel aangegeven dat op korte termijn bepaald moet worden of aan slachtoffers van mensenhandel bepaalde voordelen of bijzondere bijstand kunnen worden verleend.

- Op 11 februari 2002 presenteerde de Europese Commissie een eerste voorstel voor een richtlijn "*on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities*",¹⁶² verder: Richtlijn tijdelijke verblijfsvergunning.¹⁶³ Deze richtlijn introduceerde een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensensmokkel en mensenhandel, teneinde hen te stimuleren mee te werken met de bevoegde autoriteiten. Wanneer een slachtoffer door de bevoegde autoriteiten als zodanig wordt (h)erkend, wordt haar een bedenktijd van 30 dagen geboden, waarin zij kan overwegen of ze mee wil werken aan opsporing en vervolging. Deze periode start als betrokkene haar relatie met de vermoede criminelen heeft beëindigd. Besluit het slachtoffer tot medewerking dan moeten de bevoegde instanties eerst nagaan of haar aanwezigheid nuttig is (met het oog op opsporing en vervolging), of zij daadwerkelijk wil meewerken en of zij inderdaad haar relatie met de verdachten heeft verbroken. Bovendien moet haar aanwezigheid in het land geen bedreiging opleveren voor de openbare orde en veiligheid. Wordt aan deze vereisten voldaan, dan wordt het slachtoffer een verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden verleend, eenmaal te verlengen met nog eens zes maanden. De verblijfsvergunning geeft toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleidingen en onderwijs. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning is nadrukkelijk afhankelijk gesteld van medewerking met de bevoegde autoriteiten. Het verlenen van de bedenktijd staat uiteraard los van al dan niet medewerking. Zowel tijdens de bedenktijd als wanneer een tijdelijke verblijfsvergunning wordt verleend, heeft het slachtoffer recht op opvang en (medische en psychologische) bijstand, alsmede juridische bijstand en vertaaldiensten. Als de tijdelijke verblijfsvergunning afloopt is het gewone vreemdelingenrecht weer van toepassing. Slachtoffers kunnen dan een aanvraag voor een ander type verblijfsvergunning doen. In de behandeling daarvan houdt de lidstaat rekening met het feit dat het slachtoffer heeft meegewerkt met de bevoegde autoriteiten.

Hoewel in de toelichting op het voorstel¹⁶⁴ zowel het VN-verdrag en de twee annexe protocollen, alsook diverse initiatieven op het niveau van de Europese Gemeenschap met betrekking tot vrouwen- c.q. mensenhandel, worden opgesomd, is het voorstel door de expliciete koppeling aan art. 63 aanhef en 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap geplaatst in het kader van het aandachtsterrein illegale immigratie en illegaal verblijf. Die invalshoek is ook, blijkens de toelichting, het aangrijpingspunt van het voorstel.¹⁶⁵ Mensensmokkel en mensenhandel worden de twee afschuwelijkste vormen

¹⁶² Document COM(2002) 71 final - 2002/0043 (CNS), Pb. EG 28.5.2002 C 126 E.

¹⁶³ In de considerans bij het voorstel geeft de Commissie aan dat de reden voor dit voorstel ligt in het feit dat uiteenlopende regelingen op dit terrein tussen de lidstaten tot een verschuiving kunnen leiden van internationale criminele netwerken naar de lidstaten waar ze minder risico's en moeilijkheden ontmoeten. Deze toelichting is noodzakelijk, omdat het onderhavige terrein niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap valt, en het subsidiariteitsbeginsel dan met zich brengt dat de Gemeenschap enkel kan optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Met de toelichting rechtvaardigt de Commissie in feite haar betrokkenheid bij het onderwerp.

¹⁶⁴ Deze toelichting is gehecht aan de Nederlandse vertaling van het voorstel.

¹⁶⁵ In de mededeling van de Commissie inzake *a common policy on immigration* (COM(2001) 672 final), een wetgevingsvoorstel in het kader van de strijd tegen illegale immigratie, kondigde de Commissie reeds aan dat "the Commission will present a proposal for a directive on the granting of a residence permit to victims of trafficking

van illegale immigratie genoemd. Het ontwerp-voorstel legde ook een directe koppeling tussen mensensmokkel en mensenhandel. Zonder onderscheid werd namelijk gesproken van de slachtoffers van deze delicten. In de toelichting werd dit weliswaar weer enigszins genuanceerd: "Uit juridisch oogpunt zijn hulp bij illegale immigratie (mensensmokkel; BNRM) en mensenhandel twee verschillende delicten, maar in de praktijk blijken zij elkaar vaak te overlappen."

Toch was juist deze koppeling, naar verluidt, reden waarom enkele landen, waaronder Nederland, moeite hadden met het aanvaarden van het voorstel. De Nederlandse strafwet maakt namelijk nadrukkelijk onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel en hoewel beide delicten in elkaars verlengde kunnen liggen, is het delict van mensensmokkel naar de letter van de wet een slachtofferloos delict.¹⁶⁷

In de onderhandelingen over de richtlijn heeft dit geleid tot een aangepaste tekst van de richtlijn. Op 4 november 2003 werd door de Raad van Ministers een nieuwe ontwerpversie van de richtlijn gepresenteerd.¹⁶⁸ De wijzigingen die daarin zijn doorgevoerd komen goed tot uiting in de nieuwe titel van de richtlijn: *Proposal for a Council Directive on the residence permit issued to third-country nationals victims of trafficking in human beings or to third-country nationals who have been subjects of an action to facilitate illegal immigration who co-operate with the competent authorities*. In de eerste plaats wordt niet meer gesproken over een kortdurende verblijfsvergunning, maar over een verblijfsvergunning op zich, waarbij evenwel art. 1 van de richtlijn aangeeft dat het een verblijfsvergunning voor beperkte duur betreft; een tijdelijke verblijfsvergunning derhalve. In de tweede plaats schrapte de Raad de dertig-dagentermijn voor de bedenktperiode en laat de bepaling van de duur van deze termijn over aan de lidstaten. Tot slot spreekt de titel, daar waar deze doelt op mensensmokkel, niet meer over slachtoffers, maar over personen die 'voorwerp' van mensensmokkel zijn geweest. Met name deze laatste aanpassing kan als een belangrijke reden worden gezien waarom Nederland¹⁶⁹ heeft ingestemd met de aangepaste tekst van de regeling.¹⁷⁰ Voor het overige bleef de kern van de oorspronkelijke regeling overeind.

De regeling is qua te bereiken resultaat imperatief voor lidstaten ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, waardoor deze, als ze meewerken aan opsporing en vervolging van de handelaren, een tijdelijke verblijfsvergunning (kunnen) krijgen met het oog op die opsporing en vervolging, maar enkel als zij alle banden met de vermoedelijke daders hebben verbroken. Voor personen die 'voorwerp' van mensensmokkel zijn geweest geldt dat lidstaten dezelfde regeling *mogen* toepassen als de betrokken lidstaat daarvoor kiest. Voor degenen op wie de regeling van toepassing is geldt dat zij, naast (en tijdens) de bedenktijd opvang, een bijdrage voor levensonderhoud, noodzakelijke geneeskundige behandeling, psychologische bijstand, vertaaldiensten en kostenloze rechtsbijstand (kunnen) krijgen, alsmede dat hun behoefte aan veiligheid en bescherming door de lidstaten in het oog moet worden gehouden. Gedurende de looptijd van de verblijfsvergunning moet betrokkene tevens toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, een beroepsopleiding en scholing. Door in principe

who cooperate in criminal investigations against their exploiters".

¹⁶⁶ Deze relatie wordt (meer impliciet) ook gelegd in *Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries* van de Europese Commissie (COM(2002) 703 final d.d. 3.12.2002). De daarin opgesomde push- en pullfactoren voor migratie gaan (deels) ook op voor mensenhandel.

¹⁶⁷ Zuiver gezien is de Staat der Nederlanden het slachtoffer van mensensmokkel, immers haar bepalingen inzake binnenkomst en verblijf op het grondgebied worden door de smokkel geschonden.

¹⁶⁸ Raad van Ministers, document 14190/03 d.d. 4 november 2003.

¹⁶⁹ In de persoon van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens de JBZ-raad van 6 november 2003.

¹⁷⁰ Verslag van de zitting van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken en het Gemengd Comité (Noorwegen en IJsland) van 6 november 2003 (Brief minister van Justitie en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 22 december 2003, kenmerk 5262271/03/BIZ). Zie ook de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 14 november 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk 525578/03/DVB) inzake De B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel.

in te stemmen met de regeling heeft Nederland de genoemde mogelijkheden en verplichtingen aanvaard.¹⁷¹ De concept-Richtlijn zal nu voor herconsultering en advies aan het Europees Parlement worden voorgelegd.¹⁷² Na behandeling daar moet de Richtlijn nog formeel worden vastgesteld en aangenomen.¹⁷³ Vervolgens kan uitwerking van de richtlijn in de nationale wet- en regelgeving pas plaatsvinden. De wijze waarop Nederland dat zal gaan doen is dus nog niet bekend.

- Naar aanleiding van de discussie en interventies die plaatsvonden tijdens de *European Conference on Prevention and Combating Trafficking in Human Beings, Global Challenges for the 21st Century*¹⁷⁴ werd de zogenaamde *Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings* (hierna: de Brussels Declaration) opgesteld. Het doel daarvan is verdere ontwikkeling van Europese en internationale samenwerking, van concrete maatregelen en standaarden, van beste praktijken en van mechanismen ter preventie en bestrijding van mensenhandel. Daartoe worden voorstellen en aanbevelingen gedaan die de gehele mensenhandelketen betreffen en alle vormen van uitbuiting. In een bijlage bij de Brussels Declaration worden die voorstellen en aanbevelingen uitgewerkt in concrete actiepunten op het terrein van samenwerking en coördinatie, preventie, slachtofferbescherming en -bijstand en politieke en justitiële samenwerking. Hoewel de Brussels Declaration geen formeel EU-besluit is¹⁷⁵ en derhalve geen verbindende kracht heeft,¹⁷⁶ heeft de Europese Commissie de tekst 'geadopteerd' en te kennen gegeven de Brussels Declaration te hanteren als route-planner voor haar verdere beleid inzake mensenhandel. Zo richtte de Commissie de adviesgroep 'Deskundigengroep mensenhandel' op met als taak de Commissie desgevraagd of op eigen initiatief te adviseren over alle met mensenhandel verband houdende aangelegenheden.¹⁷⁷ Het kader voor haar activiteiten is de Brussels Declaration en een van haar eerste taken is het opstellen van een rapport, op grond waarvan de Commissie op Europees niveau verdere concrete voorstellen kan formuleren. Een soort van actieplan derhalve, dat in de latere loop van 2004 zal (moeten) verschijnen.

¹⁷¹ Dit betekent dat, nadat de richtlijn formeel is aangenomen, Nederland de B9-regeling overeenkomstig dient te herzien. In de huidige regeling is werken tijdens de duur van de B9 namelijk niet mogelijk.

¹⁷² Op 9 maart 2004 stemde het Europees Parlement over de gewijzigde versie (Doc. A5-0099/2004). Daarbij werd de dertig-dagentermijn opnieuw ingevoerd en gaf het Parlement tevens aan dat wanneer een kortdurende verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd de autoriteiten een risico-analyse moeten uitvoeren met betrekking tot de veiligheid van de betrokken persoon.

¹⁷³ Dit gebeurde inmiddels op 29 april 2004.

¹⁷⁴ Conferentie, georganiseerd door IOM International, in samenwerking met de Europese Commissie en het Europees Parlement (Brussel, 18-20 september 2003).

¹⁷⁵ De tekst is niet tot stand gekomen op basis van onderhandelingen tussen de lidstaten, maar is de feitelijke opsomming van resultaten van een conferentie. Daar waren weliswaar ook lidstaten aanwezig, maar niet met het mandaat te onderhandelen over afspraken. Ook de Raad (de JBZ-Raad) heeft de Brussels Declaration niet geformaliseerd, maar daarvan wel bij besluit van 8 mei 2003 (2003/C 137/01; Pb. EG 12.6.2003 C 137) kennis genomen en de algemene benadering met betrekking tot preventie en bestrijding verwelkomd. Bij die gelegenheid heeft de Raad de lidstaten aanbevolen zo spoedig mogelijk over te gaan tot ratificatie van het VN-protocol en tot implementatie vóór 1 augustus 2004 van het Kaderbesluit mensenhandel.

¹⁷⁶ Voor Nederland is dat een belangrijke constatering. De Brussels Declaration bevat namelijk passages die niet in overeenstemming zijn met het Nederlandse beleid inzake prostitutie. Mocht men daarom de Brussels Declaration binnen EU-verband op enig moment willen formaliseren, dan zal Nederland in de onderhandelingen bepaalde formuleringen tegen het licht moeten houden.

¹⁷⁷ Besluit van 25 maart 2003 (2003/209/EG), Pb. EG 26.3.2003 L 79. De deskundigengroep bestaat uit 20 personen die gekwalificeerd zijn op het gebied van mensenhandel en daarmee samenhangende vraagstukken. De leden zijn op persoonlijke titel benoemd door de Commissie en zijn afkomstig uit de EU-lidstaten, van kandidaatlanden en van intergouvernementele, internationale of niet gouvernementele organisaties die op Europees niveau actief zijn. De samenstelling van de deskundigengroep is bepaald bij besluit van 27 augustus 2003 (2003/C 205/03), Pb. EG 30.8.2003 C 205. De benoeming van de deskundigen ging in op 1 september 2003, voor de duur van 1 jaar.

De Brussels Declaration bevat voorts de aanbeveling om op nationaal niveau een mechanisme te hebben, bijvoorbeeld een nationaal rapporteur, dat bijdraagt aan een regelmatige evaluatie, monitoring en verbetering van de implementatie van nationaal beleid. Dit zou op Europees niveau weer verbindingen kunnen leggen, in nauwe samenwerking met EU-instituties en andere Europese samenwerkingsverbanden.¹⁷⁸

- *Het European Forum on prevention of organised crime*, dat door de Europese Commissie werd ingesteld in 2001 en dat een Workshop 'Prevention of Trafficking in Human Beings' kent (verder: het EU Prevention Forum) wordt in de Brussels Declaration een forum genoemd dat de Commissie, naast voornoemde deskundigengroep, intensief moet benutten in haar anti-mensenhandel activiteiten. Het EU Prevention Forum brengt personen bijeen die werkzaam zijn in de keten van de aanpak en bestrijding van mensenhandel in Europa. Door problemen te bespreken, de aanpak daarvan aan te geven en oplossingen voor geconstateerde knelpunten te presenteren, fungeert het EU Prevention Forum als een klankbord voor de Europese Commissie. De bijeenkomsten, die een- à tweemaal per jaar plaatsvinden, bevorderen ook de (mogelijkheden van) samenwerking tussen de deelnemers zelf. Tijdens de vierde bijeenkomst¹⁷⁹ kondigde de Europese Commissie de eerste stappen aan ter uitvoering van de aanbeveling uit de Brussels Declaration om de samenwerking tussen 'law enforcement agencies' en 'civil society' te intensiveren. Deze specifieke publiek-private samenwerking wordt door de Commissie beschouwd als een belangrijk instrument in de preventie van en de strijd tegen mensenhandel. De 'civil society', vaak ngo's die werken met slachtoffers mensenhandel, beschikt namelijk over veel kennis en ervaring, weet veelal het vertrouwen van het slachtoffer te winnen en kent de voordelen, maar ook de valkuilen en gevaren voor het slachtoffer als het gaat om het verlenen van medewerking aan opsporing en vervolging. De Commissie zal door middel van een vragenlijst¹⁸⁰ bestaande publiek-private samenwerking in de (toekomstige) lidstaten inventariseren en op basis daarvan standaarden op EU-niveau opstellen op punten als het herkennen van slachtoffers, toegang van politie en justitie tot slachtofferopvang, uitwisseling van gegevens en behandeling van slachtoffers.
- Tussen de lidstaten van de EU is momenteel in onderhandeling de *Ontwerp-aanbeveling van de Raad over de verbetering van de methoden van preventie en operationeel onderzoek bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met mensenhandel*.¹⁸¹ Daarin worden staten opgeroepen om passende preventiestrategieën te ontwikkelen en om maatregelen te nemen die de handhavingsinstanties in staat stellen effectiever op te treden tegen georganiseerde mensenhandelaren. Concreet betreft het aanbevelingen als het ontwikkelen van opleidingen, het hanteren van op georganiseerde criminaliteit toegesneden onderzoeksmethoden, inclusief ontneming, het gebruik maken van de netwerken van liaisonfunctionarissen en Europol en het in de gelegenheid stellen van de handhavingsdiensten om gebruik te maken van informatie die door de arbeidsinspectie

¹⁷⁸ Dit is in feite een herhaling van de aanbeveling uit de Haagse Verklaring van 1997, waarin richtlijnen werden geformuleerd voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van *vrouwenhandel*, om tot aanstelling van nationaal rapporteurs over te gaan. De context is nu evenwel ruimer, aangezien het nu *mensenhandel* betreft in de zin van de inmiddels uitgebreide definitie die alle vormen van uitbuiting behelst.

¹⁷⁹ Bijeenkomst van 30 juni 2003, de eerste bijeenkomst van het EU Prevention Forum na de totstandkoming van de Brussels Declaration.

¹⁸⁰ Document on *Co-operation between law enforcement agencies and international, intergovernmental or non-governmental organisations providing assistance and support for victims of trafficking in human beings - questionnaire* (Brussels, 25 July 2003, 11793/03 CRIMORG 57, MIGR 73).

¹⁸¹ Document 11374/3/03 van 30 oktober 2003. Het ontwerp werd besproken in de Multidisciplinaire Groep Georganiseerde Criminaliteit en na brede consensus daar doorgezonden aan het Comité Artikel 36, met het verzoek daarover een akkoord te bereiken en het COREPER te verzoeken de Raad in overweging te geven de ontwerp-aanbeveling en de daaraan gekoppelde ontwerp-verklaring aan te nemen.

is verzameld. Dat laatste is bedoeld om politie en justitie voldoende handvatten aan te reiken om ook uitbuiting in de arbeidsfeer op te kunnen sporen.

Ontwerpverklaring over het aan boord gaan van schepen

Gekoppeld aan de ontwerp-aanbeveling is een ontwerp-verklaring van de Raad. Deze verklaring, hoewel in de kern beperkt als het op uitvoering aankomt,¹⁸² bevat een opmerkelijke bepaling. Bij de bestrijding van criminaliteit op zee moet, blijkens de verklaring, namelijk in overweging genomen worden de mogelijkheid om aan boord te gaan van en inspecties uit te voeren op schepen die zich richting de kust van lidstaten begeven en die verdacht worden van betrokkenheid bij mensenhandel. Hoewel een dergelijke bepaling vanuit resultaatgericht optreden ter bestrijding van mensenhandel wel logisch lijkt, is het in de praktijk van opsporing en vervolging moeilijk voor te stellen hoe daaraan uitvoering gegeven gaat worden. Wanneer politie en justitie over voldoende informatie uit andere bronnen beschikken is ingrijpen in de territoriale wateren vanuit algemene opsporingsbevoegdheid weliswaar mogelijk, maar in de praktijk is moeilijk voorstelbaar dat dergelijke informatie reeds op voorhand beschikbaar is. Het creëren van een algemene bevoegdheid schepen tegen te houden en te inspecteren met het oog op mensenhandel lijkt veeleer een instrument ter bestrijding van illegale immigratie en roept vragen op in relatie tot wet- en rechtmatigheid van zo een bevoegdheid.

Overige initiatieven

- In het kader van maatregelen inzake de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken kwam het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* tot stand.¹⁸³ Dit beoogt slachtoffers van strafbare feiten een hoog niveau van bescherming te geven en hun belangen te verdedigen, ongeacht de lidstaat waarin zij zich bevinden. Met het oog daarop bevat het Kaderbesluit bepalingen die slachtoffers bijstand toekennen voor, tijdens en na afloop van de strafrechtelijke procedure, teneinde de gevolgen van het misdrijf waarvan zij slachtoffer zijn geworden te verlichten. Ook slachtoffers mensenhandel vallen onder het bereik van de bepalingen. Deze bepalingen betreffen onder meer de mogelijkheid van toegang tot voor zijn bescherming relevante informatie, de gelegenheid als slachtoffer mee te doen in de strafprocedure en daartoe juridisch advies en (kostenloze) rechtsbijstand te ontvangen, het recht op een aanvaardbaar niveau van bescherming voor het slachtoffer en diens familieleden, slachtofferhulp in de vorm van initiële opvang en daarna hulp en bijstand en het recht op schadeloosstelling. Al deze bepalingen moeten er onder meer toe leiden dat secundaire victimisatie van het slachtoffer wordt voorkomen. Voor de implementatie van de verplichtingen uit het Kaderbesluit in de nationale wet- en regelgeving van de lidstaten zijn verschillende data bepaald. Met uitzondering van de bepalingen die waarborgen geven in verband met communicatie, die juridisch advies en rechtsbijstand regelen en die 'mediation' mogelijk maken,¹⁸⁴ had het Kaderbesluit op uiterlijk 22 maart 2002 geïmplementeerd moeten zijn. Het is evenwel niet duidelijk geworden of deze verplichting nog tot aanpassing van Nederlandse wet- of regelgeving heeft geleid. Specifiek vanuit het oogpunt van slachtoffers van mensenhandel is dit geen onbelangrijke vraag, omdat de rechten van het slachtoffer en de plichten voor de lidstaten vrij vergaand zijn (bijvoorbeeld het recht op relevante informatie voor het slachtoffer, reeds bij diens eerste contact met de handhavingsdiensten en de verplichting tot (ontwikkeling en verbetering van de) samenwerking tussen de lidstaten om doeltreffender bescherming van de belangen van het slachtoffer in de strafprocedure te vergemakkelijken. De verplichting die het Kaderbesluit oplegt aan de lidstaten om te waarborgen dat bijzonder kwetsbare slachtoffers een specifieke behandeling kunnen krijgen die zo goed mogelijk aan hun situatie beantwoordt (art. 2 lid 2) heeft voor een beperkte groep van slachtoffers mensenhandel concrete betekenis gekregen, omdat het EU Kaderbesluit mensenhandel

¹⁸² De tekst van de verklaring gaat namelijk niet verder dan aan te geven dat de Raad overeenkomt passende initiatieven, voorstellen of gerichte studies in overweging te nemen.

¹⁸³ Kaderbesluit 2001/220/JBZ d.d. 15 maart 2001, Pb. EG L 082 van 22.3.2001.

¹⁸⁴ Respectievelijk de artt. 5, 6 en 10 van het Kaderbesluit.

in zijn art. 3 lid 2 sub b aangeeft dat slachtoffers die nog niet de leeftijd hebben bereikt van seksuele meerderjarigheid en die door anderen worden geëxploiteerd in een vorm van seksuele dienstverlening (inclusief pornografie), als bijzonder kwetsbaar worden aangemerkt. Voor Nederland betekent dat dus concreet dat minderjarigen tot 16 jaar die slachtoffer zijn van mensenhandel een specifieke behandeling moeten krijgen. Hoewel in art. 250a Sr. reeds een strafverzwarende bepaling ten aanzien van deze categorie is opgenomen, is ook op dit punt niet duidelijk in hoeverre deze verplichting nog consequenties zal moeten hebben voor de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid met betrekking tot minderjarigen.

- In de zomer van 2003 werd de *Europese Conventie over de toekomst van Europa* afgerond met de presentatie van het ontwerp *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*.¹⁸⁵ Die grondwet heeft tot doel de structuur, de basisbeginselen, principes en bevoegdheden van de EU in een allesomvattend document vast te leggen. Een belangrijk deel van de grondwet vormt het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* dat een opsomming bevat van door de EU erkende rechten, vrijheden en beginselen die gelden voor de EU, haar lidstaten en hun burgers. Art. II-5 daaruit stelt onomwonden dat mensenhandel is verboden. Diezelfde bepaling bevat voorts een verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid.¹⁸⁶ Art. II-32 bevat daarnaast een verbod op kinderarbeid en geeft tevens aan dat werkende jongeren moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting.¹⁸⁷

Mensenhandel in de andere delen van de Grondwet

Het deel van de Grondwet dat betrekking heeft op 'Beleid en werking van de Unie' gaat in het hoofdstuk 'De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' nader in op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid terzake. Dat betreft onder meer de gebieden asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en afstemming en wederzijdse erkenning van wetgeving en rechterlijke uitspraken. Ter uitvoering hiervan bepaalt art. III-168 dat het gemeenschappelijk immigratiebeleid gericht is op een intensievere preventie en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en dat daartoe maatregelen worden vastgesteld bij Europese wet of Kaderwet. Ter bevordering van de justitiële samenwerking in strafzaken kunnen, zo bepaalt art. III-171, nationale regelingen onderling worden aangepast door middel van Europese wet of kaderwet. Die Europese wetten bevatten minimum voorschriften met betrekking tot onder meer de rechten van slachtoffers van misdrijven en strafbaarstelling en sanctionering van vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Onder die laatste vallen mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen.

Over de tekst van het Verdrag moet nog door de lidstaten worden onderhandeld alvorens tot ondertekening op een later moment kan worden overgegaan. Dat neemt evenwel niet weg dat de lidstaten op bovenbedoelde gebieden reeds gebonden zijn aan diverse, reeds beschreven, EU maatregelen, die deel uitmaken van het *acquis communautaire*.

- In de *Convention on Mutual Assistance in Criminal matters between the Member States of the European Union*¹⁸⁸ wordt de mogelijkheid gecreëerd om gemeenschappelijke onderzoeksteams (Joint Investigation Teams of JIT's) in te stellen. Een JIT is een samenwerkingsverband tussen de bevoegde autoriteiten van twee of meer lidstaten om strafrechtelijk

¹⁸⁵ Document CONV 850/03, d.d. 18 juli 2003.

¹⁸⁶ Gezien de in het EU Kaderbesluit mensenhandel opgenomen definitie van mensenhandel, alsmede die in het VN-protocol mensenhandel, dat door de EU werd ondertekend, is het de vraag of het begrip mensenhandel niet tevens de begrippen slavernij, dienstbaarheid, dwangarbeid en verplichte arbeid dekt.

¹⁸⁷ Hiermee is voorkoming van en bescherming tegen mensenhandel en kinderhandel gedefinieerd als een mensenrecht, hetgeen in de ontwikkeling naar meer aandacht voor de mensenrechtelijke kant van de problematiek een geenszins onbelangrijke constatering is.

¹⁸⁸ Pb. EG van 12.7.2000, C 197, vastgesteld op 29 mei 2000 en per lidstaat aan te nemen volgens de eigen grondwettelijke procedure.

onderzoek te doen naar strafbare feiten waarbij er banden zijn met verdachten in meerdere lidstaten. Onder leiding van één lidstaat zal een JIT het opsporingsonderzoek oppakken en uitvoeren. Het wettelijk kader daarbij wordt gevormd door de wet- en regelgeving van het land waarin het team opereert. Na afronding van het opsporingsonderzoek wordt de zaak aangebracht bij de vervolgende instantie van de meest gerede lidstaat.¹⁸⁹ Deze kenmerken maken dat een JIT meer is dan de reeds bestaande internationale rechtshulp tussen (lid)staten, maar het verdient nog niet het predikaat van daadwerkelijke Europese opsporing. Men werkt immers binnen de wettelijke kaders van een lidstaat, waarbij nationaal materieel en formeel strafrecht voor de samenwerkende instanties bepalend zijn. De conventie bevat nog een veelheid aan andere afspraken, zoals diverse procedurele bepalingen over het indienen en afhandelen van verzoeken om informatie, het horen via video- en telefoon, gecontroleerde afleveringen en telecommunicatietaps.

Ter uitvoering van de verplichtingen uit de conventie is in Nederland een wetsvoorstel opgesteld.¹⁹⁰ Na behandeling daarvan in de Tweede Kamer heeft de Vaste Kamercommissie voor Justitie in de Eerste Kamer op 25 november 2003 te kennen gegeven dat het voorbereidend onderzoek is afgerond, zodat openbare behandeling van het wetsvoorstel kan plaatsvinden.¹⁹¹

Omdat de conventie, alvorens in werking te treden, door elke lidstaat geratificeerd moet worden¹⁹² - hetgeen een tijdrovende aangelegenheid is -¹⁹³ en de Raad van Ministers reeds in 1999 in Tampere aandrong op het onverwijld instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams als eerste stap ter bestrijding van onder meer mensenhandel, stelde de Raad van Ministers een apart *Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams* in.¹⁹⁴

Dit Kaderbesluit ziet enkel op de instelling van JIT's en bevat een gelijklopende bepaling als de bepaling over de JIT's in de conventie. Het Kaderbesluit is bedoeld, aldus de overwegingen, om in afwachting van ratificatie door alle lidstaten van de conventie, reeds in dit stadium op het niveau van de Unie een specifiek wettelijk bindend instrument te hebben inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams aangaande gemeenschappelijk onderzoek naar onder meer mensenhandel.

Het Kaderbesluit JIT versus het rechtshulpverdrag

Dat het Kaderbesluit inderdaad slechts is opgesteld in afwachting van inwerkingtreding van de conventie blijkt uit het artikel daarin over de inwerkingtreding. Dat geeft aan dat het Kaderbesluit niet meer van kracht is zodra die conventie in werking is getreden. Met het oog op de door de Raad voorgestane spoed is het Kaderbesluit reeds bij publicatie ervan op 20 juni 2002 in werking getreden. Door Nederland zijn, nu het wetgevingstraject op basis van de meer omvattende conventie reeds liep, geen aparte stappen meer gezet ter implementatie daarvan. Dit betekent dat de voorgestelde wetswijziging met het oog op de ratificatie van de conventie tevens geldt voor de implementatie van dit Kaderbesluit.

¹⁸⁹ Die overigens in dezelfde zaak per verdachte kan verschillen. Meer over het JIT in Hoofdstuk 6.

¹⁹⁰ *Voorstel van wet ter Wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wet politieregisters en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met het oog op de uitvoering van de Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie* (TK 2001-2002, 28 351 nr. 2).

¹⁹¹ EK 2003-2004, 28 351 nr. C.

¹⁹² Voor Nederland in voorbereiding door middel van het *Wetsvoorstel ter Goedkeuring van de op 29 mei 2000 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie* (TK 2001-2002, 28 350 (R1720) nr. 2).

¹⁹³ In de toelichting bij de conventie drong de Raad van Ministers er bij de lidstaten op aan de ratificatieprocedure niet later dan op 1 januari 2001 te starten. In de overwegingen bij het Kaderbesluit JIT dringt de Raad van Ministers aan op ratificatie uiterlijk in de loop van 2002. Blijkens Kamerstuk EK 2002-2003, 28 350 (R 1720) van 12 november 2003 is het debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel ter uitvoering van de verplichtingen uit de conventie nog niet afgerond.

¹⁹⁴ Kaderbesluit van 13 juni 2002, Pb. EG d.d. 20.6.2002, L 162.

De Nederlandse rechtshandhavingsdiensten hebben op een en ander niet gewacht. Op initiatief van Nederland worden momenteel, in gezamenlijk overleg tussen politie, OM, Europol en Eurojust, voorbereidingen getroffen voor het instellen van een eerste JIT. Juist vanwege de vele transnationale aspecten die daaraan verbonden zijn, is daarbij gekozen voor een mensenhandelzaak. In het JIT wordt samengewerkt met het Verenigd Koninkrijk, België Duitsland en Bulgarije, alsmede met Europol en Eurojust.

- Diverse andere EU initiatieven met een algemeen karakter kunnen ook van betekenis zijn voor de aanpak en bestrijding van mensenhandel. Van vrij recente datum, met een korte aanduiding van doel en reikwijdte, maar zonder verder inhoudelijke beschrijving, zijn:¹⁹⁵
 - *Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.*¹⁹⁶ Dit Kaderbesluit introduceert de mogelijkheid, onder de noemer Europees arrestatiebevel, tot een beslissing van een justitiële autoriteit van een lidstaat van de EU om verdachten van of veroordeelden voor bepaalde strafbare feiten aan te houden in een andere lidstaat, ten behoeve van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of de tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel. Tot deze strafbare feiten behoren mensenhandel en seksuele exploitatie van kinderen. Nederland heeft wetgeving in voorbereiding met het oog op de implementatie van dit Kaderbesluit.¹⁹⁷
 - *Council Framework Decision on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence.*¹⁹⁸ Dit Kaderbesluit heeft tot doel de erkenning van een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat in een strafzaak genomen beslissing tot bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken, zodat deze direct uitvoerbaar is in een andere lidstaat. Het Kaderbesluit bepaalt dat in geval van (onder meer) mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, alsmede in geval van illegale handel in menselijke organen en weefsels,¹⁹⁹ niet getoetst hoeft te worden op het normaliter geldende beginsel van dubbele strafbaarheid.

Rechtshandhaving binnen de EU

De EU besteedt ook op meer praktisch gericht niveau aandacht aan de problematiek van mensenhandel. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit beschikt de EU over vier instrumenten.²⁰⁰ In relatie tot mensenhandel zijn daarvan belangrijk de Task Force of European Chiefs of Police, Europol en Eurojust.²⁰¹ Met deze instrumenten moet de EU uitvoering geven aan haar toenemende activiteiten op het terrein van de bestrijding van transnationale criminaliteit, waaronder mensenhandel. Geen van de genoemde instrumenten is een ware transnationale instantie met dito bevoegdheden. Het betreft in alle gevallen samenwerkingsverbanden op interstatelijk niveau waarbij de bevoegdheden in de praktijk worden bepaald door de nationale competenties van de deelnemers en waarbij het primaat ligt bij de aandacht die de lidstaten aan samenwerking willen geven. In haar huidige systematiek ontbeert de EU overigens ook een eigen, supranationaal strafrecht en strafvordering waaraan rechtshandha-

¹⁹⁵ Voor niet alle genoemde instrumenten is de stand van zaken bekend. Derhalve wordt de vindplaats van de betreffende documenten aangeduid.

¹⁹⁶ Council Framework Decision van 13 juni 2002, Pb. EG 18.07.2002, L 190.

¹⁹⁷ TK 2002-2003, 29 042 nr. 1.

¹⁹⁸ Kaderbesluit 2003/577/JHA van 22 juli 2003, Pb. EG 2.8.2003, L 196.

¹⁹⁹ Opvallend is dat deze categorieën apart en naast elkaar worden genoemd, waaruit kan worden afgeleid dat de term mensenhandel (in elk geval binnen het kader van dit Kaderbesluit) een beperktere betekenis heeft dan mensenhandel in de (aankomende) Nederlandse wetgeving.

²⁰⁰ In deze zin het Nederlandse lid Eurojust in zijn bijdrage aan de ICLN conferentie *International Cooperation on Transnational Crime*, 9 en 10 oktober 2003 te Den Haag.

²⁰¹ Het vierde instrument, de Organisation de la Lutte Anti-Fraude (OLAF), blijft vanwege haar specifieke taak op het terrein van Gemeenschapsfraude hier buiten beschouwing.

vingsinstanties directe bevoegdheden zouden kunnen ontleen. In dit verband is het voorstel dat de minister van Justitie lanceerde bij de formele opening van Eurojust vermeldenswaard.²⁰²

Een Europese strafrechtelijke ruimte

Ter verbetering van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, pleitte de minister van Justitie voor het creëren van een Europese strafrechtelijke ruimte. Daar waar de aanpak van deze vorm van criminaliteit nu voornamelijk is aangewezen op Europese samenwerking tussen de lidstaten, bieden harmonisatie van nationale wet- en regelgeving en - in een verdere fase - wederzijdse erkenning van procedures en beslissingen weliswaar enig zicht op verbetering, maar vinden deze uiteindelijk ook hun beperking in de nationale grondslag waarop telkenmale weer moet worden teruggevallen. Om daaraan te kunnen ontstijgen schetst de minister een systematiek waarin de EU een eigen jurisdictie heeft voor de bestrijding van bepaalde typen van ernstige, grensoverschrijdende criminaliteit. Dat veronderstelt een van nationale jurisdicties gescheiden gemeenschappelijke rechtssfeer, waarin eigen normen en procedures het kader vormen waarbinnen rechtshandavingsinstanties hun activiteiten ontplooiën. Dit kunnen nationale functionarissen zijn die in een Europese capaciteit functioneren, maar bij voorkeur gebeurt dit door eigen Europese opsporings- en vervolgingsdiensten, alsmede een eigen instrument voor berechting en voor tenuitvoerlegging van opgelegde straffen. De minister vervolgde dat dit nog een hele grote stap is om te overbruggen en dat het, met het oog op de mogelijkheden de samenwerking binnen Europol en Eurojust verder te ontwikkelen, zelfs prematuur is. Wel gaf de minister aan dat het wellicht opportuun is om in de teksten van de Europese Conventie waarover op dat moment werd gesproken reeds de basis te leggen voor uitwerking op termijn van deze ideeën. Een daartoe strekkend voorstel zou door de Nederlandse regering aan de Europese Conventie worden gedaan.²⁰³

In hoeverre de idee van (ontwikkeling van) een complete strafrechtelijke keten binnen de EU, gescheiden van die van de lidstaten, de opstellers van de Europese Conventie heeft beïnvloed is niet helemaal duidelijk. In de bepalingen daarin die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Unie wordt het hoofdgebied 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid', waaronder de aanpak van georganiseerde misdaad valt, bestempeld als een terrein waarop de Unie gedeelde bevoegdheid heeft (art. 13). Daarmee wordt dit terrein uitgesloten van de exclusieve bevoegdheden van de Unie, hetgeen in de weg staat aan de creatie van een eigen strafrecht en strafprocedure. Daarnaast wordt in de bepalingen die betrekking hebben op het tot stand brengen van deze ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waaronder politieke en justitiële taken en bevoegdheden vallen, enkel gesproken over samenwerking en wederzijdse erkenning en de verbetering daarvan. Toch lijkt een opening naar een meer zelfstandige bevoegdheid op het terrein van opsporing en vervolging van bepaalde strafbare feiten te worden geboden. In de afdeling 'Justitiële samenwerking in strafzaken' wordt namelijk in art. III-175 de mogelijkheid aangegeven tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EOM) ter bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Dat EOM is bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan bedoelde misdrijven (lid 2). Uit de zin "Het Europees openbaar ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze inbreuken" (lid 2) kan worden afgeleid dat er geen intentie bestaat tot het creëren van een eigen Europees Strafhof. Wel lijkt er ruimte te worden gemaakt voor eigen politieke bevoegdheden. Enerzijds omdat het EOM, blijkens lid 2, voornoemde (Europese) bevoegdheden in voorkomend geval in samenwerking met Europol kan uitoefenen, anderzijds omdat art. III-177 uit de afdeling 'Politieke samenwerking' de mogelijkheid van een operationele taak voor Europol noemt.²⁰⁴

²⁰² Toespraak van de minister van Justitie bij de opening van Eurojust, gehouden op 29 april 2003.

²⁰³ Dit gebeurde door middel van het discussiestuk *Een Europese strafrechtelijke ruimte*. De tekst van die notitie werd bij brief van 9 mei 2003 door de staatssecretaris voor Europese Zaken, mede namens de minister van Justitie, toegezonden aan de Tweede Kamer (Brief inzake Toezending notitie 'Een Europese strafrechtelijke ruimte', kenmerk DIE-258/03).

²⁰⁴ Art. III-177 lid 2 sub b. Overigens moeten deze operationele acties door Europol gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd.

De onderhandelingen over de Europese Conventie zijn op het moment van schrijven van deze rapportage nog in volle gang. Het is dan ook nog niet duidelijk wat de uitkomsten van deze besprekingen op voornoemde punten gaat zijn. Zolang daarover geen besluitvorming heeft plaatsgevonden, zal de praktische aanpak van georganiseerde criminaliteit in EU-verband zich binnen de huidige kaders van de genoemde instrumenten afspelen. Daarbij is dus samenwerking, die zich uit in coördinatie, rechtshulp en afstemming tussen gescheiden en onderscheiden rechtssystemen, voorsnog het uitgangspunt.

De Task Force of European Chiefs of Police en Europol worden besproken in Hoofdstuk 6; Eurojust in Hoofdstuk 7.

2.4.2.4 Raad van Europa

Het doel van de intergouvernementele Raad van Europa (RvE) is het bevorderen van de Europese eenheid door het waarborgen van de individuele vrijheid, de democratie en de rechtstaat. De bevordering en bescherming van de rechten van de mens vormt daarbij de rode draad. Een van de taken die de RvE zich heeft gesteld is oplossingen zoeken voor maatschappelijke problemen zoals intolerantie, drugs, terrorisme, corruptie en georganiseerde misdaad. Uit dit laatste, gekoppeld aan de bescherming van de rechten van de mens, komt de aandacht van de RvE voor het onderwerp mensenhandel voort.²⁰⁵ Dit heeft geleid tot een groot aantal teksten die door verschillende organen van de RvE zijn opgesteld en aangenomen. In het kader van een andere taak, namelijk het consolideren van de democratische stabiliteit in Europa door ondersteuning te bieden bij politieke, wettelijke en grondwettelijke hervormingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, ontplooit de RvE ook projectmatige activiteiten op het terrein van mensenhandel. Onderstaand een overzicht.²⁰⁶

Mensenhandeldocumenten en -initiatieven

- In de *Recommendation on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*²⁰⁷ wordt de noodzaak aangegeven van een pan-Europese strategie om mensenhandel aan te pakken en zijn slachtoffers te beschermen. Daartoe beveelt het Comité van Ministers de lidstaten aan om hun wetgeving en praktijk te bezien en, waar nodig, maatregelen te nemen op het terrein van preventie, onderzoek, opsporing en vervolging en bijstand en hulp aan slachtoffers van mensenhandel. In de bijlage bij de Aanbeveling wordt een definitie van mensenhandel voor seksuele doeleinden gegeven²⁰⁸ en worden tal van maatregelen voorgesteld die de lidstaten zouden moeten nemen. Deze zijn niet juridisch bindend voor de lidstaten.

²⁰⁵ In de *Fact Sheet Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation* (CoE Division Equality between Women and Men, PC.DEL/342/00 d.d. 19 juni 2000) wordt de RvE de 'natural home' genoemd voor de bestrijding van dit fenomeen, dat een schending van de waardigheid, bewegingsvrijheid en, in sommige gevallen, het recht op leven, wordt genoemd.

²⁰⁶ Het betreft een overzicht van een aantal documenten vanaf 2000. Zie voor een kernachtige beschrijving van alle activiteiten die de RvE ondernam in de strijd tegen mensenhandel: *Action undertaken by the Council of Europe in the field of trafficking in human beings*, http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/1Overview/Introduction.asp.

²⁰⁷ Recommendation R (2000) 11, met appendix, van 19 mei 2000.

²⁰⁸ Deze definitie beslaat zowel de wervingsactiviteit en het transport of de migratie (legaal of illegaal), alsook de organisatie van de uitbuiting zelf, onder meer met gebruikmaking van dwangmiddelen. In de considerans van de Aanbeveling wordt overwogen dat mensenhandel voor seksuele doeleinden kan resulteren in slavernij voor het slachtoffer. Door de gekozen bewoordingen wordt, anders dan in het VN-protocol, een onderscheid gesuggereerd tussen mensenhandel en slavernij.

- Ook de *Recommendation on the protection of children against sexual exploitation*²⁰⁹ beperkt zich tot uitbuiting voor seksuele doeleinden. Het bereik van de Aanbeveling is echter ruimer dan enkel kinderhandel. Enerzijds omdat de Aanbeveling ook ziet op kinderprostitutie en kinderpornografie, maar anderzijds ook vanwege de gehanteerde definities met betrekking tot het onderdeel 'mensenhandel'. Zo wordt aangegeven dat de term 'seksuele uitbuiting' een omvattend begrip is dat naast pornografie en prostitutie ook seksuele slavernij en handel in kinderen voor deze doeleinden omvat, waarna wordt toegevoegd dat in het begrip 'kinderhandel' het werven, transporteren, overbrengen, onderdak bieden, afleveren, ontvangen of kopen van kinderen met het oogmerk van seksuele uitbuiting zijn begrepen. Die laatste begripsbeschrijving lijkt aan te geven dat kinderhandel niet de uitbuiting zelf omvat, terwijl de eerste omschrijving kinderhandel schaart onder vormen van seksuele uitbuiting.²¹⁰ Dat lijkt inhoudelijk tegenstrijdig. Daarnaast wordt ook in deze Aanbeveling (seksuele) slavernij onderscheiden van handel.²¹¹

Doel van de Aanbeveling

Het doel van de Aanbeveling is kinderen te beschermen tegen seksuele uitbuiting, vanuit de stelling dat het geestelijke en lichamelijke welzijn en de belangen van kinderen fundamentele waarden zijn die door alle lidstaten worden gedeeld en die derhalve beschermd en gestimuleerd moeten worden. Seksuele uitbuiting, waaronder kinderhandel, doet afbreuk aan die fundamentele waarden. De centrale gedachte in de Aanbeveling is dat alleen een pan-Europese aanpak van seksuele uitbuiting en van de factoren die deze uitbuiting bevorderen een effectieve wijze is om het fenomeen te bestrijden. Vanuit die gedachte worden de lidstaten opgeroepen effectieve maatregelen te nemen om hun kinderen te beschermen tegen seksuele uitbuiting en daartoe hun wetgeving en beleid in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit de Aanbeveling. Die bepalingen bestrijken zowel de zorg voor en het beschermen van de belangen van het kind, de opsporing en vervolging van (vormen van) seksuele uitbuiting, informatievoorziening, -verzameling en -uitwisseling, preventie en hulpverlening, alsmede opleiding en scholing voor de betrokken functionarissen. In de uitvoering van de aanbevelingen moet internationale samenwerking centraal staan. De Aanbeveling bevat ook een uitgebreide passage over het stimuleren van nationaal en internationaal onderzoek, waarbij het verzamelen en bestuderen van zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie over de aard en het voorkomen van het fenomeen wordt aanbevolen. In die passage is gelijkenis te vinden met de taak van de NRM in Nederland.

- In haar *Recommendation on a Campaign against trafficking in women*²¹² somt de Parlementaire Assemblée van de RvE een groot aantal aanbevelingen op richting de lidstaten en richting het Comité van Ministers voor de verbetering van de aanpak van vrouwenhandel.^{213 214} De aanbevelingen aan de lidstaten variëren van het nemen van specifieke preventie- en informatieverstreckende maatregelen, het voorzien in maatregelen voor de opvang en bescherming van slachtoffers en het verstrekken van een permanente verblijfsvergunning voor aan opsporing en vervolging meewerkende slachtoffers, tot het

²⁰⁹ Recommendation R (2001) 16, van 31 oktober 2001.

²¹⁰ In art. 58 van de Aanbeveling worden handel in kinderen en seksuele uitbuiting van kinderen ook weer naast elkaar genoemd.

²¹¹ Voor de praktijk die deze Aanbeveling bestrijkt is deze terminologische kwestie niet direct relevant, omdat de Aanbeveling uiteindelijk al deze categorieën omvat (onder de noemer seksuele uitbuiting), maar als kwestie op zich blijft de definitie-problematiek wel bestaan.

²¹² Recommendation 1545 (2002) van 21 januari 2002.

²¹³ De Aanbeveling spreekt enkel over vrouwenhandel, maar dan wel in de bredere reikwijdte van alle vormen van uitbuiting. Daarbij wordt aangegeven dat 78% van alle vrouwelijke slachtoffers op de een of andere manier seksueel zijn uitgebuit. In de aanbevelingen wordt vervolgens echter geen onderscheid meer gemaakt tussen seksuele en andere uitbuiting, zodat de bepalingen op alle vormen betrekking hebben.

²¹⁴ Met betrekking tot de gekozen terminologie in deze Aanbeveling valt op dat vrouwenhandel eerst een moderne vorm van slavernij wordt genoemd (bepaling 1). In bepaling 3 wordt vervolgens aangegeven dat vrouwenhandel een directie relatie heeft met, onder meer, verborgen vormen van uitbuiting en huishoudelijke slavernij en bepaling 10 (v) spreekt dan weer over alle activiteiten die leiden tot vormen van handel, waaronder huishoudelijke slavernij. Tot slot vermeldt bepaling 10 (viii b) handel en gedwongen prostitutie naast elkaar. Deze diverse beschrijvingen lijken niet helemaal consistent.

strafbaar stellen van het willens en wetens gebruik maken van de diensten van een uitgebuit persoon, het instellen van nationaal rapporteurs mensenhandel en het opstellen van jaarlijkse rapporten over de nationale situatie met betrekking tot de aanpak van vrouwenhandel. Het Comité van Ministers wordt onder meer aanbevolen een 'observatiepost' in te stellen voor informatie- en onderzoeksdoeleinden en een 'European Convention on trafficking in women' op te stellen, waarin bijstand aan en bescherming van het slachtoffer, repressieve maatregelen en een monitoringsmechanisme zijn opgenomen.

CDPC reactie op de Aanbeveling

Op verzoek van het Comité van Ministers bracht het European Committee on Crime Problems (CDPC) een reactie uit op deze Aanbeveling.²¹⁵ Voor het overgrote deel bevat die reactie een opsomming van reeds door de RvE ondernomen stappen in de strijd tegen mensenhandel, waarbij onder meer wordt verwezen naar bovenvermelde Aanbevelingen van het Comité van Ministers, en voorts doet het CDPC suggesties ter uitvoering van de aanbevelingen van de Parlementaire Assemblée aan de lidstaten.²¹⁶ Met betrekking tot de aanbeveling een Europese Conventie op te stellen verwijst het CDPC naar al lopende discussies over de haalbaarheid van een dergelijke conventie, die als basis beide voornoemde Aanbevelingen van het Comité van Ministers zal moeten hebben. Zo een dergelijke Conventie er komt, is het CDPC voorstander van het daarin opnemen van een monitoringsmechanisme.

- Op basis van een onderzoek gaf het Comité van Ministers een comité van deskundigen, het Ad hoc Committee on action against trafficking in human beings (CAHTEH),²¹⁷ de opdracht een *European Convention on action against trafficking in human beings* voor te bereiden.

Voorgeschiedenis

Het onderzoek naar het opstellen van een *Council of Europe Convention on Trafficking in Human Beings*²¹⁸ werd verricht door het Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG),²¹⁹ op verzoek van het Comité van Ministers en in samenwerking met een expert op het terrein van mensenhandel. Na bespreking van deze studie gaf de CDEG een positief oordeel over de haalbaarheid van een dergelijke conventie. Nadat uit consultatie bij het CDPC en aansluitend bij de lidstaten eveneens van instemming met het opstellen van een conventie was gebleken,²²⁰ werd het speciaal ingestelde CAHTEH met die opdracht belast.

Reden voor het Comité van Ministers om te komen tot een dergelijke conventie was dat het van oordeel was dat het niet voldoende is op enkel aanbevelingen en specifieke acties (zie hierna, onder Overige initiatieven) te vertrouwen als het gaat om de effectieve aanpak van mensenhandel, maar dat het tijd is voor een juridisch bindend instrument. Dat oordeel wordt mede ingegeven door de ontwikkeling van de Europese publieke perceptie van het fenomeen mensenhandel en van de maatregelen die genomen moeten worden om het verschijnsel effectief te bestrijden. Die zijn, aldus het Comité van Ministers, vooral gericht op de bescherming van de rechten van de slachtoffers en respect voor de mensenrechten, waarbij een juiste balans tussen mensenrechtelijke aspecten en vervolging moet worden

²¹⁵ Verzoek bij Besluit no. CM/822/06022002 van 6 februari 2002, leidend tot CDPC (Draft) Opinion (2002) 10 van 13 juni 2003.

²¹⁶ Een voorbeeld hiervan is de suggestie dat het strafbaar stellen van 'cliënten' van uitgebuite personen als een strafverzend element wordt opgenomen, daar waar de interactie van de cliënt met het slachtoffer al als een strafbaar feit wordt beschouwd.

²¹⁷ Specific terms of reference CAHTEH, 30 april 2003.

²¹⁸ *Feasibility Study on a Council of Europe Convention on Trafficking in Human Beings* (doc. DG-II (2002) 5).

²¹⁹ Het CDEG is een intergouvernementeel orgaan, verantwoordelijk voor het definiëren, stimuleren en uitvoeren van de activiteiten van de RvE ter bevordering van de gelijkheid tussen man en vrouw.

²²⁰ Binnen Nederland was in eerste instantie verdeeldheid over de noodzaak van een dergelijk verdrag. Die verdeeldheid kwam voort uit de vrees dat de conventie mogelijk overlap zou vertonen met het VN-protocol. Die vrees werd echter weggenomen toen het doel van de conventie werd beschreven (preventie en bescherming van slachtoffers) en bekend werd dat de VN-definitie in de conventie zou worden overgenomen.

gevonden.²²¹ De opdracht aan het CAHTEH behelst dan ook dat de te ontwerpen Conventie specifieke aandacht aan de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel moet besteden en een uitgebreid kader moet bevatten voor de bescherming van slachtoffers en getuigen, waarin zowel emancipatorische aspecten, alsook preventie, opsporing, vervolging en internationale samenwerking mee worden genomen. Tevens moet de Conventie een monitoringsmechanisme bevatten teneinde de naleving door de lidstaten van de verdragsbepalingen te garanderen. Bij dit alles moeten uiteraard de bestaande standaarden van de RvE worden betrokken,²²² alsmede de bestaande universele en regionale internationale juridische instrumenten op het terrein van mensenhandel. Het VN-protocol moet door het CAHTEH als basis voor zijn werk worden genomen, met het doel de daardoor geboden bescherming te verbeteren en de daarin neergelegde normen verder te ontwikkelen.²²³ Bovendien is de opdracht aan het CAHTEH de in het VN-protocol opgenomen definitie van mensenhandel aan te houden. Op 29 oktober 2003 legde het CAHTEH een eerste ontwerp van de Conventie voor commentaar voor aan de lidstaten.²²⁴ Omdat het document nog in de eerste fase van ontwerp is, is een uitgebreide en gedetailleerde behandeling van de inhoud ervan op deze plaats niet aangewezen.

Kaders van de inhoud van de Conventie

In zijn algemeenheid kan worden aangegeven dat de Conventie de VN-definitie van mensenhandel letterlijk²²⁵ heeft overgenomen, alhoewel de considerans en een enkele bepaling daarmee niet geheel in overeenstemming lijkt. Anders dan in het VN-protocol wordt voorts onomwonden aangegeven dat de Conventie zowel nationale als transnationale mensenhandel beslaat.²²⁶ Vervolgens volgt een vijftigtal bepalingen over preventie, bescherming en stimulering van de rechten van de slachtoffers, materieel strafrecht, opsporing, vervolging en formeel strafrecht, internationale samenwerking, het monitoringsmechanisme, de verhouding tot andere internationale documenten en enkele procedurele aspecten. Die bepalingen zijn in sommige gevallen vrij vergaand en gedetailleerd. Opvallend is dat veel bepalingen dwingend zijn geformuleerd, maar dat er ook bepalingen zijn waarin de lidstaten door de gehanteerde bewoordingen de ruimte wordt gelaten tot eigen invulling. Op dit punt wijkt het concept af van de oorspronkelijke idee van het Comité van Ministers, dat een dwingend juridisch instrument voorstond. Nieuw voor een internationaal document op het terrein van mensenhandel is het voorziene monitoringsmechanisme. Het Comité van Ministers, daarin bijgestaan door een groep van experts op het terrein van anti-mensenhandelactiviteiten, GRETA genaamd,²²⁷ zal de implementatie van (specifieke delen van) de Conventie door de lidstaten monitoren, op basis van vragenlijsten en additioneel te verstrekken informatie. Daarbij kan GRETA landenbezoeken afleggen. Naar aanleiding van haar bevindingen stelt GRETA een concept-rapport op, dat met de betreffende lidstaat wordt besproken. Op basis van dat rapport en het commentaar daarop door de lidstaat zal het Comité van Ministers conclusies opstellen over de adequaatheid van de getroffen maatregelen ter implementatie van de verdragsverplichtingen. Tevens kan het Comité van Ministers aanbevelingen doen en een datum vaststellen waarop de lidstaat (nadere) informatie over de implementatie van die aanbevelingen moet aanleveren. Zowel de conclusies en aanbevelingen

²²¹ Aldus het document *Action undertaken by the Council of Europe in the field of trafficking in human beings*, (http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/1_Overview/Introduction.asp).

²²² Dat betreft eerdere documenten inzake mensenrechten, straf(procedureel)recht en juridische samenwerking, alsmede bestaande documenten over mensenhandel.

²²³ Het Comité van Ministers onderstreepte de toegevoegde waarde van de beoogde RvE Conventie, die zal liggen in a) erkenning van mensenhandel als een schending van mensenrechten, b) het garanderen van een juiste verhouding tussen mensenrechtelijke aangelegenheden en vervolging, c) het alles omvattende bereik van de Conventie (alle vormen van mensenhandel: nationaal en transnationaal, al dan niet gelieerd aan georganiseerde criminaliteit en alle verhandelde personen: volwassenen en minderjarigen), d) het opzetten van een omvattend juridisch kader voor bescherming van en bijstand aan slachtoffers en getuigen, e) het invoeren van een efficiënt en onafhankelijk monitoringsmechanisme, f) het bevorderen van samenwerking tussen Europese staten in de aanpak van mensenhandel en g) het bijdragen aan harmonisatie van wetgeving op dit terrein in het Europese continent.

²²⁴ Preliminary draft, Document CAHTEH (2003) 7.

²²⁵ Met één terminologisch verschil: in plaats van over 'trafficking in persons' spreekt de Conventie over 'trafficking in human beings'.

²²⁶ Op dat punt bestaat bij velen nog onduidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van het VN-protocol. De daarin gehanteerde definitie sluit evenwel nationale vormen van mensenhandel niet uit.

²²⁷ Group of experts on action against trafficking in human beings.

van het Comité van Ministers als het rapport van GRETA en het commentaar daarop van de lidstaat, wordt publiek gemaakt. De kracht van het monitoringsmechanisme zit daarmee in de mogelijke publieke 'schandpaalfunctie'.

Toetreding tot de Conventie staat open voor zowel lidstaten van de RvE als voor overige staten. De Conventie zal in werking treden drie maanden nadat tien landen hebben geratificeerd.

- Op initiatief van de Social, Health and Family Affairs Committee²²⁸ stelde de Parlementaire Assemblée van de RvE de *Recommendation on Trafficking in organs in Europe* op.²²⁹ In deze Aanbeveling beveelt de Assemblée het Comité van Ministers aan om bij de lidstaten in het algemeen en bij de vraag- en aanbodlanden in het bijzonder aan te dringen op specifieke maatregelen ter preventie en bestrijding van orgaanhandel. Voorts beveelt de Assemblée het Comité van Ministers aan om binnen de RvE een strategie te ontwikkelen ter bestrijding van orgaanhandel en om in het kader van het ontwerpen van de boven beschreven mensenhandel Conventie het opnemen van een additioneel protocol inzake orgaanhandel te overwegen. Deze Aanbeveling dateert van voor de eerste ontwerptekst van de Conventie. Omdat de Conventie de definitie uit het VN-protocol hanteert, waarvan ook orgaanhandel deel uitmaakt, mag geconcludeerd worden dat aan deze laatste aanbeveling wellicht al gevolg is gegeven door het Comité van Ministers, via de CAHTEH. Voor het overige is het Bureau NRM niet bekend of en hoe er uitvoering is c.q. wordt gegeven aan deze Aanbeveling.

Overige initiatieven

- De definitie van geweld tegen vrouwen die wordt gehanteerd in de *Recommendation on the Protection of Women against Violence*,²³⁰ benoemt de handel in vrouwen met het doel van seksuele en economische uitbuiting als vallende binnen de definitie. Hetzelfde geldt voor deze beide vormen van uitbuiting, alsmede het apart genoemde seksuele slavernij, tijdens gewapende conflicten. Ter bescherming van vrouwen tegen (onder meer) deze vormen van geweld wordt de regeringen van de lidstaten aanbevolen wetgeving en beleid te ontwikkelen om de rechten van vrouwen te beschermen en de uitoefening daarvan te garanderen en te erkennen dat staten de verantwoordelijkheid hebben geweld tegen vrouwen te voorkomen, op te sporen en te vervolgen, alsmede in bescherming van de slachtoffers ervan te voorzien. Verder wordt aanbevolen onderzoek en het verzamelen van gegevens te stimuleren.

De aanbevelingen nader beschouwd

In het aanhangsel bij de aanbeveling worden de gedane aanbevelingen nader geconcretiseerd. Daarin is, als het gaat om het voorkomen en bestrijden van handel in vrouwen en de bescherming van hun belangen als slachtoffer, duidelijk een intentie af te lezen die aansluit bij al eerder en elders neergelegde beginselen in de aanpak van mensenhandel,²³¹ maar die op punten ook verder gaat. Het voert te ver om op deze plek nader op de concretisering in te gaan en bedacht moet worden dat het 'slechts' om niet afdwingbare aanbevelingen gaat. Het geeft evenwel ook aan hoe de RvE over de aanpak van het fenomeen denkt. Dat blijkt ook weer uit het Explanatory Memorandum, dat als bijlage bij de aanbeveling is gevoegd. Daarin worden de achtergrond en de kenmerken van het thema geweld tegen vrouwen verder beschreven en wordt nader

²²⁸ Dit initiatief werd gebaseerd op het *Report on trafficking in organs in Eastern Europe* (Doc. 9822 van 3 juni 2003) van de Rapporteur van onderhavig Comité. Daarin wordt verslag gedaan van de bevindingen van de Rapporteur naar aanleiding van een werkbezoek aan Moldavië en van gesprekken met deskundigen op het terrein.

²²⁹ *Recommendation* (2003) 1611, aangenomen door de Parlementaire Assemblée op 25 juni 2003.

²³⁰ Comité van Ministers, R (2002) 5, aangenomen op 30 april 2002.

²³¹ De considerans verwijst onder meer naar de diverse aanbevelingen die de RvE reeds deed op het terrein van mensenhandel, namelijk Aanbeveling R (91) 11 inzake seksuele uitbuiting, pornografie en prostitutie van, en handel in, kinderen en jong volwassenen, Aanbeveling R (2000) 11 inzake actie tegen handel in mensen met het doel van seksuele uitbuiting en Aanbeveling (2001) 16 inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting. Ook het VN-verdrag en het VN-protocol worden in de considerans in herinnering geroepen.

ingegaan op de totstandkoming van de afzonderlijke aanbevelingen. Opvallend in dat deel is dat (de seksneutrale term) mensenhandel een extreme vorm van geweld tegen vrouwen en een gevaar voor de democratie wordt genoemd. Daarmee wordt voor dit thema weer aangesloten bij de boven beschreven algemene doelstelling van de RvE.

- De in 2001 tot stand gekomen en voor ondertekening en ratificatie opengestelde *Convention on Cybercrime*²³² bevat een bepaling die betrekking heeft op strafbare feiten in relatie tot kinderpornografie.²³³ Hoewel dit artikel niet rechtstreeks ziet op mensenhandel, beoogt het wel een versterking van beschermende maatregelen voor kinderen, waaronder bescherming tegen seksuele uitbuiting.²³⁴ Indien, zoals de boven beschreven *Recommendation on the protection of children against sexual exploitation* doet, kinderhandel als een vorm van seksuele uitbuiting aangemerkt kan worden, dan is deze Conventie ook relevant voor het onderwerp mensenhandel. Enerzijds omdat de vervaardiging van kinderporno noodzakelijkerwijs het seksueel exploiteren van kinderen inhoudt, anderzijds omdat de computer en het achterliggende cyber space, als medium kunnen dienen voor handelsactiviteiten.
- Naast het opstellen van documenten ontwikkelt de RvE ook specifieke acties op het terrein van de mensenhandel. Dit betreft concrete projecten in landen of regio's.

Projectmatige activiteiten van de Raad van Europa

- Het *Programme against Corruption and Organised Crime in South-eastern Europe* (PACO). In het kader van dit technische samenwerkingsprogramma ter ondersteuning van de landen in Zuidoost-Europa in de strijd tegen corruptie en georganiseerde criminaliteit organiseerde de RvE een tweetal regionale seminars op het terrein van mensenhandel en corruptie (Slovenië) enerzijds en mensenhandel en bescherming van getuigen (Bosnië Herzegovina) anderzijds. Doel van deze seminars was de inzichtelijkheid in de problematiek te vergroten en samenwerking op deze terreinen tussen de landen te bevorderen. Op deze wijze wordt bijgedragen aan het hogere doel dat de RvE met technische samenwerkingsprogramma's op specifieke terreinen nastreeft, namelijk het vaststellen van Europese standaards, het monitoren van de naleving van die standaards en het versterken van de capaciteit door samenwerking.

- Het *LARA project on Criminal Law Reform in South-Eastern Europe*. Dit project, dat deel uitmaakt van een groter samenwerkingsverband van diverse internationale organisaties,²³⁵ richt zich specifiek op het terrein van mensenhandel en is bedoeld om de landen in Zuidoost-Europa te ondersteunen in de herziening van het strafrecht ter bestrijding en preventie van mensenhandel, in overeenstemming met bovengenoemde Aanbeveling R (2002) 11. In het kader van dit project worden de Zuidoost-Europese landen door middel van expert-bijeenkomsten ondersteund in het opstellen en herzien van (straf)wetgeving op het terrein van mensenhandel en worden regionale seminars georganiseerd met het oog op algemene informatievoorziening en training van bij de preventie en bestrijding van mensenhandel betrokken functionarissen.

2.4.2.5 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is een pan-Europese intergouvernementele veiligheidsorganisatie. Haar doel is het bevorderen van veiligheid en stabiliteit door het aanpakken van internationale problemen en door het bezweren van internationale conflicten en crises. Het kernbegrip daarbij is samenwerking. Het taakgebied van de OVSE is zeer uitgebreid en beslaat een brede waaier van aan veiligheid gerelateerde aangelegenheden, waaronder conflictpreventie, crisismanagement, economische en milieuveiligheid, 'post conflict rehabilitation' en mensenrechten. Vanuit haar hoofdkantoor

²³² Budapest, 23 november 2001, European Treaty Series - No. 185. Het verdrag is nog niet in werking getreden omdat het benodigde aantal van vijf ratificaties nog niet is ontvangen.

²³³ Art. 9, dat onderdeel uitmaakt van de titel 'Content-related offences'.

²³⁴ Explanatory Report bij de Conventie, aangenomen op 8 november 2001.

²³⁵ De Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings, die op zijn beurt weer deel uitmaakt van het in 1999 door de EU geïnitieerde Stability Pact. Daarover hierna meer.

en bijkantoren, maar met name vanuit veldmissies in 18 landen, werkt de OVSE ter plaatse aan haar taakstelling. Daartoe wordt een veelheid aan activiteiten ontplooid, variërend van het opstellen van verklaringen en verdragen tot programma's op concrete thema's. Omdat mensenhandel is verweven met vrijwel alle taakterreinen die de OVSE tot de hare rekent, is het een onderwerp dat binnen de OVSE al vele jaren in de belangstelling staat.

Nederlands voorzitterschap

Omdat het een toenemende bedreiging vormt voor de stabiliteit en veiligheid in het OVSE gebied en daarbij zwaar menselijk leed, economische verstoring en sociale ontwrichting veroorzaakt, heeft Nederland, tijdens haar voorzitterschap van de OVSE,²³⁶ 'trafficking' in al haar verschijningsvormen hoog op de agenda van de OVSE geplaatst.²³⁷ Tijdens een specifiek aan het thema mensenhandel gewijd seminar in Griekenland stond de economische dimensie van mensenhandel centraal.²³⁸ De economische invloed van mensenhandel in de (lid)staten, de economische perspectieven van landen, de onderliggende oorzaken van mensenhandel, financiële stromen, transportroutes en de relatie tussen de drie verschijningsvormen van 'trafficking' waren centrale thema's tijdens deze conferentie. Een tastbaar resultaat van het plaatsen van mensenhandel op de agenda van het Nederlandse voorzitterschap is het hieronder nader beschreven *OSCE Action Plan*. Dit plan werd op 24 juli 2003 door de OVSE-lidstaten aangenomen. De politieke en definitieve besluitvorming over daarin vervatte voorstellen vond begin december 2003 in de afsluitende ministeriële conferentie plaats.

Mensenhandeldocumenten en -initiatieven

- Sinds de OVSE lidstaten zich in 1991 verplichtten om alle vormen van handel in vrouwen uit te bannen, onder meer door het opstellen van verbodsbepalingen in de (straf)wetgeving en door andere passende maatregelen,²³⁹ is het onderwerp - dat nadien werd gewijzigd in mensenhandel (voornamelijk vrouwenhandel) - diverse malen in de OVSE context aan de orde gesteld. Eind negentiger jaren van de vorige eeuw ging de OVSE echter pas meer concreet wat aan het probleem doen. Toen presenteerde het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)²⁴⁰ zijn *Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE* (OSCE/ODIHR, 1999).²⁴¹ Dit document bedoelde een eerste stap te zijn in het (nader) aan de orde stellen van het onderwerp mensenhandel in het OVSE kader. Daartoe gaf het document achtergrondinformatie over de problematiek, benoemde het terreinen daarbinnen waarop de OVSE actief zou kunnen zijn en deed het enige voorlopige aanbevelingen richting de OVSE-instanties en de lidstaten voor acties die zij reeds zouden kunnen ondernemen. In het *Proposed Action Plan 2000 for Activities to Combat Trafficking*

²³⁶ Nederland was voorzitter van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2003.

²³⁷ Aldus een persverklaring van de OVSE van 7 januari 2003. Met dit thema werd bedoeld op de drie verschijningsvormen van 'trafficking', namelijk de handel in lichte en handwapens, de handel in drugs en de handel in mensen. In soortgelijke zin ook de minister van BuZa in zijn speech 'Winning our common fight against trafficking' voor het OVSE Economisch Forum (Praag, 20 mei 2003)

²³⁸ Dit betrof één van de in totaal drie voorbereidende bijeenkomsten op het jaarlijkse OSCE Economic Forum (Praag, 20-23 mei 2003), dat aan de drie vormen van handel was gewijd.

²³⁹ Bepaling 40.7 uit het document of the *Moscow meeting of the third conference on the human dimension of the csce*, Moscow, 10 September-15 October 1991.

²⁴⁰ Het ODIHR is het OVSE-orgaan dat verantwoordelijk is voor de zogenoemde menselijke dimensie van de OVSE. Dit is het concept waarin voor de handhaving van de veiligheid in Europa de bescherming van de veiligheid van het individu centraal wordt gesteld. In dat concept spelen de erkenning van mensenrechten, het principe van de rechtsstaat, democratie en economische en milieu-aspecten een bepalende rol. In het kader van zijn democratiseringsprogramma is een van de thema's van het ODIHR de strijd tegen mensenhandel. Naast preventie staat daarbij het verzekeren van een gecoördineerde reactie, waarbij de rechten van het slachtoffer voorop worden geplaatst, centraal.

²⁴¹ OSCE Review Conference (september 1999), ODIHR Background Paper 1999/3.

in *Human Beings* (OSCE/ODIHR, 2001)²⁴² werkte het ODIHR²⁴³ deze voorlopige aanbevelingen verder uit in concrete voorstellen. Het Action Plan beoogde daarmee specifieke acties voor te stellen die de OVSE en de lidstaten op korte en middellange termijn konden ondernemen om de problematiek van mensenhandel binnen het OVSE kader aan te pakken en voorts de lidstaten en OVSE zelf aan te moedigen anti-mensenhandelactiviteiten ook op andere wijzen in hun lopende activiteiten op te nemen.

Ook andere OVSE-instellingen hielden zich inmiddels met de mensenhandelproblematiek bezig. Zo nam de Parlementaire Assemblée in juli 1999 een resolutie aan waarin mensenhandelpraktijken werden veroordeeld, met name handel in vrouwen en meisjes voor seksuele doeleinden, en waarin staten werden opgeroepen wetgevende en uitvoerende maatregelen te nemen.²⁴⁴ Daarop kwam de Raad van Ministers met een besluit ter versterking van de OVSE-inspanningen om mensenhandel te bestrijden, met name preventie, vervolging en bescherming,²⁴⁵ gevolgd door een besluit waarin OVSE-staten worden opgeroepen het VN-protocol te ratificeren²⁴⁶ en laatstelijk de uitgebreide Verklaring van Porto.²⁴⁷ De Raad van Ministers benadrukt hierin met name het belang van aandacht voor de onderliggende oorzaken van mensenhandel en van het aanpakken van alle economische aspecten die samenhangen met het verschijnsel. Ook bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel worden als belangrijk aandachtsgebied genoemd.

- In juli 2003 kwam het OSCE *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* tot stand (verder: het Actieplan).²⁴⁸ Het Actieplan is bedoeld als een allesomvattend handvat ('toolkit') voor de OVSE en de lidstaten om hen te helpen bij de bestrijding van mensenhandel. Het plan bevat bepalingen op het terrein van preventie, opsporing en vervolging en slachtofferbescherming en -bijstand, alsmede inleidende bepalingen en vervolgacties.²⁴⁹ Die bepalingen zijn gericht tot de lidstaten en de relevante OVSE instituties, organen en veldmissies. Het Actieplan bevat aanbevelingen en is naar zijn aard wel politiek, maar niet juridisch bindend.²⁵⁰

In navolging van eerdere oproepen aan de lidstaten om het VN-protocol te ratificeren, wordt in het Actieplan de definitie van mensenhandel uit dat protocol gehanteerd. Lidstaten worden opgeroepen mensenhandel en aanverwante criminele activiteiten als corruptie en witwassen strafbaar te stellen en ook voor het overige bepalingen op te nemen in hun wetgeving die de aanpak van mensenhandel vergemakkelijken, zoals ontneming van winsten en inbeslagname van bij het plegen van het delict gebezigde middelen, bescherming van slachtoffers en getuigen tegen vergeldingsacties en het creëren van mogelijkheden tot schadevergoeding. Op het terrein van preventie wordt lidstaten onder meer aanbevolen

²⁴² Actieplan van november 1999.

²⁴³ In samenwerking met de in april 1999 door het ODIHR aangestelde Advisor on Trafficking Issues.

²⁴⁴ *Resolution on Trafficking of Women and Children* (PA.GAL/5/00 d.d. 19 juni 2000), onderdeel uitmakend van de *St. Petersburg Declaration of the Parliamentary Assembly*, St. Petersburg, 10 juli 1999. Tijdens haar opvolgende jaarlijkse bijeenkomsten werden door de Parliamentary Assembly herhalingsoproepen gedaan en (aanvullende) verklaringen aangenomen (Bukarest (2000), Parijs (2001), Berlijn (2002) en Rotterdam (2003)), die staten telkenmale oproepen activiteiten te ondernemen in de strijd tegen mensenhandel. Die activiteiten variëren van het opstellen van wet- en regelgeving en het aanpakken van mensenhandelbevorderende factoren, tot het bieden van training en het stimuleren van samenwerking met ngo's.

²⁴⁵ Decision No. 1 van 28 november 2000 (MC(8).DEC/1), Ministerial Council, Vienna 2000.

²⁴⁶ Decision No. 6 van 4 november 2001 (MC(9).DEC/6), Ministerial Council, Bucharest, 2001.

²⁴⁷ *Ministerial Declaration on Trafficking in Human Beings* (MC.DOC/1/02) van 7 december 2002, Ministerial Council, Porto 2002.

²⁴⁸ PC.DEC/557 van 24 juli 2003, PC Journal No. 462.

²⁴⁹ Voor een groot deel zijn deze bepalingen een herhaling van afspraken in eerdere documenten, nu in één document bijeengebracht.

²⁵⁰ De OVSE is een internationale politieke organisatie, die besluiten bij consensus neemt. De gemaakte afspraken zijn juridisch niet bindend (en afdwingbaar), maar binden de lidstaten wel in moreel opzicht. Het is politiek niet correct om afspraken waarmee eerder werd ingestemd, niet uit te voeren.

om iets te doen aan de onderliggende oorzaken van mensenhandel, om informatie- en bewustwordingscampagnes te organiseren en om hun grenscontroles te versterken. Verder worden lidstaten aangespoord te voorzien in opvang en in tijdelijke of permanente verblijfsmogelijkheden voor slachtoffers en om hen bij te staan in integratie of terugkeer naar het land van herkomst. Speciale aandacht moet daarbij uitgaan naar minderjarigen. Belangrijk instrument bij het verlenen van bijstand en bescherming aan slachtoffers zijn de zogenaamde National Referral Mechanisms.²⁵¹ Het National Referral Mechanism, dat per lidstaat zou moeten worden ingesteld, wordt een coördinerende taak toebedacht bij de respectieve activiteiten van de partners in de keten van de aanpak van mensenhandel. Daartoe moet het Mechanism een kader creëren waarin de lidstaat zijn verplichtingen jegens slachtoffers, maar ook ter opsporing en vervolging, kan nakomen en waarbij zowel de maatschappelijke instanties als de betrokken (overheids)organen samenwerken. Niet alleen op nationaal niveau wordt een coördinerend functionaris aanbevolen; ook op OVSE-niveau wilde men komen tot een soortgelijk mechanisme. Het besluit om een dergelijk mechanisme in te stellen werd genomen tijdens de ministeriële slotbijeenkomst van 1-2 december 2003. Aldaar besloot de Ministeriële Raad om onder de vleugels van de Permanente Raad een Special Representative aan te stellen met als taak de lidstaten te assisteren in hun strijd tegen de mensenhandel.²⁵² Daarnaast wordt een speciale eenheid binnen het OVSE-secretariaat ingericht. Die eenheid vormt tezamen met de Special Representative, het OVSE-mechanisme. Dit mechanisme is dus een politiek functionaris, met ondersteuning binnen de OVSE, die specifiek moet toezien op de implementatie c.q. uitvoering van het Actieplan door de lidstaten en hen daarbij ondersteuning moet bieden. Ook moet die functionaris de implementatie binnen de OVSE in de gaten houden en moet hij zorgen voor versterking van de coördinatie van de aanpak, zowel binnen de OVSE en in de lidstaten, als tussen deze partners en (ook) andere internationale organisaties. Het bestaan van een dergelijk functionaris houdt de aandacht van de politiek voor het onderwerp vast en draagt bij aan de vergroting van het politieke en publieke bewustzijn voor de problematiek.²⁵³ Als een rode draad door het Actieplan heen loopt de oproep aan de lidstaten om nauw met elkaar samen te werken om alle boogde doelstellingen en aanbevelingen te bereiken. Voorts ook wordt op alle terreinen aanbevolen informatie (kwalitatief en kwantitatief) te verzamelen en daartoe algemene standards te ontwikkelen. Verzamelde informatie kan enerzijds worden benut ter uitwisseling met andere lidstaten, anderzijds ter bestudering en analyse, teneinde beter zicht en daarmee beter grip te krijgen op de (aanpak van de) problematiek. De aanbevelingen die het Actieplan bevat richting OVSE instituties en organen liggen in het verlengde van de aanbevelingen richting de lidstaten. Deze bestaan, naast het initiëren van activiteiten op de drie genoemde hoofdterreinen, met name uit het verlenen van bijstand en ondersteuning aan de lidstaten in het bereiken van de beoogde doelstellingen, het verzamelen en verspreiden van informatie en het doen van onderzoek en het trachten te bevorderen van de internationale samenwerking terzake. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het ODIHR.

²⁵¹ In het Actieplan afgekort als NRM. Vanwege de verwarring die dit kan oproepen met de gelijke afkorting voor Nationaal Rapporteur Mensenhandel, wordt National Referral Mechanism in dit rapport niet afgekort.

²⁵² Decision No. 2/03 *Combating Trafficking in Human Beings*, MC.DEC/2/03 van 2 december 2003 (MC(11) Journal No. 2, Agenda item 8).

²⁵³ Het voorstel voor deze National Referral Mechanisms en de OVSE-functionaris lijkt veel op de aanbeveling die de Parliamentary Assembly deed in zijn Rotterdam Declaration van 9 juli 2003. Die aanbeveling behelsde enerzijds de aanstelling van een Special Representative on Trafficking in Human Beings die moest zorgen voor een effectieve coördinatie van het werk van de OVSE op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en anderzijds het instellen van mechanismen die nauw moeten coördineren met de lidstaten en de OVSE-instituties, organen en medewerkers die betrokken zijn bij de strijd tegen mensenhandel.

Naast de monitoring van de afspraken die in het Actieplan zijn gemaakt via bestaande monitoringsmechanismen, beveelt de Permanente Raad in de afsluitende bepalingen de lidstaten aan om de aanstelling van nationaal rapporteurs of andere mechanismen²⁵⁴ te overwegen die de anti-mensenhandelactiviteiten van de overheidsorganen en de implementatie van wetgevingsvereisten kunnen monitoren. Ook worden lidstaten opgeroepen de mogelijkheden te bezien voor het instellen van task forces die binnen een lidstaat de activiteiten van ngo's en gouvernementele organisaties (go's) op het terrein van ontwikkeling preventie, vervolging en slachtofferbescherming kunnen coördineren.²⁵⁵

Overige initiatieven

- Een zeer praktisch instrument dat door ODIHR werd ontwikkeld en in oktober 2000 beschikbaar kwam is een databestand met nationale en internationale wetgeving op het terrein van de bescherming van fundamentele vrijheden en versterking van het beginsel van de rechtsstaat. Dit databestand²⁵⁶ bevat onder meer wetgeving op het terrein van mensenhandel. Dit betreft zowel wetten in formele zin als secundaire wetgeving en, indien beschikbaar, ontwerp-wetgeving. Het databestand beslaat alle lidstaten van de OVSE.²⁵⁷ Naast specifieke wetgeving bevat de databank ook algemene informatie over het land en het politieke stelsel. Verder geeft het systeem een overzicht van documenten van internationale organisaties op de betreffende terreinen. Het aantal terreinen waarop wetgeving online beschikbaar is zal gaandeweg worden uitgebreid. Het hoofddoel dat ODIHR nastreeft met deze website is wetgevers modellen en kaders aan te bieden voor hun wetgevende taak en hen zo bij te staan om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met internationale verplichtingen en afspraken.
- Voorts worden door de OVSE/ODIHR projectmatige activiteiten ontplooid.

Projectmatige activiteiten ODIHR

In het kader van zijn taakstelling op het terrein van de bestrijding van mensenhandel heeft het ODIHR ook talrijke projecten georganiseerd. Die projecten werden en worden uitgevoerd in zowel herkomst, transit- als bestemmingslanden en betreffen onderwerpen als herziening van mensenhandelwetgeving, preventie en bewustwording, versterking van de positie van vrouwen, bijstand aan slachtoffers bij terugkeer en reïntegratie, bijstand aan ngo's, onderzoek en data-verzameling.²⁵⁸

Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings

Het ODIHR is voorzitter van de Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings.²⁵⁹ Die taakgroep ontwikkelt en coördineert anti-mensenhandelactiviteiten in Zuidoost-Europa en tracht de samenwerking tussen die landen op dat terrein te verbeteren en te stimuleren. Dit gebeurt op basis van een *Meerjaren Actieplan voor Zuidoost-Europa*, dat een kader bevat voor een allesomvattende aanpak van de problematiek, waarin alle relevante actoren zijn betrokken en alle aandachtsgebieden aan de orde komen: bewustwording, training en capaciteitsopbouw, samenwerking op het terrein van rechtshandhaving, slachtofferbescherming, terugkeer en reïntegratie, preventie en herziening van wetgeving. De Task Force is een samenwerkingsverband van (internationale) organisaties, waarbij niet alleen het belang van de ontvangende landen een rol speelt, maar ook dat van de donorlanden. De activiteiten van de Task Force zijn strikt gebaseerd op de prioriteiten en noden van de landen in de regio.

²⁵⁴ Hiermee wordt bedoeld op de eerder genoemde National Referral Mechanisms.

²⁵⁵ Uit de gekozen bewoordingen is niet af te leiden hoe deze aanbeveling zich verhoudt tot de National Referral Mechanisms.

²⁵⁶ Online beschikbaar via www.legislationline.org.

²⁵⁷ Voor zover er uiteraard relevante wetgeving op het terrein bestaat, die bovendien ook in één van de zes officiële talen van de OVSE beschikbaar moet zijn. Het ontbreken in het databestand van wetgeving op een specifiek terrein in een bepaald land hoeft dus niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat er daar(over) geen wetgeving bestaat.

²⁵⁸ Een overzicht van dergelijke projecten is beschikbaar op de internetpagina van het ODIHR.

²⁵⁹ Deze Task Force maakt weer deel uit van het grotere Stability Pact. Dit werd in 1999 door de EU geïnitieerd, met als doel vrede, democratie, respect voor de mensenrechten en economische welstand aan te moedigen, teneinde stabiliteit in de hele regio te bevorderen. Het Stability Pact is feitelijk een allesomvattende conflict preventie strategie.

2.4.3 Twee andere internationale initiatieven en verworvenheden

Ook in andere internationale verbanden dan de boven beschreven vier grote (Europese) internationale organisaties, worden initiatieven ontplooid op het terrein van, of die relevant kunnen zijn voor, de thematiek van mensenhandel. Twee daarvan worden hierna beschreven.

SAARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution.

Dit verdrag werd op 5 januari 2002 ondertekend door de lidstaten²⁶⁰ van de South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) en wordt aangekondigd als het eerste regionale instrument, wereldwijd, dat de problematiek van de mensenhandel op subregionaal niveau tracht aan te pakken (Sanghera, 2002). Het doel van het verdrag is samenwerking te bevorderen tussen de lidstaten op het terrein van preventie, terugdringing en het verbieden van handel in vrouwen en kinderen. Daartoe bevat het verdrag bepalingen die de lidstaten oproepen om het delict mensenhandel strafbaar te stellen, om de wederzijdse rechtshulp te stimuleren en om de uitlevering en vervolging te verbeteren. Verder worden de lidstaten opgeroepen om maatregelen te treffen in de sfeer van preventie, opvang en (juridische) bijstand aan slachtoffers, alsmede modaliteiten uit te werken voor repatriëring van slachtoffers.

Reikwijdte van het SAARC-verdrag

Het verdrag is niet op alle punten verreichend. In de eerste plaats ziet het verdrag enkel op handel voor prostitutiedoeleinden, waarbij het door de gebruikte definities niet duidelijk is of prostitutie zelf als seksuele uitbuiting wordt beschouwd, of dat wordt bedoeld op gedwongen prostitutie en prostitutie van minderjarigen. Ook is onduidelijk of de instemming van degene die in de prostitutie wordt aangetroffen een bepalende rol speelt in de vraag of zij als slachtoffer van handel kan worden aangemerkt. Daarenboven ziet het verdrag enkel op vrouwen en meisjes, niet op (eventuele) mannelijke slachtoffers. (Mede) om bovenstaande redenen is het verdrag niet geheel in overeenstemming met internationale verdragen, waardoor het de vraag is of het daaraan iets toevoegt, behalve de intentie die spreekt uit het feit dat het mogelijk is gebleken tot bepaalde afspraken te komen.

Wet Internationale Misdriften

Omdat het Koninkrijk der Nederlanden partij is bij en gastland is van het Permanente Internationaal Straftribunaal (International Criminal Court; ICC), dwingt het tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof²⁶¹ Nederland tot aanpassing van haar wetgeving op een aantal terreinen. Enerzijds betreft dit bepalingen inzake rechtshulp en andere vormen van samenwerking die Nederland verplicht is te verlenen aan het Strafhof.²⁶² Anderzijds omvat dit noodzakelijke aanpassingen aan de Nederlandse strafwetgeving om de misdrijven die tot de bevoegdheid horen van dit supranationale strafgerecht ook in (en door) Nederland te kunnen vervolgen en berechten. Daartoe strekt het wetsvoorstel *Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht*, oftewel de *Wet Internationale Misdriften* (WIM).²⁶³ De WIM stelt 'de ernstige misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen' strafbaar. Concreet betreft dit de misdrijven genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en oorlogsmisdrijven. Onder misdrijven tegen

²⁶⁰ Bangladesh, Bhutan, India, Maladiven, Nepal, Pakistan en Sri Lanka.

²⁶¹ 17 juli 1998, Trb. 2000, nr. 120, in werking getreden op 1 juli 2002.

²⁶² Daartoe strekt het voorstel van Rijkswet *Uitvoering van het Statuut van het Internationaal Strafhof met betrekking tot de samenwerking met en bijstand aan het Internationaal Strafhof en de tenuitvoerlegging van zijn vonnissen* (Uitvoeringwet Internationaal Strafhof, TK 2002-2002, 28 098 (R 1704), nr. 1). Het wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaard op 19 maart 2002 en is bij het schrijven van deze rapportage in behandeling in de Eerste Kamer.

²⁶³ TK 2001-2002, 28 337 nr. 1. Dit wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen op 18 december 2002 en is momenteel in behandeling in de Eerste Kamer.

de menselijkheid vallen blijkens het wetsvoorstel, naast diverse andere handelingen gepleegd onder bepaalde omstandigheden,²⁶⁴ ook slavernij, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie en andere vormen van seksueel geweld van vergelijkbare ernst. Tot slavernij wordt vervolgens ook mensenhandel, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen, gerekend. Verderop wordt ook verwijdering van weefsel en organen voor transplantatie binnen het bereik van de WIM gebracht. De WIM vestigt ruime extraterritoriale rechtsmacht voor Nederland voor al deze misdrijven, deels gebaseerd op het universaliteitsbeginsel, maar alleen wanneer die onder specifiek omschreven omstandigheden zijn begaan, zoals een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking of tijdens een internationaal gewapend conflict. Het uitgangspunt daarbij is dat deze misdrijven worden beschouwd als misdrijven tegen het internationale recht. De WIM voorziet in strafbaarstelling van de genoemde misdrijven onder de aangegeven specifieke omstandigheden, vanwege het zogenaamde complementariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het Statuut van het Strafhof. Dit houdt in dat het Strafhof pas optreedt - dat wil zeggen rechtsmacht kan uitoefenen - indien geen staat bereid of bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren. Dat betekent dus dat nationale strafgerichten die rechtsmacht ook moeten hebben, willen zij deze bij gelegenheid kunnen uitoefenen.

2.5 Aandachts- en knelpunten

In onderhavig hoofdstuk komt een breed scala aan onderwerpen aan de orde, vanuit de invalshoek van toepasselijke (internationale) wet- en regelgeving. Daarbij is een aantal aandachtspunten gesignaleerd en er zijn tevens knelpunten te vermelden. Voor zover die al (uitgebreid) aan de orde zijn gekomen, worden ze in het navolgende zonder verdere toelichting vermeld. Is dat niet het geval, dan is het betreffende punt van een korte toelichting voorzien. De punten zijn ingedeeld in categorieën. Aandachts- en knelpunten die wel uit de beschrijvingen in dit hoofdstuk blijken, maar niet direct gerelateerd zijn aan wet- en regelgeving, zijn opgenomen in de meest relevante andere hoofdstukken.

Uitbreiding mensenhandelbepaling

- De totstandkoming van het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel heeft geruime tijd op zich laten wachten. Ook de behandeling van het wetsvoorstel neemt al de nodige tijd in beslag. Er zijn evenwel diverse redenen die een voortvarende behandeling rechtvaardigen.
- De reikwijdte van het toekomstige mensenhandelartikel is onvoldoende ingekaderd. Door de gebruikte bewoordingen in het wetsvoorstel is het toepassingsbereik onvoldoende vastomlijnd, waardoor het risico wordt gelopen dat een (te) groot aantal feiten onder het bereik van het artikel komt te vallen. Dit kan tot inflatie van de strafbepaling en het mensenhandeligrip leiden. De Memorie van Toelichting, noch de nota naar aanleiding van het verslag, voorziet in een genoegzaam duidelijke afbakening, daar waar dat wel wenselijk zou zijn.
- Het specifieke karakter en de ernst van uitbuiting voor seksuele doeleinden ten opzichte van andere vormen van uitbuiting komt niet in de toekomstige strafbepaling tot uitdrukking; dit zou in de Memorie van Toelichting daarop beter uit de verf moeten komen.
- De (in onbruik geraakte) slavenhandelbepaling in het WvSr levert zo te zien overlap op met het toekomstige mensenhandelartikel. Dit kan bij opsporing en vervolging tot vragen omtrent de afbakening van beide begrippen leiden.

²⁶⁴ Het betreft handelingen als opzettelijk doden, uitroeiing, deportatie en marteling, gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval.

Overige Nederlandse wet- en regelgeving

- De huidige B9-regeling bevat onduidelijkheden en onvolkomenheden die evenwel nog niet tot tekstuele aanpassing van de regeling hebben geleid.²⁶⁵
- Het is niet duidelijk of en, zo ja, hoe vooruit gekeken wordt naar de consequenties van de komende uitbreiding van het mensenhandelbegrip voor de toepasbaarheid van de B9-regeling.
- Het is onvoldoende duidelijk of en, zo ja, tot welke aanpassingen het EU Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure in de Nederlandse wet- en regelgeving heeft geleid. Daarover dient helderheid te bestaan teneinde vast te kunnen stellen of Nederland aan de aangegane verplichtingen heeft voldaan.
- Nog steeds bestaat onduidelijkheid over de toekomst van de in het Uitvoeringsbesluit WAV opgenomen verbodsbepaling tot afgifte van werkvergunningen voor arbeid in de seksindustrie. Ondanks eerdere uitspraken van betrokken bewindslieden op dit punt, zijn hierin nog geen keuzen gemaakt.
- Hoewel conform Europese jurisprudentie condities gesteld kunnen worden aan onderdanen van Associatielanden die als zelfstandige in de Nederlandse seksindustrie willen werken, kan de keerzijde daarvan zijn, met name bij een ingewikkelde en veeleisende vormgeving daarvan, dat dit de afhankelijkheidspositie van betrokkene vergroot. Dit laatste is doorgaans niet gunstig voor het voorkomen van mensenhandel.
- In het veld bestaan nog veel vragen over het al dan niet (onder voorwaarden) openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt voor seksuele dienstverlening voor onderdanen van de tot de EU toetredende landen.
- De (te creëren) mogelijkheid voor slachtoffers mensenhandel om arbeid te verrichten in de periode dat ze onder de B9-regeling vallen zal bij ongewijzigd beleid leiden tot een onvoldoende aanbod van daarvoor in aanmerking komende arbeid.

Internationaal

- De in internationaal verband gehanteerde definities van mensenhandel zijn niet altijd consistent. In sommige gevallen overlappen ze elkaar, wijken ze van elkaar af of zijn ze tegenstrijdig. Dit kan tot interpretatieproblemen aanleiding geven.
- (Ook) op internationaal niveau staat voor praktisch gebruik onvoldoende vast wat precies de reikwijdte is van het begrip uitbuiting. De definitie van 'trafficking' is op dit punt onvoldoende scherp omlijnd en vraagt om een inhoudelijk nadere concretisering, zeker wat betreft arbeidsuitbuiting. Daardoor kunnen interpretatieverschillen, en als gevolg daarvan ook verschillen in de benoeming en de afhandeling van (mogelijkerwijs) als mensenhandel te kwalificeren delicten ontstaan.
- Het verschil in opvatting of de definitie van mensenhandel in het VN-protocol enkel ziet op grensoverschrijdende vormen van mensenhandel of ook op intra-nationale vormen leidt tot onduidelijkheid over het bereik van het protocol en is niet bevorderlijk voor de aanpak van de problematiek.
- De term 'exploitation' in internationale documenten wordt niet in alle gevallen gebezigd in de betekenis van uitbuiting, maar soms ook in de zin van het neutrale 'exploitatie', hetgeen in het voorkomende geval strijdigheid kan opleveren met het door Nederland ingezette beleid inzake prostitutie en mensenhandel.
- In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat er sprake is van een overvloed aan codificatie op internationaal vlak, terwijl de aandacht voor implementatie daarbij achter blijft.

²⁶⁵ Zie tevens Hoofdstuk 3, alsmede de op de B9-regeling betrekking hebbende aanbevelingen in de Eerste rapportage.
NRM1

- Het grote aantal 'ontsnappingsclausules' in de gecodificeerde internationale afspraken op het terrein van slachtofferzorg en -bijstand is van negatieve invloed op de ontwikkeling van een eenduidig en op elkaar afgestemd beleid terzake en hindert daarmee de strijd tegen mensenhandel.

3 Slachtoffers

3.1 Inleiding

In de Eerste rapportage^{NRM1} is uitgebreid ingegaan op de slachtoffers van mensenhandel. De daar beschreven algemene kenmerken van slachtoffers en de wijzen waarop zij worden geworven, uitgebuit en onder druk gehouden, gelden onverkort. In dit hoofdstuk wordt deze informatie dan ook niet herhaald. Wel worden enkele specifieke groepen (potentiële) slachtoffers behandeld (§3.2). Daarbij gaat het om minderjarigen, slachtoffers van loverboys, alleenstaande minderjarige asielzoekers, begeleide ama's, vrouwen in de asielopvang, vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus en slachtoffers die in Afrika worden geworven. Vervolgens worden cijfermatige gegevens over slachtoffers gepresenteerd. Het betreft achtereenvolgend informatie uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) (§3.3), het slachtofferregistratiesysteem van de politie (§3.4) en gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over B9-aanvragen en -verleningen (§3.5). Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van aandachts- en knelpunten in relatie tot slachtoffers mensenhandel (§3.6).

3.2 Specifieke groepen slachtoffers

3.2.1 Minderjarigen

Adolescenten extra kwetsbaar

In iedere samenleving zijn adolescenten de leeftijdsgroep die de meeste kans loopt om gemarginaliseerd, mishandeld, geëxploiteerd en genegeerd te worden, omdat ze enerzijds te oud zijn om bescherming van volwassenen op te roepen en anderzijds te jong om de kracht en mogelijkheden van de samenleving van volwassenen te bevatten (UNICEF, 2002).

In een rapport van UNICEF (2003) over mensenhandel (vooral in vrouwen en kinderen) in Afrika wordt benadrukt dat de oorzaken van mensenhandel complex zijn, veelal onderling gerelateerd en dat ze per land ook kunnen verschillen. Als redenen waarom minderjarigen ten prooi kunnen vallen aan mensenhandel worden wel genoemd: armoede in het land van herkomst, de lage status en discriminatie van (vrouwen en) meisjes¹ en gezinsproblemen (o.a. Ayotte, 2000; Hopkins & Nijboer, z.jr.).² Door gezinsproblemen kunnen kinderen thuisloos worden of in slecht geoutilleerde tehuizen terecht komen. Dit maakt hen kwetsbaar om in hun eigen land slachtoffer te worden van uitbuiting in de seksindustrie, of om te worden geworven voor

¹ Ook de mate waarin in een samenleving geweld tegen vrouwen plaatsvindt en bepaalde tradities, zoals het jong (uit)huw(elijk)en, kunnen hierin een rol spelen (UNICEF, 2003).

² Di Martino, Unicef medewerker in Moldavië, berichtte op de European Conference *Trafficking in unaccompanied minors in the European Union* (Parijs, 25-26 september, 2003) over de achtergrondsituatie van naar Moldavië teruggekeerde slachtoffers van mensenhandel. Armoede, mishandeling, incest, verkrachting en afwezige ouders en/of ouders met drankproblemen maken daar deel van uit en 10% is opgegroeid in tehuizen. Daar vertrekken zij op 16 tot 18 jarige leeftijd. Zij krijgen dan geen ondersteuning meer; Moldavië is arm, werk is er nauwelijks en het is bijna onmogelijk om de cyclus van armoede te doorbreken (zie ook de Proceedings van voornoemde bijeenkomst). Hopkins en Nijboer (z.jr.) verzamelden, via dossieronderzoek en interviews, informatie over 80 slachtoffers in Nederland. Zij signaleerden veel problemen met de ouders, nogal wat vaders die uit beeld waren en concludeerden dat een problematische gezinssituatie ontvankelijker maakt voor het aanbod van mensenhandelaren. Dit geldt overigens niet alleen voor minderjarigen.

prostitutie in het buitenland. Ook kinderen die door gewapende conflicten of vervolging gescheiden zijn geraakt van hun ouders of verzorgers zijn in dit opzicht kwetsbaar. Wanneer geboorteregistratie ontbreekt, vergroot dit de kans om ten prooi te vallen aan mensenhandelaren en is het moeilijker om slachtoffers op te sporen (UNICEF, 2003). Een onderzoek naar seksuele uitbuiting van minderjarigen in Centraal- Amerika en Mexico³ (Leal, 2002) maakt duidelijk dat adolescent alleenstaand moederschap een belangrijke risicofactor is.⁴ Dat geldt ook voor onderpresteren op school en weinig jaren of niet naar school gaan, zeker in combinatie met niet werken. Overigens is het niet zo dat een goede opleiding per definitie beschermt tegen slachtoffer worden van mensenhandel.⁵

Handel in kinderen is echter geen verschijnsel dat zich alleen 'ver weg' voordoet, zo wordt duidelijk uit de door Schauer (2003) beschreven praktijken aan de Duits-Tsjechische grens.⁶ Het blijkt ook uit een onderzoek naar handel in kinderen voor seksueel misbruik in acht West-Europese landen⁷ dat de ECPAT Europe Law Enforcement Group, geleid door DCI, afrondde in 2001 (Wolthuis & Blaakman, 2001). Hoewel informatie over de aantallen verhandelde kinderen schaars was, bleek dat er uit Oost-Europese landen afkomstige 15- tot 18-jarigen in West-Europa in de prostitutie worden aangetroffen. Een van de conclusies van het onderzoek luidde dat meer kennis nodig was over de landen van herkomst. Het onderzoek kreeg daarom een vervolg in de vorm van een *Joined East West Research project in trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries*.⁸ De acht West-Europese landen werden elk gekoppeld aan een Oost-Europese partner.⁹ In deze landen werd met behulp van een gezamenlijke leidraad de situatie met betrekking tot handel in kinderen voor seksuele doeleinden in kaart gebracht. Aan de rapportage over de resultaten van dit onderzoek, die ook een update van het eerste deel van het onderzoek zal bevatten, werd bij het schrijven van onderhavige rapportage nog gewerkt. Op een bijeenkomst bespraken de projectpartners de eerste resultaten van het onderzoek echter al en bezagen ze hoe ze, in samenwerking, de gesignaleerde problemen aan zouden kunnen pakken.¹⁰ Daar bleek a) dat het moeilijk is om betrouwbare gegevens te verkrijgen over de aantallen minderjarigen die verhandeld worden,¹¹ maar dat deze aantallen niet erg groot zijn en b) dat het onderzoek een schat aan vooral kwalitatieve informatie oplevert over specifieke risicogroepen, ronsel- en transportmethodes en het lot van verhandelde kinderen vanuit een aantal van deze landen.

³ Het onderzoeksrapport bevat informatie over de situatie in Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala en Mexico.

⁴ Volgens Leal (2002) behoren deze omstandigheden (alleen staan en de verantwoordelijkheid dragen voor kinderen) tot de meest frequent genoemde 'triggers' om in seksuele exploitatie terecht te komen, gelokt door de idee dat zo gemakkelijk geld te verdienen zou zijn.

⁵ Tijdens diverse bijeenkomsten en werkbezoeken werd gemeld dat vooral slachtoffers uit Oost-Europa vaak goed opgeleid zijn. Zij zien echter te weinig kans om in hun levensonderhoud te voorzien (zie ook Vocks & Nijboer, 1999). Hopkins en Nijboer (z.jr) komen tot dezelfde conclusie en geven aan dat Afrikaanse slachtoffers veelal minder goed opgeleid zijn.

⁶ Schauer observeerde als straathoekwerkster in die regio vanaf 1996 ongeveer 500 kinderen en jongeren, sprak met velen van hen, interviewde sinds oktober 2000 100 volwassen prostituees, alsmede bewoners, politie en hulpverleners uit de regio. Zij beschrijft hoe (heel kleine) kinderen voor seksueel misbruik worden aangeboden door hun moeder en hoe anderen zichzelf prostitueren. De klanten zijn deels (kinder)seksuïsten. De geïnterviewden zijn op de hoogte van de kinderprostitutie.

⁷ Dit zijn België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Engeland en Noorwegen.

⁸ Het project werd gesubsidieerd door het STOP programma van de Europese Commissie en de *Oak Foundation*.

⁹ Dit zijn, in de volgorde waarin zij werden gekoppeld aan eerdergenoemde landen, Wit Rusland, Estland, Roemenië, Tsjechië, Moldavië, de Oekraïne, Albanië en de Russische Federatie.

¹⁰ Deze expert meeting vond plaats in St. Petersburg, van 8-10 oktober 2003.

¹¹ Deze conclusie wordt telkens weer getrokken ten aanzien van mensenhandel in het algemeen en ten aanzien van handel in kinderen in het bijzonder (zo ook Spangenberg, 2002, die handel in kinderen voor seksuele doeleinden naar de stad New York in kaart probeerde te brengen).

Enkele resultaten uit het ECPAT rapport

Ronselmethoden. Minderjarigen worden deels op dezelfde wijzen geronseld als meerderjarigen, maar er zijn ook methoden die specifiek in relatie tot minderjarigen worden gebruikt. Ronselen gebeurt door zowel individuen (aanbieden van werk, aangaan van relaties), als bureaus (toeristen-, modellen-, arbeids- en huwelijksbureaus). Ook komt het voor dat ouders hun kinderen verkopen of naar het buitenland laten gaan, bijvoorbeeld om te bedelen, of in het kader van (vermeende) educatie- en uitwisselingsprogramma's. Slechts enkele minderjarigen werkten in het land van herkomst al in de prostitutie. Het onderzoek maakt tevens gewag van werving via adoptie, substituu moederschap (een vrouw bevalt in het buitenland en laat haar kind daar achter) en huwelijk met vrouwen met het oogmerk hun kinderen te misbruiken.

Grensoverschrijding en transport. De grensoverschrijding gebeurt meestal op legale wijze, maar gebruik van valse of vervalste documenten en omkoping van douanebeambten komen ook voor.

Bestemming. De minderjarigen worden niet alleen gerekruteerd met het oogmerk van seksuele exploitatie, waaronder in de porno industrie. Ook laten bedelen, laten verkopen van drugs en in een enkel geval het laten verrichten van andersoortige werkzaamheden kunnen de bedoeling zijn. Overigens worden degenen die voor bedelen en andersoortig werk worden geworven, vaak ook seksueel geëxploiteerd. Nederland werd genoemd als een van de bestemmingslanden. Voor meer informatie wordt verwezen naar het onderzoeksrapport dat in april 2004 verscheen (O'Briain e.a., 2004).

Het is niet alleen moeilijk om betrouwbare informatie te verkrijgen over handel in kinderen, maar ook over het verschijnsel minderjarigen in de prostitutie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de quick scan die ECPAT in 2002 verrichtte (ECPAT, 2003)¹² en uit de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (Daalder, 2002). Redenen daarvoor zijn dat minderjarigen niet gemakkelijk als zodanig te herkennen zijn, soms valse papieren gebruiken en in de minder zichtbare circuits werkzaam zijn. Volgens sommige hulpverleners heeft er, als gevolg van de strengere controles die plaatsvinden sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod, een verschuiving plaatsgevonden in de richting van de illegale sector. Minderjarigen zouden vroeger gedoogd zijn in clubs en achter de ramen, maar nu tewerk worden gesteld in privéwoningen en via mobiele telefoons. Sommige meisjes belanden vervolgens op de dag dat ze 18 jaar worden, en dus legaal kunnen werken, achter het raam. Andere hulpverleners echter geven, evenals de politie, aan dat minderjarigen ook al vóór 1 oktober 2000 niet in de prostitutie tewerkgesteld mochten worden en ook toen al moeilijk te traceren waren (ECPAT, 2003).

Uit het BNRM-hulpverleningsonderzoek blijkt dat de geënuquëeerde instanties in het jaar 2002 in contact zijn gekomen met 85 minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) zijn er in 2002 in totaal 41 gemeld. In het slachtoffersvolgsysteem van de politie, waarin mogelijke slachtoffers worden opgenomen, werden in 2002 51 minderjarigen geregistreerd.¹³

Het aantal minderjarige slachtoffers dat ter kennis komt van hulpverlening en/of politie is dus beperkt, zeker als ook rekening wordt gehouden met mogelijke dubbeltellingen.¹⁴ Daar staat tegenover dat één op de tien prostituees en 17% van de exploitanten die werden geïnterviewd in het kader van de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, weet hebben van prostitutie door minderjarigen in prostitutiebedrijven die zij kennen (Vanwesenbeeck e.a., 2002). Verder is bekend dat veel (meerderjarige) vrouwen, op het moment dat zij in contact komen met hulpverlening, aangeven dat zij al als minderjarige zijn gestart met werken in de prostitutie (zie ook ECPAT, 2003). Van de 167 meerderjarige cliënten die het Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam in 2002 begeleidde, gaven er 47 (28%) aan al voor hun 18^e jaar actief te zijn geweest in de prostitutie.

¹² Hiertoe werd gesproken met 38 personen, werkzaam bij 34 organisaties.

¹³ In het BNRM-hulpverleningsonderzoek kunnen zich zeker dubbeltellingen hebben voorgedaan. In de STV-cijfers en het slachtoffersvolgsysteem zijn dubbeltellingen zoveel mogelijk vermeden, maar niet uitgesloten.

¹⁴ ECPAT wees ook op mogelijke dubbeltellingen bij de resultaten van de eigen quick scan (ECPAT, 2003).

En 19% van de slachtoffers uit het onderzoek van Hopkins en Nijboer (z.jr.) was minderjarig bij vertrek uit het land van herkomst. Over het algemeen wordt daarom aangenomen dat minderjarigheid in de prostitutie een groter probleem is dan men aan de hand van de cijfers zou vermoeden. Daar staat tegenover dat het onwaarschijnlijk is dat politie en hulpverlening minderjarige slachtoffers niet of heel moeilijk kunnen vinden - maar klanten wel - en de laatste tijd komt geregeld de vraag op of de (beperkte) cijfers wellicht toch de werkelijke situatie benaderen.

Overigens worden niet alle minderjarigen die in de prostitutie werken geëxploiteerd of daartoe door anderen gedwongen. Thuisloze jongeren bijvoorbeeld bieden soms seksuele diensten aan in ruil voor onderdak, geld of andere materiële zaken.

Jongensprostituees lijken vaker dan meisjes zelfstandig te werken en zelf te beschikken over hun inkomsten. Op een website over jongensprostitutie¹⁵ beschrijft Van Gelder de enorme diversiteit onder jongens 'in de bisnis', zeker onder degenen die voor zichzelf werken.¹⁶ Dit alles neemt niet weg dat de klant van een minderjarige prostituee strafbaar is, ook wanneer de laatste deze diensten niet onder exploitatie of druk van derden aanbiedt.

3.2.2 Slachtoffers van loverboys

Loverboys zijn pooiers die meisjes via verleidingstactieken inpalmen om hen op den duur in de prostitutie uit te buiten.

De loverboymethode

De loverboymethode wordt vaak geassocieerd met minderjarige, in Nederland wonende slachtoffers. De verleidingmethode wordt echter ook bij meerderjarige vrouwen toegepast en in het kader van grensoverschrijdende mensenhandel. De methode is niet nieuw, maar krijgt op dit moment veel aandacht, niet alleen in het kader van studie(mid)dagen, maar ook in het kader van voorlichting en preventie. Overigens buiten loverboys slachtoffers niet alleen uit in de prostitutie. Er zijn voorbeelden bekend van loverboys die hun slachtoffers drugs laten koerieren, leningen af laten sluiten of winkeldiefstallen laten plegen.

Het Scharlaken Koord beschrijft in de preventiefolder *Beware of loverboys* hoe een loverboy tewerk gaat. In grote lijnen komt dit erop neer dat hij op zoek gaat naar een meisje¹⁷ en indruk op haar maakt met zijn auto en met cadeautjes. Hij begint een relatie met haar die al snel ook seksueel van aard wordt. De grenzen van het meisje worden verlegd door haar aan te zetten tot seks met zijn vrienden en/of door gebruik van alcohol en drugs. Vervolgens zet hij haar aan tot prostitutie door een emotioneel verhaal of dwang en geweld en buit haar uit, waarbij zij goed in de gaten wordt gehouden en veelal ook mishandeld en bedreigd. Bullens en Van Horn (2000) hebben het in dit verband over 'grooming', inlijving en instandhouding. 'Grooming' bestaat uit voorbereidende activiteiten, zoals het zoeken van locaties om te rekruteren, en het rekruteren zelf. Aan de inlijving in de prostitutie kunnen, naast (dreiging met) geweld, ook misleiding over verdiensten, ontmaagding en chantage te pas komen. Bij de instandhouding van de situatie spelen zowel de meisjes als de pooiers een rol. De meisjes zijn veelal emotioneel afhankelijk,¹⁸ angstig, sociaal geïsoleerd, bewaren hun trots door te

¹⁵ Welcome.to/b4.bol, onder 'beeldvorming'.

¹⁶ Sommigen doen het werk als vlugge bijverdienste, anderen willen er 'echt wat van maken', sommigen noemen zich hetero, anderen homo, er zijn tieners onder, maar ook dertigers, sommigen hebben veel geld, anderen kunnen zich door hun druggebruik financieel nauwelijks staande houden.

¹⁷ Het (speciaal) onderwijs, buurthuizen en stations worden wel als 'jachtterrein' genoemd (BNRM-hulpverleningsonderzoek), maar ook het uitgaanscircuit wordt daarvoor gebruikt (Bullens & Van Horn, 2000). Uit informatie afkomstig van zowel hulpverlening als politie blijkt dat de slachtoffers soms al voor het 18^e jaar worden benaderd en klaargestoomd voor de prostitutie, waar zij vervolgens als ze (net) meerderjarig zijn tewerk worden gesteld.

¹⁸ Ook het zogenaamde Stockholm Syndroom (overleven door identificatie met de agressor) zou hierbij een rol spelen.

denken dat ze voor hun pooier speciaal zijn, of door te doen alsof ze niet al hun geld af hoeven te dragen en zien de politie als vijand. De pooiers houden de situatie in stand door interne beschermingsmaatregelen om de meisjes binnen hun invloedssfeer te houden en externe beschermingsmaatregelen om anderen (politie, klanten, andere pooiers) op afstand te houden.

Alle meisjes lopen het risico om slachtoffer te worden van een loverboy, maar sommige meisjes meer dan andere. Pretty Woman¹⁹ onderscheidt binnen haar doelgroep vier categorieën, namelijk:

- meisjes met faseproblematiek die tijdens de puberteit in conflict komen met hun ouders;
- 'multiproblem'-meisjes met een problematische gezins- en hulpverleningsachtergrond;
- meisjes die streng of overbeschermd zijn opgevoed en te weinig ruimte hebben gekregen om zichzelf te ontwikkelen. Pretty Woman refereert daarbij aan 'streng religieuze' en 'tweede generatie problematiek';²⁰
- zwakbegaafde meisjes en jonge vrouwen.

Meisjes uit de laatste drie categorieën zijn zeer vatbaar voor de praktijken van loverboys, hebben vaak al langdurig contact met de hulpverlening en staan hier sceptisch tegenover. Meisjes uit de eerste categorie komen min of meer toevallig in aanraking met loverboys en/of prostitutie en hebben nauwelijks ervaring met hulpverlening, aldus Pretty Woman.²¹

De meest kwetsbare meisjes zijn degenen die thuis weinig liefde en veiligheid ervaren en mishandeld, misbruikt of verwaarloosd zijn. Zij zijn vaak afkomstig uit gebroken gezinnen en vertonen veelal wegloupedrag. In de gezinnen is bovendien vaak sprake van werkloosheid en ziekte van ouders en er spelen culturele problemen (Bullens & Van Horn, 2000). Een medewerkster van Asja²² signaleert eveneens dat in de gezinnen van herkomst complexe problematiek speelt, dat de meisjes daar vaak de rol van 'redder' vervullen en geen eigen leven hebben. Hun zelfbeeld is negatief, diffuus en ze hunkeren naar liefde en geborgenheid (Stichting Blijf van m'n Lijf, 2003); ook zijn ze gevoelig voor de aandacht van jongens. Loverboys bieden hun slachtoffers welkome aandacht (liefde, verering, geld en een spannende, 'glamorous lifestyle' (2002/2003 doorstart Pretty Woman)) op een moment dat meisjes daar gevoelig voor zijn. Slachtoffers realiseren zich dan ook niet altijd dat zij worden uitgebuit.

Slachtoffers voelen zich niet altijd uitgebuit

Uit verklaringen van een slachtoffer kwam naar voren dat ze zich niet realiseerde wat er allemaal was gebeurd. Het besef dat de hoofdverdachte - haar vriend - haar uitbuitte kwam pas toen de politie haar daar direct mee confronteerde. Zo heeft de politie het slachtoffer een documentaire laten zien over de tactieken die gebruikt worden door loverboys om vrouwen over te halen in de prostitutie te gaan werken. Ze zag toen pas in dat hij er bewust voor had gezorgd dat ze enorm bang voor hem was en dat zij daarom achter het raam werkte, terwijl ze het vreselijk vond. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

Uit onderzoek van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling naar het voorkomen van loverboyproblematiek in Flevoland (Blitz, 2004), bleek dat er in de jaren 2002 en 2003 38 slachtoffers waren geïdentificeerd (waarvan acht actueel)²³ en twaalf vermoedelijke slachtoffers. Het gaat om 48 vrouwen en twee mannen. De jongste is elf jaar, de meesten zijn in de leeftijd van 14-16 jaar. Een kleine meerderheid is van Nederlandse afkomst. Voorts waren er vier loverboys geïdentificeerd (waarvan één actueel) en twee vermoedelijke loverboys. De (verdachte)

¹⁹ Zie Hoofdstuk 4 voor informatie over het project.

²⁰ De loverboyslachtoffers die in 2002 bij de STV werden gemeld waren voornamelijk tweede en derde generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen (STV Jaarverslag 2002).

²¹ In toegezonden schriftelijke informatie (een projectdocument en informatie over de periode 2002/2003).

²² Zie BNRM (2002a, p.165) en Hoofdstuk 4 voor informatie over Asja.

²³ Dat wil zeggen slachtoffer op het moment van de dataverzameling voor het onderzoek.

loverboys waren allen mannen. Hun leeftijd varieert van 15-26 jaar en hun afkomst is Marokkaans (3 keer), Nederlands, Surinaams of Antilliaans (elk 1 keer) (Blitz, 2004).²⁴ Ook in de stad Groningen speelt de loverboyproblematiek, zo bleek uit een inventarisatie van de Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD) Groningen (2003).²⁵

3.2.3 Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Een risicogroep

Ook alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) lopen het risico slachtoffer te worden van mensenhandel.²⁶ Sommige ama's worden onder valse voorwendselen naar Nederland gebracht, waar blijkt dat van hen verwacht wordt dat zij in de prostitutie gaan werken, sommige andere worden in een latere fase geworven vanuit de opvang, al dan niet via de loverboymethode.

Ama's: ook in andere landen een kwetsbare groep

Het probleem speelt niet alleen in Nederland. Tijdens een werkbezoek van de NRM in Zweden in 2002 uitten enkele van de gesprekspartners hun bezorgdheid over het feit dat zogenaamde familieleden ama's mee probeerden te krijgen uit de opvang en over het komen en gaan van sommige ama's. Gevreesd werd voor seksuele uitbuiting. Onderzoek op verzoek van de 'Migration Board' wees uit dat in 2002 550 ama's Zweden binnen kwamen. Tijdens de behandeling van hun asielaanvraag woonde 45% in opvangvoorzieningen en 55% bij familie, vrienden of bekenden. In datzelfde jaar verdwenen er 103. Daarvan kwam 20% weer terug, zocht en kreeg een deel asiel in een ander EU land en vertrok een deel naar het land van herkomst of naar familie in een ander land. Over 20 ama's ontbreekt informatie en in 11 gevallen (ruim 10% van de verdwijningen) is er reden om te vrezen dat zij het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Al deze ama's woonden bij familieleden (Wessel, 2003). Een onderzoek van Save the Children in Denemarken (2003) bracht vier gevallen aan het licht van grensoverschrijdende mensenhandel voor seksuele exploitatie en 20 met het oogmerk van het plegen van economische delicten, zoals diefstal. Wolthuis en Blaakman (2001) maken melding van ama's die - vanuit de asielopvang in diverse West-Europese landen - met onbekende bestemming vertrekken en soms in de prostitutie worden aangetroffen. In België analyseerde Child Focus 255 dossiers van 'niet-begeleide kinderen' die in de periode april 1998 tot eind 2001 vermist raakten. Van 64 vermiste jongeren (25%) is bekend dat er een link is met een vorm van mensenhandel, waarvan driekwart in de seksindustrie (De Pauw, 2003). En ook in de REAB newsletter van IOM (maart 2003) wordt - in relatie tot België - melding gemaakt van verhandelde ama's. Op een bijeenkomst in Parijs (25-26 september 2003) over handel in ongeleide minderjarigen (ama's en ongeleide minderjarigen die al dan niet illegaal het bestemmingsland binnen komen, maar geen asiolverzoek indienen) kwam naar voren dat zij in diverse Europese landen, waaronder Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, worden uitgebuit in de kleine criminaliteit, bedelarij, gedwongen prostitutie en andere illegale arbeid (Proceedings European Conference *Trafficking in unaccompanied minors in the European Union*; Vaz Cabral, 2003). Een rapport van Unicef UK (2003) maakt eveneens melding van uitbuiting van ama's in het Verenigd Koninkrijk, binnen en buiten de seksindustrie. Zie in dit verband ook PICUM (2003).

²⁴ De informatie werd verzameld door vragenlijsten te sturen naar alle instellingen die te maken hebben met jongeren van twaalf tot ongeveer 20 jaar (zoals onderwijs, jeugdhulpverlening, algemeen maatschappelijk werk, politie, jeugdclassering). Uit telefonische toelichting van de onderzoeker bleek dat dubbelstellingen met behulp van informatie over geboortedatum en woonplaats werden uitgesloten. En voorts dat het werkelijke aantal slachtoffers waarschijnlijk hoger ligt: na publicatie van de gegevens zijn er veel telefoontjes binnengekomen met meldingen.

²⁵ Om hoeveel slachtoffers het precies gaat is niet duidelijk. Wel is bekend dat in een periode van vijf jaar 25 van de 100 deelnemers aan een project voor tienermoeders in de prostitutie werkzaam zijn (geweest). In hoeverre zij voor een loverboy werk(t)en is niet bekend (Maatschappelijke & Juridische Dienstverlening, 2003).

²⁶ De instroom van ama's nam de laatste jaren fors af: van 6705 in 2000, naar 5951 in 2001 tot 3232 in 2002 (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2003).

Casus

Een meisje uit Sierra Leone/Guinee (geboren 1987) is tegen haar wil naar Nederland gebracht; ze zou naar haar oom in een Afrikaans buurland gaan. Ze moest na aankomst in Nederland 'achter de ramen werken', maar wilde niet. Ze is toen door de man die haar naar Nederland had gebracht enkele dagen achtereen verkracht. De IND-ambtenaar adviseerde haar tijdens het nader gehoor om naar de dokter te gaan voor een zwangerschapstest.

Een meisje uit Nigeria (geboren 1987) is onder valse voorwendselen naar Nederland gekomen: ze zou hier een opleiding krijgen, maar bleek in de prostitutie te moeten werken. "De eerste klant die ik moest bedienen kreeg medelijden met mij en heeft mij naar dit centrum gebracht." Ze wilde aangifte doen van mensenhandel en heeft hierover, begeleid door NIDOS, een oriënterend gesprek gehad met de politie. Ze bleek echter te weinig details te kunnen vertellen om een 'goede aangifte' te doen. (Bron: Vluchtelingenwerk Nederland).

Bovenstaande, aan verslagen van gehoren ontleende, informatie wijst op uitbuiting in de prostitutie. Volgens de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers (SRA)²⁷ komt dit soort informatie incidenteel naar voren in het eerste gehoor²⁸, of het nader gehoor.²⁹ Uit de praktijk bereiken BNRM signalen dat met dergelijke aanwijzingen niet altijd iets wordt gedaan. Asielzoekers die slachtoffer mensenhandel zijn, zijn niet altijd op de hoogte van de B9-regeling en de signalen zouden niet worden herkend, of pas op een heel laat moment. De SRA geeft aan dat degenen die in de prostitutie terecht komen dat gewoonlijk niet melden bij SRA juristen, maar als bekend is dat er daadwerkelijk gedwongen prostitutie heeft plaatsgevonden, of dat daar pogingen toe zijn gedaan, dan worden aan betrokkene de mogelijkheid van het doen van aangifte en de gevolgen daarvan uitgelegd. Vaak wordt Vluchtelingenwerk daar dan ook bij betrokken. In Nederland kan iemand niet tegelijkertijd gebruik maken van de B9 en in een asielprocedure zitten.³⁰ Volgens de SRA wordt als de asielprocedure kansrijk is, zelden beslist om de weg van de B9 te kiezen, omdat men daarmee de kansen op een (vaste) verblijfsvergunning (asiel) weggeeft voor een onzekere, tijdelijke. STV geeft aan dat het voor de politie moeilijk is om opsporingsgronden te vinden als slachtoffers in tweede instantie, soms na jaren, alsnog aangifte willen doen (STV, Jaarverslag 2002).

Wolters (2003), van het Zwolse loverboyproject, noemt de ama's eveneens als risicogroep. Onder de 17 in het project onderkende slachtoffers zouden weliswaar geen ama's zijn (mondelijke informatie van de auteur), maar ook de directeur van de Zwolse Stichting Makoom, verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van ama's in Zwolle, schat dat er jaarlijks vier of vijf ama's ten prooi vallen aan loverboys.³¹

Hulpverleners komen de (voormalige) ama's dan ook in de prostitutie tegen, al of niet als slachtoffer van loverboys³² en dat geldt ook voor de politie.³³ Verder zijn er signalen van seksuele uitbuiting van meisjes die nog in de opvang (ver)blijven, zoals rondhangende mannen, meisjes die nachten weg blijven, ongewenste seksuele contacten, zwangerschappen en abortussen.

²⁷ De SRA bereidt asielzoekers voor op het nader gehoor en het verslag daarvan wordt door de advocaat of behandelend jurist nabesproken met de asielzoeker.

²⁸ Dat is vooral gericht op het vaststellen van identiteit, nationaliteit en reisroute.

²⁹ Het betreft dan het in beslag genomen worden van papieren door de reisagent of door andere figuren en vaak een soort ontsnapping door de betrokkene (schriftelijke informatie SRA).

³⁰ Wel is het mogelijk in de asielprocedure een rustmoment in te lassen als blijkt dat er sprake is van mensenhandel. Er wordt dan gebruik gemaakt van de bedenktijd onder de B9-regeling om de persoon in kwestie in de gelegenheid te stellen zich te beraden op het al dan niet doen van aangifte. De behandeling van de asielaanvraag wordt dan voor maximaal drie maanden aangehouden (schriftelijke informatie STV).

³¹ Bron: telefonische informatie van deze directeur.

³² Bron: mondelinge en telefonische informatie Loverboyproject Zwolle, Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam, Prostitutievertrouwensvrouw Groningen.

³³ Dit komt onder andere tijdens het OOM naar voren en ook in het slachtoffervolgsysteem, waarin mogelijke slachtoffers worden geregistreerd, zijn in 2002 ama's opgenomen.

Casus

In Guinee wordt Z. (geboren 1985) door rebellen meegenomen nadat ze haar moeder hebben vermoord. Ze houden Z. gedurende een maand vast en verkrachten haar herhaaldelijk. Wanneer de rebellen worden aangevallen door Guinese militairen wordt ze bevrijd door een blanke man. Hij neemt haar mee in zijn vrachtwagen waarin ook twee andere meisjes zitten. Na een tijd komen ze aan bij een boot, waar zij aan boord gaan terwijl de blanke man weer vertrekt. De drie meisjes verblijven gedurende de reis in een klein kamertje, een man brengt hen eten en drinken. De reis duurt een maand. Dan haalt de man de meisjes uit het kamertje en reizen ze per trein naar een opvangcentrum. De man legt uit hoe ze bij het centrum moeten komen en vertrekt. Z. meldt zich bij het centrum aan. Later, als ze vanuit het opvangcentrum gaat wandelen, ziet ze een man in een auto. Hij begint tegen haar te praten in een taal die ze niet begrijpt. Vervolgens spreekt hij haar in het Frans aan en biedt haar snoep en kleding aan. Ze stemt in, stapt bij hem in zijn auto en rijdt mee naar zijn huis waar ze een tijd blijft. Op een gegeven moment kan ze het huis niet meer uit, omdat de man haar bedreigt met een pistool. Hij verkracht haar en laat andere mannen in zijn huis haar ook verkrachten. Hij dreigt haar te vermoorden als ze probeert te ontsnappen, uiteindelijk neemt ze toch het risico en lukt het haar om weg te komen. (Bron: Vluchtelingenwerk Nederland).

De opvang van ama's

In 2002 verrichtte de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming in verband met verontrustende berichten incidentenonderzoek in het Opvangcentrum (OC) in Leiden, waar centraal jongere ama's (leeftijd 13-15 jaar) werden opgevangen. De Inspectie constateert dat zich in 2001 veel incidenten hebben voorgedaan, "toegespijst op fysiek geweld en aan seksualiteit gerelateerde problemen". Voorts dat wat zich op het OC exact heeft afgespeeld niet met zekerheid aan te geven is, maar dat een onveilige woonsituatie heeft bestaan voor de ama's, in het bijzonder voor de meisjes (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming Regio Noordoost, 2002, p.10). Mede naar aanleiding van de bevindingen van dit incidentenonderzoek is besloten de Inspectie een toezichtfunctie te geven met betrekking tot de ama-opvang.³⁴

Naar aanleiding van een Kamermotie over incidenten in asielzoekerscentra en vrouwenhandel³⁵ werd een onderzoek ingesteld naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de centrale asielopvang. Het onderzoek betrof a) objectief waarneembare situaties van onveiligheid (incidenten), b) de veiligheidsbeleving van vrouwen en meisjes in de opvang en c) een evaluatie van het bestaande beleid op dit terrein.³⁶ Uit het onderzoek komt naar voren dat vrouwen en alleenstaande minderjarige meisjes het meest kwetsbaar zijn.

Onderzoeksresultaten: de veiligheid van ama's in de asielzoekersopvang

Aan het ama-onderzoeksdeel deden 43 locaties mee.³⁷ Van de daar geënuquêteerde coördinatoren gaf 55% (heel) beperkt zicht te hebben op eventuele incidenten. Hetzelfde geldt voor 79% van de overige medewerkers. Dit betekent dat het aantal werkelijke incidenten hoger zal liggen dan de gemelde gebeurtenissen. Met betrekking tot ama-meisjes rapporteert 16% dat er prostitutie plaatsvindt, 21% constateert ronselen voor de prostitutie binnen de locatie en eveneens 21% ronselen voor prostitutie buiten de locatie (het gaat om respectievelijk 8, 9 en 9 incidenten). Het is moeilijk zekerheid te krijgen over het ronselen voor prostitutie, maar er zijn wel signalen (auto's met buitenlandse kentekenplaten in de nabijheid van de centra en meisjes die duur of uitdagend gekleed in vreemde auto's stappen). Het geschatte slachtofferpercentage onder de

³⁴ In dit verband is relevant dat Boerefijn e.a. (2000), op basis van hun onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het VN Vrouwenverdrag, onder andere aanbevelen dat minderjarige asielzoeksters bescherming moet worden geboden tegen seksuele exploitatie.

³⁵ TK 2000-2001, 19 637 nr. 578.

³⁶ De deelonderzoeken naar incidenten en veiligheidsbeleving vonden plaats in de periode september 2002 tot en met april 2003 en hadden betrekking op de daaraan voorafgaande zes maanden.

³⁷ Dat is 62% van de 69 locaties waar op het moment van het onderzoek meer dan zes ama's verbleven. Hier verbleven op 1 november 2002 naar schatting 1431 ama's, de meesten 16 jaar en ouder. Daaronder, volgens een opgave van het COA, 473 meisjes; de locaties zelf schatten dit aantal lager, namelijk op 340 (Van Burik & Van Vianen, 2003).

meisjesama's bedraagt voor 'ronselen voor' prostitutie binnen de locatie' 3,5%, oftewel 1 op de 29 en voor 'ronselen en benaderen met seksuele bedoelingen buiten de locatie' 8%, oftewel 1 op de 13. Verder melden 14 ama-begeleiders 38 ongewenste zwangerschappen en 12 van hen melden 26 verdachte verdwijningen van ama's³⁸ (Brouns e.a., 2003; Van Burik & Van Vianen, 2003).³⁹

Casus

Een meisje uit Vietnam (geboren 1987) was een paar maanden 'MOB'. Ze gaf aan tegen haar wil meegenomen te zijn naar een voormalig Oostblokland en daar gedwongen te zijn tot prostitutie. Terug in de opvang bleek dat ze 'verwijderbaar' was; haar aanvraag was vanwege de MOB buiten behandeling gesteld. Uit gesprekken van NIDOS en Vluchtelingenwerk met het meisje kwam naar voren dat ze behoefte had om haar verhaal te doen; ze was in haar procedure nog niet nader gehoord. Door Vluchtelingenwerk is, op verzoek van het meisje, een afspraak gemaakt voor het indienen van een nieuw asielverzoek. (Bron: Vluchtelingenwerk Nederland).

Brouns e.a. (2003) concluderen op basis van hun onderzoek dat er geen harde bewijzen zijn gevonden dat asielzoekerscentra knooppunten zijn in de mensenhandel, maar tevens dat de huidige opvang ama-meisjes geen veilig onderkomen biedt en ze niet beschermt tegen risico's van mensenhandel, prostitutie en gedwongen seks.

Een bijkomend probleem is dat een deel van de ama's het recht op verblijf in Nederland verliest zodra ze 18 jaar zijn.⁴⁰

(Bijna) 18 jaar en dan...?

Omdat alle rechten en voorzieningen voor een deel van de ama's wegvallen wanneer zij 18 jaar worden, bevinden zij zich op dat moment in een uiterst kwetsbare positie. De meerderheid van de ama's vertoont een verscheidenheid aan psychosomatische, psychische, gedrags- en ontwikkelingsproblemen.⁴¹ Het terugkeerperspectief kan spanningen veroorzaken of die doen toenemen (Willigen, 2003). Een quick scan van Pharos⁴² betreffende het psychosociale welzijn van ama's in relatie tot het terugkeerbeleid maakte duidelijk dat het de jongeren sinds dit beleid is ingevoerd slechter gaat (Engelhard, z.j.).⁴³ De onveiligheid, het gebrek aan toekomstperspectief en het ontbreken van familie en bekenden noemen zij als belangrijke redenen om niet terug te willen.⁴⁴

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) wijst er in zijn advies betreffende de voortgang en implementatie van de beleidsnota *Alleenstaande minderjarige asielzoekers* van 24 maart 2000⁴⁵ op dat het een illusie lijkt te veronderstellen dat deze groep jeugdigen, als zij 18 jaar zijn, de verantwoordelijkheid voor hun vertrek zal nemen. "De kans is groot dat zij in de illegaliteit verdwijnen als zij, soms na bijna drie jaar verblijf in Nederland,

³⁸ In het onderzoek zijn maatregelen genomen om dubbeltellingen van incidenten te voorkomen.

³⁹ In 2002 zouden in totaal 156 ama's met onbekende bestemming (MOB) zijn vertrokken (ECPAT, 2003).

⁴⁰ De ama-vtv wordt namelijk beëindigd bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar en als de duur van het eerdere verblijf op grond van de ama-vtv korter dan drie jaar is geweest, is terugkeer aan de orde. De voormalige ama is dan zelfstandig verantwoordelijk voor zijn of haar vertrek en heeft 28 dagen de tijd om dit vertrek te organiseren. Daarbij kan de hulp worden ingeroepen van IOM.

⁴¹ Dit is niet verwonderlijk: zij wonen ver van hun familie, hebben een beperkt sociaal netwerk en zijn veelal getraumatiseerd (Adriani & Smit, 1998). In het ACVZ rapport (2003) wordt een onderzoek aangehaald waaruit blijkt dat 74 ama's die in 2001 in West-Brabant waren ondergebracht, gemiddeld zes ingrijpende gebeurtenissen hebben meegemaakt in het land van herkomst, variërend van het overlijden van een naaste tot mishandeld of seksueel misbruikt zijn.

⁴² Pharos is het kenniscentrum vluchtelingen en gezondheid te Utrecht.

⁴³ Het onderzoek vond plaats onder begeleiders van ama's. In totaal 70 mensen die werkzaam zijn in opvang, onderwijs, medische begeleiding en bij IOM vulden hiertoe een vragenlijst in. Klachten als hoofdpijn, slaapproblemen, problemen op school en angst werden veel signaleerd. Veel begeleiders kennen ama's die zelfmoord overwegen.

⁴⁴ Over in België aangetroffen ama's wordt in de eerder genoemde IOM REAB Newsletter (van maart 2003) eveneens vermeld dat ze over het algemeen niet terug willen naar het land van herkomst. Zij hopen veelal verder te kunnen reizen, meestal naar het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁵ Zoals verwoord in een beleidsnota van 1 mei 2001.

op hun 18^{de} jaar terug moeten, met alle mogelijke gevolgen van dien, zoals (...) het slachtoffer worden van mensenhandel (...).” ECPAT (2003) citeert een medewerker van een KWE (een kleine wooneenheid voor ama's) in Rotterdam, die aangeeft dat pooiers meisjes in de KWE al benaderen en klaarstomen voor de prostitutie voordat zij 18 jaar zijn. Tot dat moment beschermt de KWE hen, maar op het moment dat ze 18 worden en de KWE moeten verlaten slaan de pooiers hun slag.

Op een door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) georganiseerde expertmeeting met als onderwerp *Kinderen in en na de asielprocedure* (15 juni 2003) werd ook gesproken over de toegenomen psychische belasting die het ama-beleid veroorzaakt. Dat geldt zeker voor ama's die, toen ze onder het oude beleid vielen, op integratie waren gericht en nu worden geconfronteerd met het huidige, op terugkeer gerichte beleid. Maar niet alleen voor hen. Er werd geconstateerd dat sommige voormalige ama's daadwerkelijk de illegaliteit verkiezen (zie ook ACVZ, 2003). Zij verkiezen een illegaal leven in Nederland boven terugkeer naar het land van herkomst. Dit in verband met de schrijnende omstandigheden daar, maar ook omdat degenen die nog familie hebben in het land van herkomst hun eigen economische situatie en die van hun familie willen verbeteren. Vaak zijn zij er op uit gestuurd en willen ze niet zonder geld terugkeren, mede omdat er nog schulden open staan (ECPAT, 2003).⁴⁶

3.2.4 'Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers'

Op bovengenoemde ACVZ-bijeenkomst kwam ook de kwetsbare positie van 'begeleide ama's', de zogenaamde 'bama's' aan de orde. Bama's zijn minderjarigen die in Nederland iemand hebben die voor hen kan zorgen of die geacht wordt voor hen te kunnen zorgen. Zij worden dan niet langer als alleenstaand beschouwd en kunnen geen aanspraak maken op de bescherming van het ama-beleid (Kinderrechtencollectief, 2002). Wanneer de bama alleen aankomt in Nederland en zijn asielverzoek wordt in het Aanmeldcentrum (AC) afgewezen, dan krijgt hij geen verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama-verblijfsvergunning)⁴⁷, maar wordt toevertrouwd aan het familielid, dat vervolgens wordt geacht ervoor te zorgen dat de bama weer uit Nederland vertrekt.⁴⁸ Deze verantwoordelijkheid wordt in ieder geval aangenomen bij (aangetrouwde) familie tot in de vierde graad (VC C2/7.10.1), maar het kan in de praktijk ook gaan om een bekende. Er wordt voor de periode van het verblijf in Nederland in de voogdij van de minderjarige voorzien. Het NIDOS, de landelijke voogdij-instelling voor ama's, checkt de volwassene in kwestie weliswaar, maar het blijft een feit dat deze volwassene ongevraagd en mogelijk ongewild, wordt opgezadeld met (de zorg voor) een kind. Een van de conclusies in het ACVZ rapport over de positie van kinderen in de asielprocedure (2003) luidt dan ook dat de bama-praktijk bij alleenreizende bama's, in het geval van tweede tot en met vierdegraads familie, niet goed te verdedigen is; de bama dient dan als ama behandeld te worden.

⁴⁶ Waarschijnlijk hebben veel ama's familieleden in het land van herkomst. Onderzoek onder inmiddels volwassen ama's, die op het moment van het onderzoek gemiddeld 6 jaar en 3 maanden in Nederland woonden, wees uit dat 37% van hen contacten in het land van herkomst had met familie, vrienden en bekenden. Het betrof jongvolwassenen met een permanente verblijfsstatus (Van Wijk-Zielstra e.a., 2001).

⁴⁷ Oftewel een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking verblijf als ama.

⁴⁸ Volgens §C2/7.1.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (VC 2000) beschouwt de minister een minderjarige asielzoeker alleen als alleenstaand indien er geen sprake is van mogelijke begeleiding of verzorging in Nederland door een meerderjarige die daar de verantwoordelijkheid voor heeft of die geacht kan worden die te hebben. Dat is niet noodzakelijkerwijs een wettelijk vertegenwoordiger. Van een begeleider of verzorger wordt verwacht dat hij met de minderjarige reist naar het land van herkomst of een ander land waar zij redelijkerwijs naar toe kunnen gaan, teneinde daar opvang en begeleiding te bieden, ofwel dat hij opvang in een andere vorm buiten Nederland regelt (C2/7.10.2).

Verzorgende familierelaties?

Tijdens het nader gehoor checkt de IND de (familie)relatie eveneens, maar dit gebeurt marginaal en het gaat in de praktijk niet altijd goed. Zo kwam een zwakbegaafde Angolese jongeman met een 5-jarig broertje op straat terecht en wordt een minderjarige soms niet als ama bejegend omdat er familie in Nederland is, ook al is de persoon in kwestie onvindbaar. (Bron: mondelinge informatie Vluchtelingenwerk Nederland).

De ACVZ (2003) concludeert dat in geval van begeleiding bij binnenkomst aan de bama-praktijk een toets toegevoegd zou moeten worden of de begeleider in redelijkheid geacht kan worden verantwoordelijk te zijn voor de ama.

De beschreven situaties maken de betrokken minderjarigen uitermate kwetsbaar voor uitbuiting, in de seksindustrie, of bijvoorbeeld in de huishouding van de familie aan wie zij zijn opgedrongen. Rechterlijke uitspraken (Raad van State, 14 mei 2003 en rechtbank Zwolle, 14 augustus 2003) maken duidelijk dat het voor de overheid moeilijk zal zijn om vast te houden aan het huidige bama-beleid voor wat betreft het zonder meer afschuiven van verantwoordelijkheden op (verre) familie.

3.2.5 Vrouwen in de asielzoekersopvang

Een deel van hetgeen in het voorgaande vermeld werd in relatie tot ama's in de asielzoekersopvang geldt ook voor meerderjarige vrouwen in de opvang. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Brouns e.a. (2003)⁴⁹ blijkt dat de medewerkers (nog) minder zicht hebben op wat zich aan incidenten voordoet met betrekking tot bewoonsters in het algemeen.⁵⁰ Hier geldt dus in nog sterkere mate dat het aantal werkelijke incidenten waarschijnlijk (veel) hoger ligt dan het aantal gemelde incidenten.

Onderzoeksresultaten: de veiligheid van vrouwen in de asielzoekersopvang

Prostitutie wordt door 40% van de locaties gemeld. Daarbij is vaak geen sprake van dwang: "Prostitutie komt voor, geregeld zelfs (...) een aantal vrouwen zit al in het vak voordat ze hier komen, voor een aantal betekent het de mogelijkheid de welvaart te verhogen en voor weer anderen is het een vorm van aandacht van mannen", aldus een citaat uit het onderzoek (p.38), al zijn er veelal wel dwingende materiële omstandigheden. 'Ronselen voor prostitutie binnen de locatie' wordt door 20% van de locaties gesignaleerd. Het betreft 31 incidenten (gemiddeld 1,4 per locatie) en het geschatte slachtofferpercentage is 0,33 oftewel 1 op de 297. 'Ronselen voor prostitutie buiten de locatie' is door 19% van de locaties gesignaleerd. Het betreft 35 incidenten (gemiddeld 3,6 per locatie) en een slachtofferpercentage van 0,95 oftewel 1 op de 87. Voorts meldden in totaal 51 locaties samen 92 'verdachte verdwijningen'. Het gaat hierbij om vrouwen die onaangekondigd en zonder directe aanleiding van bijvoorbeeld dreigende uitzetting MOB zijn gegaan en waarbij medewerkers signalen hebben dat de vrouwen in de prostitutie zijn beland (Van Burik & Van Vianen, 2003). De cijfers die betrekking hebben op incidenten met betrekking tot vrouwen in asielzoekerscentra betreffen overigens deels ook ama's.⁵¹

3.2.6 Vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus

Niet alleen illegaal in Nederland verblijvende of werkende personen zijn kwetsbaar voor uitbuiting. Dit geldt ook voor vrouwen die via een (schijn)huwelijk of -relatie met een legaal in Nederland verblijvende man over een afhankelijke verblijfsstatus beschikken en om die reden in Nederland mogen werken, ook in de prostitutie. Zij kunnen daartoe door hun partner worden aangezet of gedwongen (zie ook Wijers & Lap Chew, 1999). Bij controles worden zij niet gemakkelijk als slachtoffer herkend: zij verblijven en werken immers legaal en komen, uit angst

⁴⁹ Aan dit onderzoek deden, wat betreft het gedeelte dat (onder meer) betrekking had op incidenten, 131 locaties mee (dit is 93% van de benaderde locaties).

⁵⁰ Redelijk tot goed zicht zeggen 31% van de coördinatoren en 19% van de medewerkers Wonen te hebben.

⁵¹ Er is dus enige overlap tussen deze cijfers en die betreffende de ama's, welke eerder in dit hoofdstuk werden gepresenteerd (dit werd bij telefonische navraag bevestigd door Van Burik, een van de onderzoekers).

voor het verlies van de partner en de bijbehorende verblijfsstatus, ook niet snel naar buiten met hun verhaal. De politie komt bij controles steeds vaker prostituees met een van een partner afhankelijke verblijfsstatus tegen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn (mondelijke informatie PPM/dNP). Vooral Zuid-Amerikaanse vrouwen zouden zo worden uitgebuit, maar concrete gegevens ontbreken.

Braziliaanse slachtoffers

Braziliaanse ngo's melden BNRM dat een groot deel van de daarheen teruggekeerde slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie in Nederland tewerk zou zijn gesteld. Een deel van hen zou via Suriname naar Nederland komen, aldus de samenvatting van een door de ngo IBISS verricht onderzoek naar handel in vrouwen en minderjarigen voor seksuele doeleinden. Ook in het onderzoek van Leal en De Fátima Leal (2003) komt Nederland als belangrijk bestemmingsland naar voren (op de eerste plaats komt Spanje). In de registraties tot en met 2002 van de STV, de IND, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) staan echter zelden Braziliaanse slachtoffers vermeld. Geopperd wordt wel dat zij wellicht niet als slachtoffers zijn herkend vanwege de geschetste (schijn)huwelijksconstructie.⁵² In dit verband is interessant dat er volgens Leal en De Fátima Leal (2003) in een bepaalde regio in Brazilië enige tijd een brochure circuleerde met de tekst 'BRAZIL/NETHERLANDS Do you want to meet a kind man? ...' Ook de STV vermoedt dat het feit dat er nauwelijks Zuid-Amerikaanse slachtoffers worden gemeld niet betekent dat zij er niet zijn, maar dat "een eigen ondersteuningsnetwerk of systeem" maakt dat er weinig beroep op de reguliere hulpverlening wordt gedaan (STV Jaarverslag 2002, p.21).⁵³

Uit de veelheid van bureaus die bemiddelen bij het zoeken van partners in bijvoorbeeld de voormalige Oostbloklanden, blijkt dat het aanbod van (vrouwelijke) partners aanzienlijk is.⁵⁴

Het komt ook voor dat slachtoffers van mensenhandel in Nederland een partner zoeken om, bijvoorbeeld na afloop van de B9, in Nederland te mogen blijven. Dit wordt in sommige gevallen zelfs aangeraden door hulpverleners. Dat de nood hoog is blijkt uit de weinig kritische wijze waarop slachtoffers daarbij soms te werk gaan.

Alle hoop gevestigd op een legaal in Nederland verblijvende partner

Een slachtoffer verklaart aan de politie: "Tijdens mijn werk heb ik een klant ontmoet. Ik weet niet hoe zijn echte naam is. Ik heb zijn telefoonnummer. Ik wil graag met hem trouwen, hier in de cel als dat mogelijk is." Een ander: "Ik heb een Nederlandse vriend en ik hoop dat ik met hem mag samenleven. Ik heb geen toekomst in de Oekraïne en ik hoop dat wel te hebben in Nederland. Ik weet zijn adres niet, maar ik kan er wel zo naar toe gaan." Volgens de politie zijn deze vriendjes vaak 'geen lekkere types'. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

Een schijnhuwelijk kan vervolgens ook weer een middel zijn om slachtoffers onder druk te zetten. Uit een van de (andere) in 2002 afgeronde opsporingsonderzoeken mensenhandel bleek dat werd gedreigd om het schijnhuwelijk dat het slachtoffer had met een oudere Turkse man, bekend te maken bij de autoriteiten.

⁵² Een soortgelijke redenering gaat op voor gedwongen huwelijken, een verschijnsel waarover de ACVZ zich zal buigen.

⁵³ Onder de STV-meldingen in 2003 zijn wel Braziliaanse slachtoffers.

⁵⁴ Het CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) signaleert in zijn Algemene Aanbeveling Nr. 19 nieuwe vormen van seksuele exploitatie, waaronder dit soort georganiseerde huwelijken. Tot 1992 was er van overheidswege toezicht op relatiebemiddeling (Boerefijn e.a., 2000). Vrouwen kunnen overigens vanuit een illegale status in Nederland geen verblijfsvergunning aanvragen voor verblijf bij een nieuwe partner. Zij moeten daartoe in het land van herkomst een machtiging voorlopig verblijf (mvv) aanvragen. Daartoe zijn veel vrouwen in de praktijk niet in staat, wat betekent dat het verblijf bij de nieuwe partner weliswaar kost en inwoning biedt, maar lang niet altijd een einde maakt aan hun illegale status. Daarmee is hun kwetsbaarheid groot, aldus Kraus (2003).

3.2.7 Afrikaanse slachtoffers

Het traject van mensenhandel bestaat, wanneer het buitenlandse slachtoffers betreft, veelal uit drie fasen: werving, transport en uitbuiting.⁵⁵ De werving kan verschillende vormen aannemen, van ontvoering tot misleiding via het aanbieden van een huwelijk of werk. In het laatste geval worden slachtoffers misleid over de aard van het werk of de werkomstandigheden.⁵⁵ Bij de werving van slachtoffers uit Afrika⁵⁶ - en vooral Nigeria - wordt geregeld misbruik gemaakt van rituelen om hen onder controle te krijgen en te houden. Handelaren sluiten, veelal in overleg met ouders, een overeenkomst met vrouwen of meisjes om hen tegen betaling naar Europa te brengen (Van Dijk e.a., 2000).⁵⁷ Volgens Marfo van de *Stichting Christian Aid and Resources Foundation* (CARF) worden vrouwen ook wel gekocht van arme gezinnen, die veronderstellen dat hun kind een goede toekomst wacht.⁵⁸ De slachtoffers hebben echter geen idee van de werkelijke omvang van de terug te betalen bedragen; het gaat om bedragen in dollars en zij kennen de waarde van de dollar niet. Ze denken dat het om kleine, in Europa gemakkelijk terug te verdienen bedragen gaat. De mondelinge afspraken worden bezegeld met rituelen. Deze vinden vaak plaats in aanwezigheid van een lokale priester, bij heiligdommen of op het kerkhof. Daarbij beloven de slachtoffers hun 'schuld' af te zullen lossen, hun naam, hun herkomst of de naam van de handelaren nooit te noemen, zeker niet aan de politie, en te gehoorzamen aan hun 'madame' (Thijs & de T'Serclaes, 2000), anders zullen er nare dingen gebeuren met hen zelf of met hun ouders: gek of ziek worden, dood gaan.⁵⁹ Er worden, volgens Van Dijk e.a. (2000), veelal met geweld, lichaamseigen materialen als nagels, (schaam)haar of (menstruatie)bloed afgenomen en achtergehouden, wat de druk vergroot en wat ervoor zorgt dat de intimidatie voortduurt wanneer de slachtoffers eenmaal in Europa zijn. De voodooaanmaakt dat de vrouwen doen wat hen wordt opgedragen. Bij twee van de drie Nigeriaanse slachtoffers die werden geïnterviewd in het kader van het onderzoek van Hopkins en Nijboer (z.jr.) vonden dergelijke voodoo-rituelen plaats voordat zij naar Nederland werden getransporteerd. Van Dijk e.a. zijn ervan overtuigd "dat de handelaren er effectief toe in staat zijn om voor de meisjes een werkelijkheid te creëren die zeer realistisch overkomt en hen veel angst inboezemt" (p.52).

3.3 Slachtofferregistratie Stichting Tegen Vrouwenhandel

Bij de Helpdesk van de STV, het landelijk meldpunt voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, komen meldingen binnen van onder andere politie, opvangvoorzieningen, particulieren, instellingen voor vluchtelingen en asielzoekers, (jeugd)hulpverleningsinstellingen en slachtoffers zelf (STV, 2001; 2002; 2003). Deze worden geregistreerd. Tot voor kort gebeurde dit handmatig, met ingang van het jaar 2003 is een geautomatiseerd registratiesysteem in gebruik.⁶⁰

De registratiegegevens geven geen volledig beeld van de aard of omvang van mensenhandel in Nederland. Dit komt doordat de STV voor meldingen afhankelijk is van derden en deze niet alle slachtoffers melden. Bovendien komen niet alle slachtoffers ter kennis van instanties, of

⁵⁵ Zie ook <http://www.crimereduction.gov.uk/toolkits/tp00.htm> (UK anti-trafficking toolkit).

⁵⁶ Hierbij kan het overigens ook gaan om ama's.

⁵⁷ Van Dijk is verbonden aan het Afrika Studiecentrum, dat op verzoek van de Unit Mensensmokkel van het IRT Noordoost-Nederland een onderzoek deed naar het fenomeen voodoo in relatie tot mensenhandel vanuit Nigeria.

⁵⁸ Mondelinge communicatie. Soms vormen schulden van de ouders de aanleiding om verhandeld te worden. Hopkins en Nijboer (z.jr.) beschrijven hiervan een voorbeeld.

⁵⁹ De rituelen vinden ook wel plaats (of worden herhaald) in Nederland (Van Dijk e.a., 2000; mondelinge informatie Marfo).

⁶⁰ De hier vermelde gegevens zijn nog handmatig verwerkt.

worden daar als zodanig herkend. Verder is het zo dat dubbeltellingen weliswaar zoveel mogelijk worden voorkomen, maar niet zijn uit te sluiten.

Deze paragraaf geeft een overzicht van gegevens uit de STV-registratie. Dat betreft, voor zover beschikbaar, de jaren 1998 tot en met 2002. Aan de orde komen het land, respectievelijk de regio van herkomst en de leeftijd en sekse van de slachtoffers. De paragraaf wordt besloten met informatie over de melders.

3.3.1 Regio's en landen van herkomst

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de regio's van herkomst van de (vermoedelijke) slachtoffers mensenhandel die bij de STV zijn geregistreerd.

Tabel 3.1 Herkomst van bij STV geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar⁶¹

Regio/Land	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Centraal- en Oost-Europa	131	57%	123	43%	134	39%	142	50%	170	50%	700	47%
Afrika	45	20%	79	28%	101	30%	45	16%	105	31%	375	26%
Azië	15	7%	26	9%	26	8%	11	4%	13	4%	91	6%
Nederland	13	6%	13	5%	25	7%	11	4%	18	5%	80	5%
Latijns-Amerika+ Caraïben	24	11%	15	5%	7	2%	3	1%	11	3%	60	4%
West-Europa (excl. Nederland)	-	-	6	2%	1	0%	2	1%	3	1%	12	1%
Midden-Oosten	-	-	3	1%	2	1%	-	-	6	2%	11	1%
Onbekend	-	-	22	8%	45	13%	70	25%	17	5%	154	10%
Totaal	228	100%	287	100%	341	100%	284	100%	343	100%	1483	100%

Bron: STV (2002; 2003).

Tabel 3.2 geeft, in alfabetische volgorde, de belangrijkste landen van herkomst.⁶² In Bijlage 4 (Tabel B3.2) is een compleet overzicht van alle landen van herkomst opgenomen.

Tabel 3.2 Belangrijkste herkomstlanden van bij STV geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Land	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Albanië	4	2%	-	-	5	1%	4	1%	8	2%	21	1%
Bulgarije	20	9%	7	2%	19	6%	40	14%	59	17%	145	10%
China	11	5%	21	7%	19	6%	10	4%	8	2%	69	5%
Dominicaanse Republiek	11	5%	3	1%	4	1%	-	-	3	1%	21	1%
Hongarije	3	1%	2	1%	6	2%	4	1%	1	0%	16	1%
Kameroen	1	0%	1	0%	4	1%	2	1%	10	3%	18	1%

⁶¹ In de jaren 1992 tot en met 1994 werden in totaal 324 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel aangemeld bij de STV. Hun aantal steeg van 70 (in 1992) tot 166 (in 1994). Gegevens over de herkomstlanden van de in deze periode bij de STV aangemelde slachtoffers zijn in de onderhavige rapportage niet opgenomen, maar wel terug te vinden in de Eerste rapportage^{NRM1} en uiteraard in de oorspronkelijke bron (STV, 2001).

⁶² Opgenomen zijn de landen waar in de periode 1998 tot en met 2002 ten minste 15 slachtoffers vandaan kwamen, of in 2002 ten minste vijf.

Land	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Letland	4	2%	-	-	9	3%	1	0%	1	0%	15	1%
Liberia	7	3%	2	1%	4	1%	4	1%	-	-	17	1%
Litouwen	7	3%	7	2%	10	3%	10	4%	13	4%	47	3%
Malawi	-	-	4	1%	11	3%	-	-	-	-	15	1%
Moldavië	6	3%	4	1%	6	2%	9	3%	14	4%	39	3%
Nederland	13	6%	13	5%	25	7%	11	4%	18	5%	80	5%
Nigeria	19	8%	41	14%	41	12%	15	5%	45	13%	161	11%
Oekraïne	9	4%	24	8%	12	4%	18	6%	5	1%	68	5%
Polen	11	5%	17	6%	12	4%	4	1%	9	3%	53	4%
Roemenië	11	5%	10	3%	10	3%	4	1%	22	6%	57	4%
Russische Federatie	12	5%	26	9%	19	6%	27	10%	16	5%	100	7%
Sierra Leone	3	1%	8	3%	10	3%	6	2%	12	3%	39	3%
Slowakije	-	-	7	2%	5	1%	1	0%	2	1%	15	1%
Soedan	11	5%	10	3%	4	1%	1	0%	1	0%	27	2%
Tsjechië	25	11%	12	4%	14	4%	8	3%	6	2%	65	4%
Turkije	-	-	3	1%	1	0%	-	-	5	1%	9	1%
Wit-Rusland	3	1%	-	-	2	1%	1	0%	8	2%	14	1%
Onbekend	14	6%	26	9%	49	14%	72	25%	21	6%	182	12%
Overig	23	10%	39	14%	40	12%	32	11%	56	16%	190	13%
Totaal	228	100%	287	100%	341	100%	284	100%	343	100%	1483	100%

Bron: STV (2002; 2003).

De STV registratiegegevens over het jaar 2001 wijken - waarschijnlijk vooral door de toen slechte bereikbaarheid van de STV - af van die in voorgaande jaren. Het totale aantal gemelde slachtoffers is in dat jaar laag, het percentage onbekende landen van herkomst hoog. BNRM^{NRM1} plaatste om deze redenen kanttekeningen bij de representativiteit van de desbetreffende gegevens. De indruk dat het jaar 2001 een afwijkend beeld te zien geeft waarop geen conclusies over trendbreuken gebaseerd kunnen worden, wordt versterkt door het feit dat het totale aantal bij STV gemelde slachtoffers in het jaar 2002 weer toegenomen is en het percentage onbekende herkomstlanden aanzienlijk is gedaald (van 25% in 2001 naar 6% in 2002). Om deze reden worden de gegevens over 2002 in het navolgende vooral vergeleken met de jaren vóór 2001.

Centraal- en Oost-Europa is ook in 2002 de regio waar de meeste slachtoffers vandaan komen. Het aantal meldingen uit die regio nam, vergeleken met de periode 1998 tot en met 2000, toe tot 50%. Het aantal meldingen betreffende uit Afrika afkomstige slachtoffers was in 2002 ook weer aanzienlijk (31%). In dezelfde periode nam het aantal meldingen van slachtoffers uit Azië wat af (tot 4%). Uit Nederland komt 5% en de overige regio's nemen elk ongeveer 1 tot 3% voor hun rekening.

Op individueel landenniveau zijn er verschuivingen. In de regio Centraal- en Oost-Europa lijken landen als Hongarije, Letland, de Oekraïne, Polen, de Russische Federatie, Slowakije en Tsjechië (wat) in betekenis als herkomstland te hebben ingeboet, terwijl landen als Albanië, Wit-Rusland,

maar vooral Bulgarije, Moldavië en Roemenië (verder) in opkomst lijken te zijn.⁶³ In Afrika is Nigeria al jaren het belangrijkste land van herkomst: in totaal 11% van alle slachtoffers die in de periode 1998 tot en met 2002 werden gemeld komen daar vandaan. Malawi lijkt, na een kortdurend 'piekje', niet of nauwelijks meer van betekenis te zijn als herkomstland, evenals Soedan, terwijl - ook de totale tabel in Bijlage 4 in ogenschouw genomen - Angola, Guinee, Ivoorkust en vooral Kameroen en Togo in opkomst lijken. De in betekenis afnemende rol van Azië als herkomstregio heeft te maken met de positie van China. Daar kwamen eind jaren '90 groeiende aantallen slachtoffers vandaan (veelal ama's), maar dat aantal nam de laatste jaren weer af.

Voorts valt op dat er in 2002 voor het eerst slachtoffers zijn gemeld die afkomstig zijn uit Cuba en dat het aantal slachtoffers afkomstig uit Turkije lijkt toe te nemen.

Tabel 3.3 bevat een rangordening per jaar van de vijf belangrijkste landen van herkomst.

*Tabel 3.3 Rangordening van belangrijkste herkomstlanden van slachtoffers, per jaar*⁶⁴

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Totale rangordening (1998 t/m 2002)
Tsjechië	1					
Bulgarije	2		3'	1	1	2
Nigeria	3	1	1	4	2	1
Nederland	4		2	5	4	4
Russische Federatie	5	2	3'	2	5	3
Oekraïne		3		3		
China		4	3'			5
Polen		5				
Roemenië					3	

Ook uit dit overzicht komen de verschuivingen in de tijd naar voren. Nigeria, en de Russische Federatie behoren jaarlijks tot de vijf belangrijkste landen van herkomst; Bulgarije en Nederland bijna ieder jaar. Tsjechië, Polen en China behoorden daar in het verleden toe. De positie van de Oekraïne is in dit opzicht niet helemaal duidelijk, terwijl Roemenië wellicht in opkomst is.⁶⁵

⁶³ Met opzet wordt hier het woord 'lijken' gehanteerd: de aantallen landen zijn groot, de aantallen slachtoffers per land (relatief) klein en toevallige factoren (zoals een controle in een bordeel waar een aantal slachtoffers met een bepaalde herkomst wordt aangetroffen) kunnen het overzicht gemakkelijk beïnvloeden.

⁶⁴ Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats gaat.

⁶⁵ Bulgarije en Roemenië zijn ook volgens het eerste jaarrapport van het Regional Clearing Point (RCP, 2003) belangrijke herkomstlanden in de regio Zuid-Oost Europa. Dat geldt ook voor Albanië, Moldavië en Kosovo, van waaruit in Nederland echter tot op heden minder slachtoffers werden aangetroffen.

3.3.2 Leeftijd en sekse

Tabel 3.4 bevat de leeftijdsverdeling van de in 2001 en 2002 bij STV gemelde slachtoffers.

Tabel 3.4 Leeftijdsverdeling van in 2001 en 2002 bij de STV gemelde slachtoffers

Leeftijdscategorie	2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
10 tot 14 jaar	2	1%	-	-	2	0%
14 tot 18 jaar	25	9%	41	12%	66	10%
18 tot 24 jaar	86	30%	130	38%	216	35%
24 tot 30 jaar	39	14%	56	16%	95	15%
30 tot 40 jaar	12	4%	19	6%	31	5%
40 jaar en ouder	1	0%	5	1%	6	1%
Onbekend	119	42%	92	27%	211	34%
Totaal	284	100%	343	100%	627	100%

Bron: STV (2002; 2003).

De meeste slachtoffers zijn, zowel in 2001 als in 2002, in de leeftijd van 18 tot 30 jaar. Van de slachtoffers van wie de leeftijd bekend is, zijn er 41 minderjarig. Dat is 16% van de 251 meldingen met bekende leeftijd, eenzelfde percentage als in 2001.⁶⁶ Het aantal minderjarige slachtoffers dat bij de STV werd gemeld nam dus toe, maar hun aandeel in het totale aantal slachtoffers bleef gelijk.

Over de sekse van de gemelde slachtoffers rapporteert de STV niet, maar het gaat in slechts een enkel geval per jaar om mannen of jongens (mondeline en schriftelijke informatie van de STV).

3.3.3 De melders

Tabel 3.5 geeft een overzicht van aantallen meldingen door verschillende categorieën melders in 2001 en 2002.

Tabel 3.5 Melders van slachtoffers in 2001 en 2002

Melder	2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Politie	135	48%	193	56%	328	52%
Opvangvoorziening	23	8%	24	7%	47	7%
Particulieren	18	6%	36	10%	54	9%
Vluchtelingenwerk/asiel	17	6%	25	7%	42	7%
Jeugdhulpverlening	12	4%	10	3%	22	3%
Juridische dienstverlening	11	4%	13	4%	24	4%
Hulpverleningsinstelling	8	3%	11	3%	19	3%
Slachtoffer zelf	6	2%	11	3%	17	3%
Gezondheidszorg/veldwerk	3	1%	5	1%	8	1%

⁶⁶ In 2001 ging het bij 27 van de 165 meldingen met bekende leeftijd om minderjarigen en dat is eveneens 16%.

Melder	2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Anoniem	48	17%	-	-	48	8%
Overig	3	1%	15	4%	18	3%
Totaal	284	100%	343	100%	627	100%

Bron: STV (2002; 2003).

De politie⁶⁷ was in 2001 verantwoordelijk voor bijna de helft van het totale aantal meldingen bij STV. Dit is in 2002 toegenomen tot 56%. Hoewel de STV in de tekst van het jaarverslag 2002 vermeldt dat er ook in dat jaar anonieme meldingen binnen kwamen, komen deze in bovenstaande tabel voor 2001 wel, maar voor 2002 niet voor. Het aandeel meldingen van particulieren (prostituees, bordeelhouders, klanten, vrienden en partners) lijkt wat toegenomen.⁶⁸ Ook vanuit opvangvoorzieningen⁶⁹ en Vluchtelingenwerk/asiel⁷⁰ komen vrij frequent meldingen. Andere melders zijn (in afnemende frequentie): juridische dienstverlening⁷¹, hulpverleningsinstellingen⁷², slachtoffers zelf, instellingen voor jeugdhulpverlening⁷³ en instellingen voor gezondheidszorg en veldwerk⁷⁴. De overige in het overzicht opgenomen (categorieën) melders (zoals maatschappelijke organisaties, migrantenorganisaties, verenigingen, stichtingen en lokale initiatieven) melden incidenteel slachtoffers bij de STV. Voor meer informatie over de aard van de meldingen en over de vragen waar de melders mee komen wordt verwezen naar STV (2003).

3.4 (Mogelijke) slachtoffers binnen het slachtoffervolgsysteem

Mensenhandelaren verplaatsen hun slachtoffers regelmatig naar andere locaties, gemeenten en regio's. In het verleden kwam het daardoor voor dat slachtoffers bij verschillende politiekorpsen bekend waren zonder dat de korpsen dit van elkaar wisten, of dat een probleem opgelost leek te zijn, terwijl een slachtoffer elders tewerk werd gesteld. Om de informatiepositie van de politie te verbeteren ontwikkelde de politie het slachtoffervolgsysteem *IKP-S*. In het systeem worden mogelijke slachtoffers geregistreerd. Daarbij gaat het om personen die, volgens een bepaald puntensysteem gekoppeld aan een lijst met signalen van mensenhandel,⁷⁵ een score van 10 punten of meer hebben. Volgens de *Prostitutie en mensenhandel Korpsmonitor 2002* (PPM/dNP, 2003) voeren twintig van de vijftientwintig regiokorpsen (mogelijke) slachtoffers in IKP-S in. Registratie, het traceren van slachtoffers en het voorkomen van dubbelingen in

⁶⁷ Daarbij gaat het om alle mogelijke politiediensten die met mensenhandel te maken (kunnen) krijgen.

⁶⁸ Het is moeilijk om hier met stelligheid uitspraken over te doen; wellicht werden voorheen veel van deze melders onder de categorie 'anoniem' geregistreerd.

⁶⁹ Waaronder voorzieningen voor maatschappelijke- en vrouwenopvang en religieuze, particuliere of lokale initiatieven.

⁷⁰ Daarbij gaat het om beroepsgroepen die werkzaam zijn in aanmeldcentra, opvangcentra en asielzoekerscentra, zoals Vluchtelingenwerk, maar ook om begeleiders en medische staf, het COA en het Grenshospitium.

⁷¹ Zoals Bureaus voor Rechtshulp, Sociale Raadsliden, Bureaus voor Slachtofferhulp en advocaten.

⁷² Algemeen Maatschappelijk Werk, Prostitutie Maatschappelijk Werk en de casemanagers en coördinatoren van de integratienetwerken.

⁷³ Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg en het Voogdijmaatschappelijk werk van Stichting NIDOS. Het NIDOS, voorheen 'De Opbouw', is de landelijke voogdij-instelling voor ama's.

⁷⁴ Instellingen die op de werkplek of tijdens spreekuren medische zorg en voorlichting bieden aan prostituees (GGD's, artsen, ziekenhuismedewerkers).

⁷⁵ De lijst maakt deel uit van de *Aanwijzing aanpak mensenhandel* van het College van PG's en werd uitgewerkt door PPM/dNP. Daarbij werden aan elk signaal punten toegekend (maximaal 10 per signaal). Zo scoren de signalen 'werken voor een opvallend lage prijs' en 'werken op verschillende plaatsen' laag (elk 2 punten) en 'illegaal verblijf' en 'schuldopbouw' hoog (elk 10 punten). De opgetelde punten geven een indicatie van de waarschijnlijkheid dat de politie te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel.

het systeem is overigens niet eenvoudig: slachtoffers werken veelvuldig onder verschillende namen en de namen van buitenlandse slachtoffers worden niet altijd eenduidig gespeld.⁷⁶

3.4.1 Geboortelanden

Tabel 3.6 geeft, in alfabetische volgorde, een overzicht van de belangrijkste herkomstlanden (i.c. de geboortelanden) van de (mogelijke) slachtoffers in IKP-S,⁷⁷ met in de rechterkolom de rangordening van de vijf belangrijkste geboortelanden (in afnemende frequentie). Een compleet overzicht is te vinden in Bijlage 4 (Tabel B3.6).

Tabel 3.6 Geboortelanden van (mogelijke) slachtoffers in IKP-S (2002)⁷⁸

Geboorteland	N	%	Rangordening
Albanië	8	2%	
Bulgarije	106	29%	1
Dominicaanse Republiek	5	1%	
Liberia	7	2%	
Litouwen	8	2%	
Marokko	5	1%	
Nederland	6	4%	
Nigeria	23	6%	4
Oekraïne	9	2%	
Polen	22	6%	5
Roemenië	38	10%	2
Rusland	18	5%	
Sierra Leone	25	7%	3
Slowakije	5	1%	
Soedan	11	3%	
Tsjechië	5	1%	
Overig	60	16%	
Totaal	371	100%	

In het jaar 2002 zijn in IKP-S 371 (mogelijke) slachtoffers geregistreerd. De informatie over herkomstlanden is vergelijkbaar met die uit de STV registratie. Ook in IKP-S staan in het jaar 2002 Bulgarije - bijna een derde deel van de geregistreerde (mogelijke) slachtoffers komt hiervandaan - Roemenië en Nigeria in de 'top 5'. En, al vallen ze buiten de top 5, ook 'Rusland' en Nederland scoren hoog. Maar er zijn ook verschillen: anders dan in de STV registratie heeft de politie naar verhouding wat meer (mogelijke) slachtoffers uit Sierra Leone⁷⁹ en Polen aangetroffen.

⁷⁶ PPM/dNP en IKP zoeken mogelijkheden om deze problemen te verhelpen.

⁷⁷ Criterium: vermelding van ten minste vijf mogelijke slachtoffers.

⁷⁸ Er is vanuit het IKP-S ook een overzicht beschikbaar van nationaliteiten van de slachtoffers. Dit verschilt op een paar punten van het overzicht van geboortelanden: in vergelijking met de opgegeven geboortelanden naar verhouding wat meer slachtoffers met de Russische, de Nederlandse, of een onbekende nationaliteit en wat minder met de Oekraïense nationaliteit. De verschillen zijn niet substantieel genoeg om opname van een extra tabel op dit punt te rechtvaardigen.

⁷⁹ Overigens wordt van diverse kanten gemeld dat Afrikaanse slachtoffers, bijvoorbeeld op de vlucht voor oorlog, al langdurig in Afrikaanse buurlanden verbleven alvorens naar Nederland te komen, waardoor niet altijd duidelijk is wat het land van herkomst is (dan kan het land van waaruit men inreist Nigeria zijn, terwijl het geboorteland Sierra Leone is). Ook komt het voor dat als geboorteland een land wordt genoemd waarvan men denkt dat het - door de omstandigheden ter plaatse - de kans vergroot om in Nederland te mogen blijven.

3.4.2 Leeftijden

Op het moment van registratie waren 152 (mogelijke) slachtoffers jonger dan 21 jaar (dat is 40%) en 68 van hen waren jonger dan 18 jaar, dat is 18% van alle aangetroffen en geregistreerde personen. Onder hen zijn 23 ama's.

3.5 Slachtoffers in de B9-regeling

3.5.1 De B9-regeling

De B9-regeling (hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire)⁸⁰ maakt het vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, mogelijk om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en zodoende ter beschikking te blijven van politie en OM. De politie dient een vreemdeling die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel al bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten en hem of haar bedenktijd aan te bieden. De bedenktijd biedt slachtoffers de tijd om te beslissen *of* zij aangifte willen doen. De duur van de bedenktijd is maximaal drie maanden. Gedurende deze drie maanden wordt de verwijdering van het slachtoffer uit Nederland tijdelijk opgeschort.⁸¹ Indien de vreemdeling afziet van het doen van aangifte, moet zij Nederland direct verlaten. Besluit zij aangifte te doen, dan wordt deze beschouwd als een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, de verblijfsvergunning regulier (VVR).⁸² De VVR wordt afgegeven voor de duur van het opsporingsonderzoek en de vervolging en vervalt op het moment dat deze worden afgebroken of afgerond.⁸³ De B9-regeling voorziet in faciliteiten betreffende opvang en onderdak, medische bijstand, rechtshulp⁸⁴ en voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud.

BNRM ging na hoeveel (mogelijke) slachtoffers en getuigen van mensenhandel in de periode 1998 tot en met 2002 volgens de registratie van de IND een beroep deden op de B9-regeling en op grond daarvan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kregen. Voor de verantwoording van de wijze waarop de informatie is verkregen en enkele kanttekeningen bij de gegevens, wordt verwezen naar Bijlage 2. Hier volstaat erop te wijzen a) dat de B9-gegevens alleen illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers (en getuigen) van mensenhandel betreffen die mee willen werken met politie en justitie en b) dat de wijze waarop de gegevens zijn geanalyseerd anders is dan in de vorige rapportage, hetgeen kleine verschuivingen in de aantallen tot gevolg heeft.

⁸⁰ Vc 2000 (april 2001, aanvulling 0), Sdu Uitgevers. De B9-regeling is een tekstueel aangepaste versie van het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) nr. 2000/21, dat op zijn beurt hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire 1994 verving bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod. Per 14 april 2004 is de tekst van de B9 gewijzigd. Deze wijziging houdt (alleen) verband met de overdracht van taken van de Vreemdelingenpolitie naar de IND. Daarover meer in Hoofdstuk 2.

⁸¹ Deze bedenktijdregeling geldt niet voor getuige-aangevers en niet voor slachtoffers die (nog) niet in Nederland in de prostitutie hebben gewerkt.

⁸² De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt ook wel afgekort als de VVR-bep.

⁸³ De IND kan - op advies van het OM - besluiten de verblijfsvergunning van een getuige al eerder in te trekken of niet te verlengen. In principe kunnen slachtoffers van mensenhandel wanneer hun B9-VVR vervalt, een permanente verblijfsvergunning aanvragen (om redenen van humanitaire aard).

⁸⁴ Deze is in tijd echter (zeer) beperkt.

3.5.2 Aanvragen en verleningen B9

Pogingen om via het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) te achterhalen hoeveel slachtoffers gebruik maakten van de bedenktijd, leverden niets op.⁸⁵ Wel is bekend dat bij de STV in 2002 143 slachtoffers zijn geregistreerd die aangifte hadden gedaan, in 47 gevallen was voorafgaande aan de aangifte bedenktijd verleend (STV Jaarverslag 2002).

In Tabel 3.7 is weergegeven voor hoeveel personen in de periode 1998 tot en met 2002 een aanvraag voor een B9-VVR bij de IND is ingediend en hoe vaak deze is verleend. Het betreft alleen 'eerste' aanvragen en verleningen; aanvragen voor en verleningen van verlengingen zijn niet in de tabel opgenomen. Tevens is aangegeven hoe groot de daling/stijging ten opzichte van het basisjaar 1998 is (met indexcijfers)⁸⁶.

Tabel 3.7 Aanvragen en verleningen B9, per jaar

Jaar	Aanvragen B9-VVR		Verleningen B9-VVR	
	N	Indexcijfer (1998=100)	N	Indexcijfer (1998=100)
1998	52	100	41	100
1999	100	192	66	161
2000	77	148	55	134
2001	145	279	122	298
2002	160	308	127	310
Totaal	534	n.v.t.	411	n.v.t.

Het aantal aanvragen en verleningen van B9-VVR's nam in 2001 sterk toe en bleef in 2002 onveranderd hoog ten opzichte van eerdere jaren. In totaal zijn, in de periode 1998 tot en met 2002, 534 aanvragen ingediend en 411 B9-VVR's verleend. Omdat aanvragen en toekenningen in een gegeven jaar geen betrekking hoeven te hebben op (precies) dezelfde personen (op aanvragen in het ene jaar kan immers in een volgend jaar worden beschikt) heeft het geen zin percentages toekenning te berekenen. Dat kan wel aan de hand van een zogenaamde cohort-analyse.⁸⁷

Tabel 3.8 bevat de resultaten van een dergelijke cohort-analyse. Nagegaan is aan hoeveel van de aanvragers in een betreffend jaar uiteindelijk (in datzelfde jaar of later) een B9-VVR werd verleend. Hierbij is van belang dat de laatste jaren in dat opzicht wellicht nog niet compleet zijn⁸⁸ en het percentage verleningen voor deze jaren dus nog wat kan oplopen. Veel hoger zullen de percentages - gezien de percentages over de jaren '98 en '99 en gezien de duur van de afhandeling in 2002 (zie Tabel 3.9) - echter niet worden.

⁸⁵ Aanvankelijk werd door de vreemdelingenpolitie (Taakorganisatie Vreemdelingenzorg) medegedeeld dat slachtoffers in de bedenktijd fase geregistreerd worden in het VAS. Dit bleek bij nader inzien niet het geval. Wel worden slachtoffers geregistreerd die op basis van een aangifte een verblijfsvergunning krijgen. Analyse van daarover verstrekte gegevens leerde echter dat de IND-gegevens op dit punt een completer beeld geven. De gegevens uit het VAS worden in dit rapport daarom verder buiten beschouwing gelaten.

⁸⁶ Zie voor uitleg over indexcijfers Bijlage 3.

⁸⁷ Kort gezegd: het volgen van dezelfde groep in de loop van de tijd.

⁸⁸ Aanvragen uit 2002 bijvoorbeeld kunnen in 2003 worden toegekend.

Tabel 3.8 Cohort-analyse aanvragen en verleningen B9, per jaar

Jaar	Aanvragen B9-VVR (cohorten)		% Voor het eerst in aanraking met IND (binnen cohort)		% Verleningen (binnen cohort)
	N		N	%	
1998	52		69%		75%
1999	100		65%		73%
2000	77		57%		69%
2001	145		58%		83%
2002	160		58%		78%
Totaal	534		60%		77%

Het percentage aanvragers aan wie een B9 werd verleend ligt in 2001 en 2002 rond de 80%. Dit is wat hoger dan in eerdere jaren. Op een substantieel deel (ca. 20%) van de aanvragen volgt dus geen verlening van een B9-VVR. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Aanvragen komen soms te vervallen, bijvoorbeeld als het opsporingsonderzoek of de vervolging niet wordt gestart of wordt afgebroken. Ook komt het voor dat slachtoffers/getuigen die een beroep hebben gedaan op de B9-regeling, hun aanvraag intrekken, of 'verdwijnen'. Zij keren mogelijk terug naar het land van herkomst of gaan weer - voor zichzelf of onder druk van mensenhandelaren - in de prostitutie werken.

In Tabel 3.8 is (in de tweede kolom) ook het percentage aanvragers opgenomen dat voor het eerst in contact kwam met de IND. Bezien over de gehele periode 1998 tot en met 2002 blijkt ongeveer 40% van de aanvragers al eerder in contact te zijn geweest met de IND. Dat kan bijvoorbeeld zijn in verband met een asielaanvraag of een aanhouding, bijvoorbeeld op grond van illegaal verblijf in Nederland.

Nagegaan is - voor zover bekend - hoe lang het duurde voordat een aanvraag wordt gehonoreerd. In Tabel 3.9 staat het resultaat.

Tabel 3.9 Duur afhandeling gehonoreerde B9-aanvragen (in weken), per jaar

Afhandeling binnen	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1 week	32	68%	47	49%	44	53%	75	51%	83	54%	319	49%
2 weken	4	9%	5	5%	6	7%	28	19%	28	18%	81	12%
4 weken	2	4%	9	9%	11	13%	11	8%	14	9%	65	10%
12 weken	3	6%	8	8%	7	8%	18	12%	13	9%	72	11%
24 weken	1	2%	7	7%	4	5%	5	3%	13	9%	46	7%
Meer dan 24 weken	5	7%	21	22%	11	13%	9	6%	2	1%	75	11%
Totaal	47	100%	97	100%	83	100%	146	100%	153	100%	658	100%

In de jaren 1999 tot en met 2002 werd - in de gevallen waarin een B9 werd verleend - ongeveer de helft van de aanvragen binnen een week gehonoreerd. In 1998 lag dit percentage hoger. In 2002 werd 81% van de uiteindelijk gehonoreerde aanvragen binnen vier weken afgehandeld. Het percentage waarbij de afhandeling langer dan 24 weken duurde, ligt volgens de IND-registratie in 2002 op 1%. Dit is (veel) lager dan in voorgaande jaren.

3.5.3 (Achtergrond)kenmerken personen met (aanvraag) B9

Deze paragraaf bevat informatie over de achtergrondkenmerken van de slachtoffers en getuigen die in de periode 1998 tot en met 2002 een B9-VVR aanvroegen c.q. kregen: sekse, leeftijd en nationaliteit.

Sekse

Van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel voor wie in de periode 1998 tot en met 2002 een B9-VVR is aangevraagd en de sekse bekend is,⁸⁹ is 92% vrouw en 8% man.⁹⁰ Verreweg de meeste aanvragers zijn dus van het vrouwelijke geslacht. Het percentage mannen onder de aanvragers fluctueert enigszins per jaar en bedroeg in 2002 7%.⁹¹

Niet aan al deze personen werd een B9-VVR verleend. Van degenen aan wie ook daadwerkelijk een B9-VVR werd toegekend en van wie de sekse bekend is,⁹² is 96% vrouw en 4% man.⁹³ Naar verhouding wordt aan mannen dus wat minder vaak een B9-VVR verleend dan aan vrouwen.⁹⁴

Leeftijd

In Tabel 3.10 wordt de leeftijd van de slachtoffers/getuigen met een B9-VVR gepresenteerd.

Tabel 3.10 Leeftijd personen met B9, per jaar

Leeftijd	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0 t/m 10 jaar	-	-	-	-	1	2%	2	2%	1	1%	4	1%
11 t/m 17 jaar	3	7%	7	11%	6	11%	9	7%	12	10%	37	9%
18 t/m 25 jaar	29	71%	47	71%	34	62%	75	62%	86	68%	271	66%
26 t/m 30 jaar	8	20%	6	9%	12	22%	20	16%	18	14%	64	16%
31 t/m 40 jaar	1	2%	4	6%	2	4%	14	12%	7	6%	28	7%
41 jaar en ouder	-	-	2	3%	-	-	2	2%	2	2%	6	2%
Totaal	41	100%	66	100%	55	100%	122	100%	126	100%	410	100%

Tweederde van alle slachtoffers/getuigen van mensenhandel aan wie een B9-VVR werd verleend, valt in de leeftijdscategorie van 18 tot 26 jaar. Rond de 10% is minderjarig. Onder de minderjarigen die een B9-VVR kregen, bevinden zich ook heel jonge kinderen, namelijk vier in de leeftijd van 0 tot en met 10 jaar. Waarschijnlijk gaat het hier om kinderen van slachtoffers.^{NRM1}

Verreweg de meeste B9-verleningen betreffen vrouwen. Mannen zijn naar verhouding sterker vertegenwoordigd in de laagste en hoogste leeftijdscategorieën en beduidend minder sterk in de leeftijdscategorie van 18-25 jaar. Dit wordt waarschijnlijk deels verklaard doordat zich onder de mannen relatief meer kinderen van slachtoffers en getuigen van mensenhandel (die zelf dus geen slachtoffer zijn) bevinden. In verschillende onderzoeken wordt het aantal

⁸⁹ Voor 450 van de 534 personen was dit bekend.

⁹⁰ Respectievelijk N=416 en N=34.

⁹¹ Percentage mannen per jaar respectievelijk 8% (1998), 16% (1999), 1% (2000), 4% (2001) en 7% (2002).

⁹² Voor 337 van de 411 personen was dit kenmerk bekend.

⁹³ Respectievelijk N=325 en N=12.

⁹⁴ Percentage mannen per jaar respectievelijk 2% (1998), 6% (1999), 2% (2000), 3% (2001), 3% (2002).

meerderjarige, mannelijke slachtoffers van mensenhandel namelijk laag geschat (Van Gelder, 1998; zie ook BNRM, 2002a).

Nationaliteit

In Tabel 3.11 wordt de nationaliteit van slachtoffers en getuigen van mensenhandel aan wie een B9-VVR werd verleend gepresenteerd. In deze tabel zijn alleen de meest voorkomende nationaliteiten opgenomen.⁹⁵ Een tabel met alle nationaliteiten is opgenomen in Bijlage 4 (Tabel B3.11).

Tabel 3.11 Nationaliteit personen met B9, per jaar

Nationaliteit	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bulgaarse	7	17%	7	11%	7	13%	33	27%	35	28%	89	22%
Nigeriaanse	2	5%	7	11%	9	16%	9	7%	14	11%	41	10%
Oekraïense	4	10%	8	12%	3	6%	16	13%	4	3%	34	8%
Roemeense	3	7%	3	5%	6	11%	4	3%	15	12%	31	8%
Russische	1	2%	4	6%	6	11%	16	13%	5	4%	32	8%
Tsjechische	6	15%	6	9%	4	7%	7	6%	3	2%	27	7%
Moldavische	-	-	2	3%	1	2%	5	4%	12	9%	20	5%
Overig/onbekend	18	44%	29	44%	19	35%	32	26%	39	31%	137	33%
Totaal	41	100%	66	100%	55	100%	122	100%	127	100%	411	100%

In 2002 had ruim een kwart van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel die een B9-VVR kregen de Bulgaarse nationaliteit. Dit percentage lag in 2001 net zo hoog, maar eerdere jaren (iets) lager. Daarnaast hadden naar verhouding veel personen met een B9-VVR een andere Centraal- of Oost-Europese nationaliteit, of de Nigeriaanse. Trends in de tijd zijn hierin niet te ontdekken: het percentage slachtoffers/getuigen uit deze landen fluctueert per jaar.

In Tabel 3.12 zijn de nationaliteiten van de slachtoffers/getuigen met een B9-VVR ingedeeld naar herkomstregio. Centraal- en Oost-Europa is daarbij uitgesplitst in Centraal-Europa (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije), Oost-Europa (Russische Federatie, Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland en Azerbeidjan), de Baltische staten (Estland, Letland, Litouwen) en de Balkan (landen uit voormalig Joegoslavië,⁹⁶ Roemenië, Bulgarije, Albanië, Slovenië).

⁹⁵ Een nationaliteit is in de tabel opgenomen als in totaal meer dan 20 slachtoffers/getuigen de betreffende nationaliteit bezitten.

⁹⁶ I.c. Bosnië-Herzegovina en Kroatië.

Tabel 3.12 Herkomstregio personen met B9, per jaar

Herkomstregio	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
West-Europa ⁹⁷	-	-	3	5%	2	4%	3	3%	-	-	8	2%
Centraal-Europa	9	24%	18	28%	7	13%	14	12%	6	5%	54	13%
Oost-Europa	5	14%	12	19%	10	19%	34	28%	13	10%	74	18%
Baltische staten	4	11%	3	5%	5	9%	3	3%	5	4%	20	5%
Balkan	11	30%	13	20%	16	30%	46	38%	68	54%	154	38%
Afrika	3	8%	12	19%	14	26%	16	13%	31	25%	76	19%
Latijns-Amerika/ Caraïben	4	11%	4	6%	-	-	-	-	-	-	8	2%
Azië	1	3%	-	-	-	-	5	4%	3	2%	9	2%
Totaal	37	100%	65	100%	54	100%	121	100%	126	100%	403	100%

Het aantal slachtoffers/getuigen met B9-VVR uit de Balkan nam in 2002 naar verhouding sterk toe, het aantal slachtoffers/getuigen uit Centraal-Europa sterk af. Voor de overige herkomstregio's fluctueert het percentage slachtoffers/getuigen van jaar tot jaar, of ligt het over het algemeen laag.

3.5.4 Politieregio's en gemeenten waaruit B9-aanvragen afkomstig zijn

Slachtoffers en getuigen van mensenhandel, die in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling, worden door de politie aangemeld bij de IND. De IND verstrekt de verblijfsvergunningen en registreert - naast andere kenmerken - uit welke politieregio en uit welke gemeente een verzoek afkomstig is. In Tabel 3.13 is voor verleende B9-VVR's aangegeven uit welke politieregio's de aanvragen afkomstig waren.

Tabel 3.13 Politieregio's waaruit B9-verleningen afkomstig zijn, per jaar

Politieregio	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Groningen	3	7%	10	15%	6	12%	16	13%	13	11%	48	12%
Friesland	1	2%	3	5%	-	-	8	7%	8	7%	20	5%
Drenthe	-	-	1	2%	5	10%	6	5%	1	1%	13	3%
IJsselland	1	2%	1	2%	-	-	3	3%	6	5%	11	3%
Twente	-	-	1	2%	-	-	1	1%	3	2%	5	1%

⁹⁷ Onder de 'vreemdelingen' met een B9-VVR vallen dus ook onderdanen uit EU-lidstaten. EU-onderdanen ontlene hun recht op verblijf in Nederland in eerste instantie aan het EU-verdrag en vallen dan niet onder het regime van de Vreemdelingenwet. Wanneer een onderdaan uit een EU-lidstaat evenwel niet binnen de termen van het EU-verdrag valt, bijvoorbeeld omdat hij niet over voldoende middelen van bestaan beschikt om zich in Nederland te vestigen, dan wordt hij wel beschouwd als vreemdeling en valt hij, wanneer hij zich daar toch vestigt, onder het regime van de Vreemdelingenwet. Wanneer hij onder die omstandigheden slachtoffer of getuige van mensenhandel is, kan hij een beroep doen op de B9-regeling.

Politieregio	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	1	2%	1	2%	1	1%	5	4%	8	2%
Gelderland-Midden	4	10%	1	2%	1	2%	7	6%	2	2%	15	4%
Gelderland-Zuid	5	12%	2	3%	1	2%	3	3%	2	2%	13	3%
Utrecht	-	-	2	3%	2	4%	7	6%	1	1%	12	3%
Noord-Holland Noord	-	-	1	2%	1	2%	6	5%	6	5%	14	4%
Zaanstreek-Waterland	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2%	2	1%
Kennemerland	-	-	-	-	1	2%	7	6%	5	4%	13	3%
Amsterdam-Amstelland	2	5%	11	17%	11	21%	13	11%	25	20%	62	15%
Gooi- en Vechtstreek	-	-	-	-	-	-	2	2%	2	2%	4	1%
Haaglanden	4	10%	4	6%	5	10%	9	8%	10	8%	32	8%
Hollands Midden	-	-	1	1%	1	2%	3	3%	-	-	5	1%
Rotterdam-Rijnmond	11	27%	6	9%	6	12%	7	6%	5	4%	35	9%
Zuid-Holland Zuid	4	10%	-	-	2	4%	2	2%	3	2%	11	3%
Zeeland	-	-	-	-	-	-	-	1%	4	3%	5	1%
Midden- en West-Brabant	1	2%	2	3%	2	4%	3	3%	8	7%	16	4%
Brabant-Noord	-	-	5	8%	1	2%	-	-	2	2%	8	2%
Brabant-Zuid-Oost	3	7%	4	6%	4	8%	2	2%	1	1%	14	4%
Limburg-Noord	2	5%	4	6%	2	4%	11	9%	1	1%	20	5%
Limburg-Zuid	-	-	6	9%	-	-	2	2%	3	2%	11	3%
Flevoland	-	-	-	-	-	-	-	-	5	4%	5	1%
Totaal	41	100%	66	100%	52	100%	120	100%	123	100%	402	100%

Verleende B9-VVR's zijn naar verhouding vaker afkomstig uit de politieregio's Amsterdam-Amstelland en - in iets mindere mate - Groningen, Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden. Daarnaast zijn er relatief veel afkomstig uit Limburg-Noord en Midden- en West-Brabant.

Bijlage 4 (Tabel B3.13a) bevat - wederom voor de verleende B9-VVR's - informatie over de gemeenten waar veel aanvragen vandaan kwamen. Amsterdam, Groningen, Rotterdam en Den Haag scoren het hoogst. Hier bevinden zich dan ook de belangrijkste prostitutie-concentraties (Visser e.a., 2000). Verder zijn tien van de twaalf steden die raamprostitutie hebben en negen van de tien steden waar straatprostitutie op structurele basis voorkomt of, zoals in Amsterdam, tot voor kort voorkwam, vertegenwoordigd in de lijst.^{98 99} Een stad

⁹⁸ Met betrekking tot raamprostitutie: wel vertegenwoordigd: Amsterdam, Groningen, Den Haag, Utrecht, Leeuwarden, Eindhoven, Alkmaar, Nijmegen, Den Bosch en Arnhem. Niet vertegenwoordigd: Haarlem en Deventer.

⁹⁹ Met betrekking tot straatprostitutie: wel vertegenwoordigd: Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Nijmegen, Venlo en Arnhem. Niet vertegenwoordigd: Heerlen.

die raam- noch straatprostitutie heeft en waar naar verhouding toch veel slachtoffers/getuigen zijn aangemeld is Dordrecht.

3.6 Aandachts- en knelpunten

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van aandachts- en knelpunten met betrekking tot slachtoffers mensenhandel. De meeste daarvan zijn in dit hoofdstuk behandeld, enkele andere hebben wel betrekking op slachtoffers, maar kwamen in het hoofdstuk nog niet aan de orde. De aandachts- en knelpunten zijn ondergebracht in vijf categorieën: slachtoffers in beeld krijgen, slachtoffers en hun rollen, informatie en ondersteuning, asielopvang en asielprocedure en overige aandachts- en knelpunten.

Slachtoffers in beeld krijgen

- Om verschillende redenen is het moeilijk, zowel voor politie als voor hulpverleners en onderzoekers, om slachtoffers van mensenhandel in beeld te krijgen. Dat geldt voor meerderjarigen, maar zeker ook voor minderjarigen onder hen. Slachtoffers worden veelal niet als zodanig herkend. Zij komen namelijk niet snel naar voren met hun ervaringen. Zij realiseren zich niet altijd dat ze worden uitgebuit, zeker niet wanneer zij verliefd zijn op hun pooier/loverboy, of wanneer zij ondanks de uitbuiting toch meer verdienen dan in het land van herkomst mogelijk zou zijn. Slachtoffers die zich dat wel realiseren houden hun ervaringen veelal voor zich omdat het hen fysiek onmogelijk wordt gemaakt om de stap naar politie of hulpverlening te zetten, of ze durven het niet. Dat kan zijn uit angst voor de politie, omdat hun familie of zij zelf worden bedreigd, maar ook omdat ze niet legaal in Nederland verblijven en bang zijn voor uitzetting (zoals voormalige ama's, bama's en personen zonder zelfstandige verblijfsoort, waaronder voormalige slachtoffers van wie de B9-status is opgeheven). Voor sommige Afrikaanse slachtoffers komt daar de voodooaan bij die hen belet hun handelaars aan te geven.
- Om de werkelijke verhalen van slachtoffers mensenhandel te horen te krijgen is het, ook voor de politie, van belang om een band met hen te creëren en hun vertrouwen te winnen. Dit lukt niet via veegacties en controles op uitsluitend of voornamelijk illegaliteit.

Slachtoffers en hun rollen

- Slachtoffers van mensenhandel hebben verschillende rollen. Zij zijn slachtoffer van een ernstig delict, zij zijn getuigen en kunnen daarmee een belangrijke rol spelen in de opsporing en vervolging van verdachten, maar zij zijn veelal ook illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Hoewel mogelijke slachtoffers mensenhandel volgens de B9-regeling recht hebben op bedenktijd om te overwegen om aangifte te doen, wordt deze niet altijd aangeboden, of voor minder dan drie maanden (STV Jaarverslag 2002). Soms lijken slachtoffers vooral als illegale vreemdelingen te worden gezien en behandeld en zo snel mogelijk het land uit te worden gezet. Rijken (2003, p.284) concludeert in haar proefschrift dat "de afwezigheid van slachtoffers en getuigen, vaak ten gevolge van het feit dat zij het land zijn uitgezet door de vreemdelingenpolitie" een van de belangrijkste belemmeringen is voor een effectieve vervolging van mensenhandel.

Informatie en ondersteuning

- Slachtoffers die aangifte willen doen ondervinden daarbij in de praktijk nogal eens problemen. Het komt voor dat zij worden weggestuurd, verwezen naar een ander politiebureau, of veel moeite moeten doen om de juiste functionaris te bereiken.
- Voor slachtoffers in de B9 beschikbare rechtshulp is in tijd zeer beperkt en in de praktijk niet altijd voldoende om hen te ondersteunen bij de strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke procedure, alsmede bij aspecten met betrekking tot hun sociale zekerheid.
- Slachtoffers worden niet altijd (volledig en tijdig) op de hoogte gehouden van de voortgang en de afhandeling van de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedure. Het komt bijvoorbeeld voor dat zij niet op de hoogte zijn van het feit dat de zaak tegen 'hun handelaar' is geseponeerd. Een ander probleem is dat het hen vaak veel moeite kost om de juiste functionaris(sen) te bereiken.

Asielopvang en asielprocedure

- Slachtoffers van mensenhandel die in de asielprocedure zijn beland worden vaak niet als zodanig (h)erkend. Iemand kan ook niet tegelijkertijd in de asielprocedure en in de B9 zitten. Een slachtoffer mensenhandel zal een kansrijke asielprocedure niet snel inwisselen voor een B9-status.
- Er is te weinig zicht op incidenten die zich bij de opvang van asielzoeksters, en vooral ook ama's, voordoen en de asielopvang is niet veilig genoeg voor ama's en vrouwen.
- Het huidige (op terugkeer gerichte) amabeleid verslechtert de veiligheidssituatie, doordat: a) het moeilijker wordt een relatie met de betrokkenen op te bouwen (COA medewerkers worden met het terugkeerbeleid geïdentificeerd) b) de spanningen tot meer conflicten en meer schoolverzuim leiden en c) er meer MOB's zijn en de veiligheid na de opvang afneemt (meer kans op verdwijnen in illegaliteit, criminaliteit en op slachtofferschap mensenhandel).
- Bama's worden te gemakkelijk onder verantwoordelijkheid van (verre) familieleden gebracht.

Overige knelpunten

- Momenteel vormen de leges die slachtoffers moeten betalen voor bijvoorbeeld verlenging van de B9, een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning en een aanvraag voor gezinshereniging, een probleem. Deze zullen naar verluidt echter op afzienbare termijn worden afgeschaft voor slachtoffers mensenhandel.
- Er is te weinig zicht op slachtoffers die zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

4 Hulpverlening en belangenbehartiging

4.1 Inleiding

De Eerste rapportage^{NRM1} van de NRM bevatte informatie over opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers mensenhandel. Deze informatie is voor een deel nog actueel, maar er zijn ook veranderingen en ontwikkelingen te melden. Daaraan wordt aandacht besteed in het onderhavige hoofdstuk. Alvorens een aantal hulpverleningsorganisaties de revue te laten passeren, wordt stil gestaan bij de aard van de hulp die (potentiële) slachtoffers van mensenhandel wordt geboden (§4.2). Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan drie onderwerpen, te weten: de opvang van slachtoffers, de laatste fase in het hulpverleningsproces aan buitenlandse slachtoffers (terugkeer en reïntegratie in het land van herkomst) en hulp aan minderjarige slachtoffers.

Vervolgens wordt in §4.3 aandacht besteed aan diverse instanties en projecten,¹ te weten de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) (§4.3.1), de regionale netwerken vrouwenhandel (§4.3.2),² instanties die preventiewerk verrichten gericht op en hulp bieden aan slachtoffers in het algemeen (§4.3.3) en instanties die zich specifiek richten op minderjarige slachtoffers (§4.3.4). Vervolgens komen enkele resultaten uit het BNRM-hulpverleningsonderzoek aan de orde (§4.4). Het hoofdstuk wordt besloten met een opsomming van knel- en aandachtspunten met betrekking tot de hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel (§4.5).

4.2 De aard van de hulpverlening

4.2.1 Hulpverlening: van preventie tot terugkeerbegeleiding

Evenals in de Eerste rapportage^{NRM1} wordt hulpverlening in deze rapportage breed opgevat. Hulpverlening omvat preventie (meestal in de vorm van voorlichting), opvang, begeleiding en allerlei vormen van ondersteuning van slachtoffers tijdens hun verblijf in Nederland, maar ook voorbereiding op en begeleiding van terugkeer naar het land van herkomst. De verschillende instanties en projecten die in dit hoofdstuk aan de orde komen, houden zich elk met een of meer van deze vormen van hulpverlening bezig. In het navolgende wordt eerst, los van specifieke instanties of projecten, in meer algemene zin aandacht besteed aan twee van deze vormen: opvang en terugkeer.

4.2.2 Opvang

Tekort aan plaatsen

Zowel hulpverleners als politie signaleren een tekort aan opvangplaatsen in het algemeen alsook voor slachtoffers mensenhandel (zie, naast het BNRM-hulpverleningsonderzoek, bijvoorbeeld het jaarverslag 2002 van het Netwerk Mensenhandel West Brabant en het jaarverslag 2002 van Blijf van m'n Lijf (Leeuwarden) en Asja). Aan de voordeur moet vaak 'nee' verkocht worden en het aantal afwijzingen in verband met plaatsgebrek zou de laatste jaren toegenomen zijn. Meestal lukt het uiteindelijk wel om slachtoffers onder te brengen, maar

¹ Zie ook het door IOM Nederland gemaakte overzicht van organisaties die actief zijn op dit terrein (Schaap, z.jr.).

² Voorheen veelal aangeduid als de 'integratienetwerken' vrouwen- of mensenhandel.

dit kost vaak erg veel tijd - een geluid dat BNRM ook geregeld van de zijde van de politie hoort³ en zij komen ook niet altijd in de best passende opvang terecht (o.a. Knaapen, 2003). In 2004 komt extra geld beschikbaar voor uitbreiding van de opvangcapaciteit.⁴ Het is echter maar zeer de vraag of het probleem louter een capaciteitsprobleem is. Het Trimbosinstituut deed in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek naar de instroom in de vrouwenopvang.⁵ Het onderzoek liet zien dat er op 45% van de geregistreerde aanmeldingen in de afgelopen jaren geen intake volgde en op 60% van de intakes volgde geen opname. Voorts dat het inderdaad vaak veel tijd (soms dagen) kost om een vrouw onder te brengen.⁶

Het onderzoek wees echter tevens uit: a) dat er vaak onnodig wordt gebeld omdat oude uitdraaien worden gebruikt uit het registratiesysteem Meldpunt Open Plaatsen (MOP)⁷ en b) dat het gehanteerde registratiesysteem van aanmeldingen geen unieke personen onderscheidt. Dat betekent dat verschillende telefoontjes voor eenzelfde slachtoffer, soms ook bij dezelfde voorziening, en telefoontjes in verband met herplaatsingen, als aparte aanmeldingen worden geregistreerd. Voorts spelen er bij afwijzing vaak (ook) andere redenen dan plaatsgebrek. Zo stelt 15% van de onderzochte voorzieningen als voorwaarde voor toelating dat een vrouw afkomstig moet zijn uit de regio, terwijl er een wettelijke eis ligt van landelijke toegankelijkheid van de opvang. Bovendien lijkt er een vicieuze cirkel te zijn ontstaan van opvangvoorzieningen die hun selectiecriteria aan de voordeur verscherpen en verwijzers die hun verhaal aanpassen om een vrouw onder dak te krijgen. De onderzoekers bevelen dan ook aan om niet zonder meer te werken aan capaciteitsuitbreiding, maar om te investeren in snelle invoering van een nieuw registratiesysteem dat unieke personen kan onderscheiden en om meer duidelijkheid te scheppen over toelatingscriteria binnen de opvang (Wolf e.a., 2003).

Uit het *Werkplan 2003* van de Federatie Opvang (FO) blijkt dat aan de knelpunten wordt gewerkt. De Federatie volgt en begeleidt de implementatie van een nieuw registratiesysteem en het actualiseren van open plaatsen blijft een voortdurend aandachtspunt van het MOP, dat in de toekomst te raadplegen zal zijn op Kennisnet.⁸

Moeilijke doelgroep

Waarschijnlijk worden slachtoffers mensenhandel (en hun verwijzers) naar verhouding vaak geconfronteerd met het probleem van het gebrek aan opvangplaatsen. Mogelijke oorzaken zijn, naast het gebrek aan doorstroming in de opvang (zie ook Coördinatie Netwerk

³ De politie heeft hiermee ook ervaring: uit een door PPM/dNP gehouden enquête onder de politieregio's, waar 22 van de 25 regio's aan meededen, bleek dat in de periode 1 oktober 2000 tot begin 2002 slechts 72 (40%) van de 179 bij de STV aangemelde slachtoffers van mensenhandel via de STV in opvang waren geplaatst. Deze resultaten werden overigens deels veroorzaakt door problemen bij de STV die inmiddels zijn opgelost.

⁴ Volgens de staatssecretaris van VWS, die mede namens de minister van Justitie antwoordde op Kamervragen met betrekking tot de opvang van slachtoffers van loverboys (in antwoord op vragen van het lid Örgü, d.d. 29 oktober 2003, Aanhangsel van de Handelingen), gaat het om een verhoging met 1,2 miljoen.

⁵ Blijf van m'n Lijf-huizen, Fiom-huizen en overige vrouwenopvangvoorzieningen, zoals die van het Leger des Heils en vrouwenafdelingen binnen maatschappelijke opvangvoorzieningen. Het gaat daarbij om ruim 100 voorzieningen, behorend bij ongeveer 35 instellingen die bijna allemaal zijn aangesloten bij de Federatie Opvang.

⁶ Stichting Humanitas meldde de gemeente Rotterdam in het kader van een evaluatie van het prostitutiebeleid (in februari 2003) bijvoorbeeld dat 30 telefoontjes om veilig onderdak te vinden voor een slachtoffer niet uitzonderlijk is.

⁷ MOP is een registratiesysteem dat een overzicht geeft van beschikbare plaatsen binnen de opvangvoorzieningen. Het bestaat sinds 1996 (Wolf e.a., 2003).

⁸ De fusie tussen de Federatie Opvang en de STV kan een positieve invloed hebben op de snelheid waarmee knelpunten in de opvang van slachtoffers mensenhandel worden gesignaleerd en oplossingen worden gevonden.

Mensenhandel GGD West Brabant, 2003; Knaapen, 2003),⁹ de strenge toelatingscriteria die sommige opvangcentra hanteren en het gegeven dat niet alle centra slachtoffers mensenhandel opnemen, of alleen in beperkte aantallen.¹⁰ Dit laatste hangt weer samen met het feit dat slachtoffers mensenhandel als moeilijke doelgroep worden beschouwd.

Zij komen vaak niet uit de regio, spreken weinig Nederlands, kunnen (mede daardoor) niet deelnemen aan standaard groepsactiviteiten (zie ook Coördinatie Netwerk Menschenhandel GGD West Brabant, 2003) en hebben veelal een onzekere verblijfstitel. De hulpverlening aan deze vrouwen is intensief, onder andere in verband met de taalbarrière, cultuurverschillen, gebrek aan vertrouwen in hulpverleners en het ontbrekende toekomstperspectief (Knaapen, 2002). Dit zijn allemaal zaken die blijkens het bovengenoemde onderzoek naar de opvang bij toelating een rol kunnen spelen.

Een ander probleem waarmee men bij de opvang van slachtoffers mensenhandel geconfronteerd wordt is dat de financiering van het verblijf van deze doelgroep op papier weliswaar goed geregeld is, maar in de praktijk nogal eens problemen oplevert.¹¹ Voorts zijn slachtoffers mensenhandel soms ernstig getraumatiseerd, hetgeen speciale zorg vereist (zie ook Knaapen, 2003). In diverse sectoren van de hulpverlening en geestelijke gezondheidszorg kampt men echter met wachtlijsten. Doorverwijzing vanuit de vrouwenopvang naar bijvoorbeeld Jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg (zoals de RIAGG) is door deze wachtlijsten moeizaam (jaarverslag 2002 van het integratienetwerk Menschenhandel West Brabant; het jaarverslag 2002 van Blijf van m'n Lijf en Asja). Daarnaast speelt alcoholverslaving nogal eens een rol en zijn de opvangcentra bang dat de slachtoffers weer in de prostitutie gaan werken. Dit geeft overlast en kan ertoe leiden dat andere vrouwen in de opvang ook voor de prostitutie worden geronseld.¹²

Ook is er angst voor de criminele netwerken achter de slachtoffers. Zo zou het, over het algemeen geheime, opvangadres bekend kunnen worden en zouden cliënten en medewerkers hier last van kunnen ondervinden. Deze vrees is niet onterecht. BNRM krijgt geregeld signalen uit politie- en hulpverleningskringen dat slachtoffers, nadat zij in opvang zijn geplaatst, nog regelmatig worden benaderd (of 'belaagd') door hun handelaren/pooiers.

Contacten tussen slachtoffers en hun handelaren/pooiers

Uit het BNRM-politieonderzoek en het BNRM-hulpverleningsonderzoek blijkt a) dat in 24 van de 55 opsporingsonderzoeken¹³ (44%) één of meer slachtoffers binnen een zaak vanuit de opvanginstelling nog contact had(den) met één of meer verdachten en b) dat meer dan de helft van de hulpverlenings- en belangenorganisaties ervaring hebben met slachtoffers die, terwijl zij in de opvang verblijven, contact hebben met hun uitbuiters. Het is zelden met zekerheid te zeggen hoe deze te weten komt waar het slachtoffer bereikt kan worden, maar de gsm speelt daarin ongetwijfeld een rol. Het doel van de contacten is meestal om het slachtoffer over te halen om een aangifte in te trekken, of - in mindere mate - om hen weer in de prostitutie te brengen, of hulp aan te bieden.¹⁴ Het komt echter ook geregeld voor dat het slachtoffer het contact initieert. Dit in verband met verliefdheid, om hulp te vragen (geld bijvoorbeeld), of omdat het slachtoffer een kind heeft of een kind verwacht van de verdachte, maar ook wel om zekerheid te hebben over de verblijfplaats

⁹ Wellicht dat hierin enige verbetering zal optreden nu het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in juli 2003 bekend maakte dat één van de groepen binnen de opvang, te weten vrouwen die door hun (ex-) partner zijn mishandeld, nog in het jaar 2003 met voorrang recht krijgen op een huurwoning. Hiermee zou een einde moeten komen aan de gebrekkige doorstroming naar reguliere huisvesting en daarmee aan de overvolle opvanghuizen.

¹⁰ Deze factoren kwamen onder andere naar voren op de bijeenkomst voor integratienetwerken van 28 mei 2003.

¹¹ Financiering laat dan lang op zich wachten.

¹² Overigens hebben sommige hulpverleners begrip voor het feit dat vrouwen zo nog wat geld willen verdienen om niet met lege handen terug te moeten gaan naar het land van herkomst.

¹³ Afgerond in 2002.

¹⁴ In twee zaken schakelde de verdachte een advocaat in om het slachtoffer bij te staan. Zij behartigden echter alleen de belangen van de verdachte. Zo 'adviseerden' zij om de aangifte in te trekken en/of schetsten zij uitgebreid de negatieve gevolgen voor een slachtoffer van het doen van aangifte.

van de verdachte, zodat het slachtoffer weet of familie of vrienden gevaar lopen. Soms komt het contact indirect tot stand, doordat het slachtoffer contact opneemt met een bekende en deze de verdachte waarschuwt of, omgekeerd, de (aangehouden) verdachte een bekende vraagt contact op te nemen met het slachtoffer.

Casus: een vasthoudende verdachte

Eén verdachte kan zijn slachtoffers niet loslaten. Hij legt contact met vrouwen via relatiebemiddelingsbureau's, gericht op partners in Oost-Europa. Hij haalt ze naar Nederland en zet ze aan het werk in de prostitutie. Hij confisceert het verdiende geld, maar geldelijk gewin lijkt geen hoofdmotief. Zijn eerste drie slachtoffers, allen teruggekeerd naar hun herkomstland, bestookt hij nog jaren met brieven waarin hij hen de liefde verklaart. Zijn vierde slachtoffer - die aangifte doet en in de opvang wordt geplaatst - valt hij ook lastig. Hoe de verdachte dit slachtoffer op het spoor kwam, is onduidelijk. De eerste drie slachtoffers hebben overigens allen een telefonische getuige-verklaring tegen de verdachte afgelegd. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

Diverse opvangvoorzieningen die nu huiverig zijn om slachtoffers mensenhandel op te vangen, zouden daartoe overigens wel bereid zijn wanneer de STV hen daarbij ondersteunt, zo bleek uit een analyse van het (eigen) functioneren van de STV (STV, 2003). STV is daartoe bereid en in principe ook in staat, maar zal dit alleen kunnen realiseren indien de subsidie van het Ministerie van VWS niet vervalt.¹⁵

Scholing en opleiding

Uit een behoefteonderzoek van Bonded Labour in Nederland (BLinN)¹⁶ blijkt dat er bij hulpverleners en slachtoffers weinig bekend is over de mogelijkheden op het gebied van scholing en opleiding tijdens de opvang. Er is veel behoefte aan cursussen Nederlands, maar tevens wordt opgemerkt dat daaraan deel mogen nemen verkeerde verwachtingen zou kunnen scheppen met betrekking tot toekomstig verblijf in Nederland. Voorts is het beleid voor Nederlandse taalcursussen niet homogeen: in de ene gemeente kan een vrouw met B9-status wel deelnemen aan de formele, vanuit de gemeente aangeboden cursussen, in de andere niet. Er zijn wel wat mogelijkheden om cursussen in andere talen te volgen, maar hoe groot de behoefte daaraan is en in hoeverre het aanbod voldoet is niet duidelijk. Onder de doelgroep is grote behoefte aan praktijkgerichte beroepsopleiding, maar daarvoor is beheersing van de Nederlandse taal een voorwaarde. Ook aan overige cursussen is behoefte (bijvoorbeeld computervaardigheden, budgetteren). Het aanbod is beperkt, maar het is niet duidelijk waar dit aan ligt (hoge kosten, beperkte informatie of andere factoren). Ondanks de taalproblemen zijn er veel mogelijkheden voor vrijwilligerswerk. Hoewel de ervaringen daarmee positief zijn is de behoefte hieraan beperkt: de slachtoffers willen betaald werk doen.

Slachtoffers verdwijnen uit de opvang

Slachtoffers mensenhandel verdwijnen relatief vaak uit de opvang. Zij willen geld verdienen en gaan weg om (zelfstandig) te gaan werken, al dan niet in de prostitutie. Ook komt het voor dat zij terug gaan naar hun handelaren, of door de laatsten worden gedwongen om bij hen terug te keren (vaak onder bedreiging van henzelf of hun kinderen). Verder ervaren veel vrouwen de opvang als gevangenschap. Zij kunnen niet uit de voeten met de strakke regels die daar gelden en/of missen hun kinderen.

¹⁵ In 2003 ontving STV bericht dat er niet alleen 10% efficiencykorting op het subsidiebedrag zal plaatsvinden, maar dat VWS zich ook bezint op de vraag of (subsubsiëring van) de STV wel binnen het beleidsterrein van dit ministerie past, aldus de directeur van de Federatie Opvang en STV tijdens de presentatie van het STV-onderzoek naar de positie van de STV.

¹⁶ Daarvoor werden in november 2002 vragenlijsten verstuurd aan ruim 100 organisaties. Hiervan retourneerden er 32 de lijst, waarvan er 27 contact hebben met slachtoffers mensenhandel.

Kinderen van slachtoffers

Slachtoffers van mensenhandel kunnen in het land van herkomst achtergebleven kinderen gedurende de B9-periode alleen naar Nederland over laten komen in het kader van gezinshereniging. Daarvoor dient de hoofdpersoon (in dit geval het slachtoffer) in Nederland over voldoende middelen van bestaan te beschikken om in het levensonderhoud van de gezinsleden te kunnen voorzien. Dit zal echter zelden het geval zijn: slachtoffers mogen gedurende de B9-periode immers niet werken. Aangenomen mag worden dat veel van de slachtoffers kinderen in het land van herkomst hebben.¹⁷ Hoewel het niet gezegd is dat alle slachtoffers hun achtergebleven kinderen over zullen willen laten komen, wordt de onmogelijkheid daartoe vanuit de hulpverlening als een probleem gesignaleerd. Slachtoffers verkeren immers vaak langdurig in de B9 en vaak worden familieleden in het land van herkomst, waaronder ook eventuele kinderen, bedreigd door degenen die betrokken waren bij de handel. Het is dan ook denkbaar dat een deel van de verdwijningen uit de opvang hiermee te maken heeft. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft inmiddels aangegeven dat het middelenvereiste personen in de B9 gedurende een pilotperiode van een jaar (lopend vanaf begin augustus 2003) in schrijnende gevallen niet tegengeworpen zal worden.¹⁸ Op basis van de bevindingen zal worden bepaald of de B9 in dit opzicht zal worden bijgesteld. Vragen die nog open staan betreffen de omvang van de behoefte aan gezinshereniging in dit verband, alsmede of de situatie van slachtoffers mensenhandel per definitie als schrijnend wordt bestempeld en of er andere criteria voor toelating zijn die belemmerend kunnen werken, zoals het vereiste dat kinderen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen over een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) moeten beschikken.

Het veelvuldig vertrek uit de opvang hangt naar de mening van de hulpverlening ook samen met het feit dat werken niet mag, de lange duur van opsporing en vervolging en de onzekere positie van het slachtoffer daarna (o.a. Knaapen, 2002). BLinN wijst er op dat slachtoffers veel verwachtingen hebben als ze aangifte hebben gedaan, die vaak niet uitkomen (behoefteonderzoek BLinN).

Categorale opvang of niet?

Mede met het oog op de problemen die de hulpverlening signaleert met betrekking tot deze doelgroep, speelt in het veld de vraag welk soort opvang de voorkeur geniet: categorale (het bij elkaar plaatsen van slachtoffers mensenhandel) of integrale (als een van de doelgroepen in de reguliere vrouwenopvang)?¹⁹

Voordelen van categorale opvang zijn dat er meer deskundigheid kan worden ontwikkeld (die ontbreekt nu soms; zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2002 van het integratienetwerk Mensenhandel West Brabant), dat het aanbod beter kan worden aangesloten bij de behoeftes van de vrouw in kwestie en dat slachtoffers steun kunnen hebben aan elkaar, eventueel ook later, in het land van herkomst. Bij de afweziging is ook van belang waar men slachtoffers het gemakkelijkst kan beschermen tegen hun uitbuiters. Enerzijds is het gemakkelijker om strenge veiligheidsmaatregelen te treffen op enkele locaties, anderzijds zal het minder gemakkelijk zijn om deze locaties geheim te houden. De ervaringen in België, waar is gekozen voor categorale opvang van slachtoffers, zouden in de discussie betrokken kunnen worden.

Ook moet rekening worden gehouden met de mate van stigmatisering die het type voorzieningen zou kunnen veroorzaken²⁰ en de mogelijkheden die er zijn voor dagbesteding.

¹⁷ Onderzoek op de Amsterdamse tippelzone naar potentiële slachtoffers mensenhandel wees bijvoorbeeld uit dat 45% van de uit voormalige Oostbloklanden afkomstige vrouwen en 27% van de vrouwen met overige nationaliteiten, een of meer kinderen in het land van herkomst hadden (Driessen, 2002).

¹⁸ Hieraan is vanuit de IND weinig ruchtbaarheid gegeven.

¹⁹ Over deze vraag werd gediscussieerd tijdens de bijeenkomst voor integratienetwerken op 28 mei 2003, het is een punt van aandacht in de contacten tussen de STV en de netwerken en er werd een workshop aan gewijd op de bijeenkomst ter gelegenheid van de presentatie van het onderzoek naar het functioneren van de STV (STV, 2003) op 16 oktober 2003.

²⁰ Het is bekend dat slachtoffers na terugkeer in het land van herkomst niet graag - en vaak ook maar kort - verblijven in voorzieningen waarvan algemeen bekend is dat zij bestemd zijn voor slachtoffers mensenhandel. Dit in verband met de stigmatiserende werking die ervan uitgaat.

Opvang en verdere begeleiding hoeven overigens niet per definitie op dezelfde wijze geregeld te zijn. Enkele mogelijkheden zijn:

- crisisopvangplaatsen voor korte tijd, zodat slachtoffers direct kunnen worden ondergebracht, al is het dan maar tijdelijk (het risico is overigens wel dat dit het probleem van het vinden van onderdak alleen maar even verschuift);
- niet zozeer de opvang categoriaal regelen, als wel de (gespecialiseerde) deskundigheid op diverse gebieden (bijvoorbeeld juridisch, psychologisch/psychiatrisch). Deze zou centraal beschikbaar kunnen zijn en mobiel inzetbaar waar dit nodig is;
- het realiseren van combinaties van categorale en algemene opvang. Slachtoffers (bijvoorbeeld uit verschillende landen en regio's) verschillen en kunnen dus verschillende (opvang)behoeften hebben. De keuze voor het type opvang kan dan worden bepaald mede op basis van de situatie en behoeften van het slachtoffer, die wellicht duidelijk kunnen worden tijdens een tijdelijke crisisopvangperiode.

4.2.3 Terugkeer naar het land van herkomst

Hoewel slachtoffers van mensenhandel over het algemeen naar Nederland zijn gekomen met het idee om hier tijdelijk te werken en met het verdiende geld terug te gaan naar het eigen land (STV, 2003b), zouden velen van hen met wie de hulpverlening contact heeft, om allerlei redenen het liefst in Nederland blijven (Hopkins & Nijboer, z.jr.). Dit maakt het voor hulpverleners vaak moeilijk een terugkeertraject te starten, zo blijkt onder andere uit een behoefteonderzoek van BLinN. Het thema terugkeer is echter wel van belang, want er zijn slachtoffers die worden uitgezet en er zijn slachtoffers die wel naar het land van herkomst terug willen keren. Redenen voor dat laatste kunnen zijn: gebrek aan toekomstperspectief in Nederland als bestemmingsland, familiebanden in het land van herkomst en de wens om alle negatieve ervaringen achter zich te laten. Hulpverleners richten zich dan ook in toenemende mate op terugkeer en reïntegratie. Uit het eerder genoemde behoefteonderzoek komen enkele ervaringen naar voren betreffende de terugkeer van slachtoffers naar landen in Midden- en Oost-Europa en Afrika, geregeld of bemiddeld door de (vreemdelingen)politie, International Organization for Migration (IOM), La Strada, Cordaid,²¹ Stichting Gast,²² Guinese Vereniging²³ en BLinN. Van belang zijn, blijkens het onderzoek:

- in Nederland: goede voorlichting over terugkeermogelijkheden - liefst tijdig, zodat voorbereiding mogelijk is en eventuele scholing en opleiding aan kunnen sluiten bij de mogelijkheden in het land van herkomst -, veiligheid van de vrouwen, steun bij formaliteiten (bijvoorbeeld verkrijgen van reisdocumenten)²⁴ en een vaste contactpersoon;
- wat de reis betreft: begeleiding bij vertrek, opvang bij aankomst en financiële middelen voor het eerste levensonderhoud;
- in het land van herkomst: bescherming van de vrouwen, hun familie en hun privacy, een veilige plek, mogelijkheden voor psychosociale hulp en bemiddeling bij het zoeken naar werk om te voorkomen dat de vrouw opnieuw afhankelijk wordt.

Verder is het van groot belang om alert te zijn op stigmatisering en dit zoveel mogelijk te voorkomen. Stigmatisering leidt in bepaalde landen en streken tot uitstoting van voormalige slachtoffers.

²¹ Cordaid, een internationale ontwikkelingsorganisatie die in 1999 ontstond uit een fusie van Memisa, Mensen in Nood en Balance, strijdt met meer dan 1000 lokale organisaties tegen armoede in ruim 40 landen.

²² Stichting Gast is een project dat in de regio Nijmegen hulp biedt aan uitgeprocedeerde asielzoekers.

²³ De Guinese Vereniging voor Cultuur en Democratie is een van de grootste organisaties van buitenlanders in Amsterdam en heeft als belangrijkste doelstelling het bevorderen van het culturele integratieproces van Guinezen in Nederland.

²⁴ Appels en Claassen (2001) meldden een voorkeur voor terugkeer via IOM, om zo te voorkomen dat er een uitzettingsstempel in het paspoort komt.

Stigmatisering bij grootschalige veeg- en uitzetacties

Een hulpverlener uit Albanië gaf aan dat voorkómen van stigmatisering erg moeilijk is, zeker wanneer je, zoals in 2002 gebeurde, plotseling met een vliegtuig vol uitgezette slachtoffers/prostituees - overigens niet uit Nederland - wordt geconfronteerd.

Eenzelfde probleem speelde na de eerste grote veegactie op de Amsterdamse tippelzone (d.d. 22 september 2002). Bij deze actie werden veel Bulgaarse vrouwen opgepakt. Zowel bij de actie als op het vliegveld in Bulgarije was veel pers aanwezig. De anonimiteit van de vrouwen is dan niet te garanderen, wat hen kwetsbaar maakt voor stigmatisering, uitstoting en (verdere) uitbuiting.

Dat reïntegratie in het herkomstland niet gemakkelijk is blijkt uit een rapport in het kader van het project *Good practices in the (re)integration of victims of trafficking in human beings from an empowerment perspective*²⁵ (Talens & Landman, 2003):

- In veel herkomstlanden biedt de overheid terugkerende slachtoffers geen steun, of kunnen zij zelfs worden vervolgd onder de heersende (im)migratie- en/of prostitutiewetten. Soms zijn ronselaars op de hoogte van het feit dat slachtoffers worden uitgezet en wachten hen op.
- De economische situatie van slachtoffers is bij terugkeer soms gelijk aan, maar vaak nog slechter dan bij vertrek uit het land van herkomst.
- Soms zijn familieleden betrokken bij het ronselen van slachtoffers. Deze slachtoffers lopen bij terugkeer grote risico's om opnieuw verhandeld te worden. Ook wanneer familieleden niet bij de handel betrokken waren, is het niet altijd zo dat zij de teruggekeerde slachtoffers steunen. Slachtoffers worden soms door hun familie, die ze overigens vaak al jaren niet meer gezien hebben, uitgestoten. Veel slachtoffers houden hun ervaringen daarom voor zich.
- Reïntegratie in de samenleving is vaak nog moeilijker dan in het eigen sociale netwerk, vooral vanwege stigmatisering.
- De mate waarin een slachtoffer er als individu in slaagt om zich weer aan te passen aan een bepaalde levensstijl en leefomgeving varieert en is mede afhankelijk van de locatie (stad of dorp) en de fysieke en mentale gezondheid. Op dit gebied zijn er vaak problemen, van HIV en andere seksueel overdraagbare aandoeningen tot complicaties door abortussen en psychische problemen. De benodigde medische zorg is vaak kostbaar en, wanneer er geen overheidssteun is op dit gebied, niet beschikbaar voor vrouwen die onvoldoende middelen hebben.

In het rapport wordt ook een overzicht gegeven van services en activiteiten die er zijn ter ondersteuning van slachtoffers die terugkeren naar bepaalde landen van herkomst.

²⁵ Dit project, dat is gefinancierd door het Daphne initiatief van de EU, werd uitgevoerd door BLIN, Novib/Oxfam Nederland, Humanitas Nederland en Oxfam-GB in het Verenigd Koninkrijk.

Services en activiteiten ter ondersteuning van terugkerende slachtoffers

- *Informatievoorziening.* IOM maakt 'country information sheets on reintegration' voor allerlei landen,²⁶ waaronder enkele voor Nederland belangrijke herkomstlanden. De sheets bevatten onder andere informatie over voor slachtoffers beschikbare hulp en kunnen van belang zijn voor hulpverleners die slachtoffers begeleiden bij (de voorbereiding van) hun terugkeer, maar wellicht ook bij de besluitvorming rond het verlenen van (permanente) verblijfsvergunningen;

- *Voorbereiding op terugkeer.* Dit houdt in *case assessments*: het inschatten van de veiligheidsrisico's, het beoordelen van de familiesituatie en soms bemiddeling tussen slachtoffer en familie. Soms is er concrete assistentie bij de voorbereiding van de terugkeer (reisdocumenten in orde maken en vervoer regelen) en/of een slachtoffer wordt bij aankomst opgewacht en geïnformeerd over de steun die mogelijk is;

- *Gezondheidszorg.* Deze is van groot belang en heeft onder meer betrekking op seksueel overdraagbare aandoeningen, HIV en AIDS, maar omvat ook psychische counseling of psychotherapie. Specifieke vormen zijn *support groups* (onder meer voor vrouwen die in de prostitutie werken), *ethnoculturele therapie* (om de kracht van voodoo-achtige rites te doorbreken) en *gezinsbegeleiding* (om gezinsleden te helpen om te gaan met slachtoffers, zeker als die getraumatiseerd zijn).

- *Onderdak.* In veel landen van herkomst runnen ngo's opvangvoorzieningen voor teruggekeerde slachtoffers die niet onmiddellijk naar huis terug kunnen of willen keren. In Albanië wordt ook wel gewerkt met gastgezinnen.

- *Financiële ondersteuning.* Het kan gaan om financiering van de eerste levensbehoeften kort na terugkeer, maar ook om fondsen of leningen om een klein bedrijf te starten.

- *Beroepsonderwijs of -training.* Voorbeelden zijn trainingen in algemene vaardigheden, beroepsoriëntatie, training van meer specifieke, op bepaalde beroepen toegespitste vaardigheden (zoals cursussen ondernemen, computervaardigheden, toeristisch gidsen of handvaardigheid) en steun bij het vinden van werk.²⁷

- *Toegang tot werk.* In sommige landen geven ngo's informatie over de arbeidsmarkt en over lokale arbeidsbureau's. Ze helpen vrouwen onder andere bij het maken van een cv en trainen hen in het voeren van sollicitatiegesprekken. Voorts assisteren ze bij het maken van ondernemingsplannen en het starten van een eigen bedrijf.

- *Follow-up.* Over het algemeen hebben ngo's alleen follow-up contacten met slachtoffers aan wie zij concrete steun hebben verleend bij terugkeer of reïntegratie. Hotlines vervullen in dit verband ook een rol. Via hotlines wordt informatie gegeven over mensenhandel, worden slachtoffers gesteund en worden bellers geïnformeerd over zaken als werken in het buitenland, trouwen met een buitenlander, toerisme, visa en adressen waar men in geval van nood terecht kan.

- *Trainen van professionals.* Belangrijk aandachtspunt daarbij is, naast trainen op inhoudelijke punten die relevant zijn bij de ondersteuning van slachtoffers (psychologisch, juridisch, op het gebied van arbeid), trainen op hun 'empowerment'. (Bron: Talens & Landman, 2003).

Aangenomen mag worden dat het ICCO/STV samenwerkingsproject, dat later in dit hoofdstuk wordt beschreven, meer duidelijkheid zal bieden over de knelpunten bij terugkeer en de voorwaarden voor succesvolle reïntegratie van slachtoffers.

4.2.4 Hulp aan minderjarige slachtoffers

Jongerenprostitutie (al dan niet gedwongen en al dan niet door anderen geëxploiteerd) wordt niet altijd (tijdig) gesignaleerd. In het kader van het project *The Beauty and the beast* is een lijst van signalen opgesteld die herkenning daarvan kan vergemakkelijken. De signalen hebben betrekking op:

- gedrag/houding ten opzichte van anderen (zoals opeens afwijkende normen hebben, weinig binding hebben met thuis);
- gedrag/houding ten opzichte van omstandigheden (zoals snel wisselende emoties);

²⁶ Deze landen zijn: Albanië, Bulgarije, Ecuador, Litouwen, Moldavië, Nigeria, de Oekraïne, Roemenië en Sri Lanka.

²⁷ Een deel van deze activiteiten wordt ook preventief aangeboden.

- uiterlijke en fysieke gesteldheid (zoals er vermoeid uit zien en er qua make-up anders uit zien);
 - houding ten opzichte van zichzelf (lage zelfwaardering, depressief) en
 - gedrag algemeen (zoals drinken, blowen, slecht eten en veel geld of dure spullen hebben).
- Pretty Woman (2002/2003 Pretty Woman doorstart) noemt daarnaast onduidelijke vrijetijdsbesteding en opgaan in de relatie met de 'vriend', alsmede sociaal isolement als signalen. Ook de lijst van signalen van seksueel misbruik, die is opgesteld door de Landelijke Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie,²⁸ kan behulpzaam zijn bij signalering. Daarop staan, naast het verhaal van de minderjarige, ook gedragsignalen als seksualiserend gedrag, buikpijn, soa's en zwangerschap. En op de website van Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) Humanitas in Rotterdam staat eveneens een lijst van signalen met betrekking tot dit onderwerp. Daarop staan: veel schoolverzuim, wegloupedrag, vaak slaperig zijn, over onverklaarbaar veel geld of nieuwe spullen beschikken en erg gevoelig zijn voor anderen.

De problemen met signaleren hangen mede samen met het feit dat het voor hulpverleners moeilijk is om seksualiteit aan de orde te stellen, laat staan (gedwongen) prostitutie (Prostitutie Maatschappelijk Werk & Humanitas Rotterdam, 2003). Bij de signalering is het van belang zich te realiseren dat jongens die in de prostitutie werken, maar mogelijk ook andere minderjarigen, zelf over het algemeen niet spreken van 'prostitutie'. Wanneer veldwerkers en hulpverleners dit wel doen ontstaat er een communicatiekloof (ECPAT, 2003).

Voor de minderjarige slachtoffers die wel worden gesignaleerd zijn er volgens betrokkenen te weinig hulpverleningsmogelijkheden, zowel wat betreft opvang als ambulante hulp. In een aantal steden zijn er projecten waar minderjarigen terecht kunnen, maar in diverse steden, waaronder ook Amsterdam, ontbreken ze. Dit maakt het moeilijk om jonge slachtoffers onder dak te brengen.²⁹

4.3 Hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties in Nederland

4.3.1 Stichting Tegen Vrouwenhandel en La Strada

*Stichting Tegen Vrouwenhandel*³⁰

De STV is landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel en daarmee tevens een belangrijke informatiebron voor BNRM. De meldingen komen binnen bij de Helpdesk. Deze was enige tijd beperkt bereikbaar.³¹ Dit was lastig voor ketenpartners, zo constateerden politie - die slachtoffers waarmee zij geconfronteerd werd moeilijk onder kon brengen - en partnerorganisaties binnen de hulpverlening.³² Nadat eind 2002 subsidie was verkregen van het Ministerie van Justitie is de Helpdesk in 2003 uitgebreid en beter bereikbaar geworden.³³ Nu is van belang dat de politie zich houdt aan de plicht om slachtoffers ook te melden (STV, 2003).

²⁸ Zie www.seksueelgeweld.nl.

²⁹ Bron: ondermeer een bijdrage van Timman van het Amsterdamse Steunpunt Seksueel Geweld op een bijeenkomst over loverboys te Amsterdam (23 oktober 2003). In een antwoord op Kamervragen van het lid Örgü (d.d. 29 oktober 2003) over deze kwestie wees de staatssecretaris van VWS er, mede namens de minister van Justitie, op dat opvangvoorzieningen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheden vallen. Slachtoffers van loverboys kunnen terecht bij de vrouwenopvang, waarvoor voor 2004 extra middelen beschikbaar zijn gesteld en de minderjarigen onder hen bij wie sprake is van opvoed- en opgroei-problematiek kunnen een beroep doen op de jeugdzorg.

³⁰ De informatie in deze subparagraaf is voor een groot deel ontleend aan het jaarverslag 2002 van de STV.

³¹ Namelijk op werkdagen van 9.00-15.00 uur.

³² Zie bijvoorbeeld Coördinatie Netwerk Mensenhandel GGD West Brabant (2003) en STV (2003).

³³ Sinds 1 april 2003 van maandag tot en met vrijdag, van 9.00-17.00 uur.

De STV organiseert en coördineert de eerste opvang van slachtoffers van mensenhandel, zowel van slachtoffers die aangifte doen als van diegenen die zich daar nog op beraden. Daartoe wordt samengewerkt met diverse ketenpartners en coördineert de STV de regionale netwerken (zie volgende paragraaf). De in het voorgaande gesignaleerde problemen met betrekking tot de opvang (beperkte opvangcapaciteit, strikte opnamecriteria waardoor slachtoffers mensenhandel, die een arbeidsintensieve en complexe problematiek kennen, buiten de boot kunnen vallen) worden (h)erkend, evenals het belang van aanvullende kennis en deskundigheid.

Eind 2001 startte de STV een project met als doel de centrale registratie te automatiseren. Het Ministerie van Justitie verleende daarvoor subsidie. Gegevens vanaf 1 januari 2003 zijn in het geautomatiseerde bestand opgenomen.³⁴ Tot dat moment voorziet de STV BNRM jaarlijks van handmatig geregistreerde informatie. Daarbij gaat het om de ook in het STV jaarverslag opgenomen gegevens, aangevuld met meer gedetailleerde gegevens over de landen van herkomst.³⁵ In het hoofdstuk over slachtoffers komen deze gegevens aan de orde.

Eind 2002 startte de STV een evaluatie betreffende de positie van de STV (werkzaamheden en samenwerking met de ketenpartners). Hiertoe werden ruim 50 ketenpartners geïnterviewd of met behulp van een vragenlijst bevestigd.³⁶ De resultaten zijn te vinden in STV (2003) en werden op een bijeenkomst gepresenteerd. Daar kwam als belangrijke conclusie naar voren dat ketenpartners veel verschillende taken zien voor de STV, dat het van belang is dat de STV bepaalt waar de prioriteiten liggen en welke van deze taken de STV ook daadwerkelijk op zich zal (kunnen) nemen. De aanbevelingen in het rapport luiden voorts (onder andere):

- opzetten van een goed communicatiebeleid;
- afleggen van werkbezoeken om de samenwerking met ketenpartners te verbeteren;
- weer oppakken van de rol van spin in het web;
- oppakken van het thema 'menswaardige terugkeer en reïntegratie';
- aandacht schenken aan andere vormen van uitbuiting en ook aan mannen en minderjarigen als slachtoffers;
- inventariseren van behoeften aan training en advies en ontwikkelen van een nieuw aanbod van kennisoverdracht;
- intern én extern overeenstemming bewerkstelligen over vragen als 'Wie neemt het casemanagement op zich?', 'Al of niet categorale opvang?', 'Hoe omgaan met slachtoffers die geen gebruik maken van de B9?', en 'Al of niet opzetten van bewustwordingscampagnes gericht op klanten?' (STV, 2003).

Eveneens in 2002 initieerde de STV een platformoverleg, waarin met verschillende ketenpartners zoals politie, OM, IND en BNRM wordt overlegd over knelpunten en oplossingen met betrekking tot ondermeer de B9-procedure.³⁷

In maart 2003 startten STV en fusiepartner FO het *Kennisnet*, een website met een publiek gedeelte en een gedeelte voor leden van de FO. Op de site³⁸ is (voor iedere bezoeker) onder andere informatie te vinden over de beide organisaties, alsmede over bepaalde thema's,

³⁴ Eerder was aangegeven dat het systeem nog in 2002 operationeel zou worden (overleg STV en BNRM d.d. 4 juli 2002), maar dit is niet gehaald.

³⁵ In het STV jaarverslag zelf worden alleen herkomstregio's en de vijf belangrijkste landen van herkomst genoemd.

³⁶ Het betrof meer dan 70 personen (subsidiegevers, politie, zorgcoördinatoren en medewerkers van IND, opvanghuizen, La Strada, andere internationale en nationale partnerorganisaties en BNRM).

³⁷ Tot medio november 2003 kwamen de platformdeelnemers twee keer bijeen.

³⁸ www.fo-stvkennisnet.nl, maar ook bereikbaar via www.opvang.nl.

waaronder mensenhandel. In de toekomst zal het Meldpunt Open Plaatsen (een registratiesysteem dat een overzicht geeft van beschikbare plaatsen binnen de opvangvoorzieningen) ook in het Kennisnet worden opgenomen (Nieuwsbrief van FO/STV, 3, 2003).

Voorts is STV partner in samenwerkingsprojecten rond thema's als reïntegratie na terugkeer (met ICCO), slachtoffers in vreemdelingenbewaring (met BLinN, IOM en BNRM) en integrale hulpverlening aan minderjarige en adolescente slachtoffers van mensenhandel in de regio Rotterdam (met PMW Rotterdam), die later in dit hoofdstuk aan de orde komen.

*La Strada*³⁹

La Strada is een internationaal netwerk dat zich richt op de preventie van handel in vrouwen in Centraal- en Oost-Europa. Daartoe probeert La Strada het fenomeen zichtbaar te maken en autoriteiten, media en publieke opinie te bewegen om aandacht te besteden aan deze aantasting van de mensenrechten. Voorts stelt La Strada zich ten doel om slachtoffers te verwijzen naar 'support networks' en om vrouwen en meisjes voor te lichten over de gevaren.

Begin 2002 startte La Strada een drie jaar durend project waarin de vier bestaande La Strada organisaties in Polen, Tsjechië, de Oekraïne en Bulgarije hun expertise zullen delen met organisaties in elk één partnerland, te weten respectievelijk Wit Rusland, Bosnië-Herzegovina, Moldavië en Macedonië. De partnerlanden zijn gekozen op grond van hun problemen op het gebied van mensenhandel, alsmede aanwezigheid van betrouwbare partnerorganisaties, eerdere samenwerking en geografische nabijheid.

In maart 2003 organiseerde de STV een bijeenkomst voor alle La Strada partners en een aantal genodigden. Tijdens deze bijeenkomst werd gemeld dat de nieuwe partners dankzij het 'coaching' systeem heel snel op eenzelfde expertiseniveau zullen functioneren als de 'oude' partners.

In de periode 1 januari 2002-1 juli 2003 traden de La Strada-partners in totaal 171 keer op in de media, hielden zij 200 lezingen, werden zij 4530 keer gebeld door (mogelijke) slachtoffers mensenhandel en boden ze 194 keer directe steun aan slachtoffers.

4.3.2 De regionale netwerken vrouwenhandel⁴⁰

In 2002 werd het *Landelijk Integratieproject Vrouwenhandel*, dat werd gecoördineerd door de STV en gefinancierd door Zorg Onderzoek Nederland (ZON), afgesloten. Binnen dit project werden in tien verschillende regio's in Nederland 15 regionale en/of lokale netwerken opgezet waarin diverse hulp- en dienstverlenende instellingen samenwerken ten behoeve van de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel.

³⁹ Omdat de coördinatie van La Strada bij de STV berust, wordt in deze subparagraaf aandacht besteed aan La Strada. De informatie is ontleend aan diverse stukken over het La Strada project, zoals de *Project outline La Strada Program 2002-2004*, de *La Strada mission statement* en de *Summary from Interim Report 1 January - 30 June 2002*.

⁴⁰ De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan het jaarverslag 2002 van de STV, het verslag *Netwerken Vrouwenhandel, een inventarisatie* (STV, 2003) en de bijeenkomst voor integratienetwerken van 28 mei 2003. Omdat de STV en de netwerken zelf de term 'vrouwenhandel' gebruiken en zij (bijna) uitsluitend gericht zijn op vrouwelijke slachtoffers, wordt deze term in de onderhavige paragraaf eveneens gebruikt (naast de term 'mensenhandel').

De netwerken

- regio Amsterdam (gericht op de stad Amsterdam);
- regio Brabant, met drie lokale netwerken (in Eindhoven, Den Bosch en Breda);
- regio Drenthe (waar het netwerk zich richt op Emmen en Weiteveen);
- regio Dordrecht (met een lokaal netwerk gericht op de stad Dordrecht);
- regio Friesland (waar het netwerk zich richt op Leeuwarden en Berghum);
- regio Gelderland (met drie lokale netwerken in Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn);
- regio Groningen (met twee lokale netwerken in Groningen stad en Leek);
- regio Haaglanden (waar het netwerk zich richt op Den Haag, Delft en Gouda);
- regio Rotterdam (waar het netwerk zich richt op de stad Rotterdam en op Vlaardingen);
- regio Utrecht (waar het netwerk zich richt op de stad Utrecht).

Eind 2002 - begin 2003 hield de STV gesprekken met de netwerkcoördinatoren en enquêteerde een deel van hen over de toekomst van de netwerken en de rol van de STV. Het was de bedoeling dat de netwerken na de projectperiode zelfstandig zouden gaan opereren, gecoördineerd door een zorgcoördinator die door de gemeenten zou worden gefinancierd. Financiële steun bleek echter een probleem, waardoor het niet lukte om alle netwerken draaiend te houden. Alleen in Amsterdam, Rotterdam, Brabant Noord en Brabant West functioneren de netwerken nog ongeveer conform de oorspronkelijke opzet (met betrokkenheid van hulpverlening, politie, Vreemdelingendienst en slachtofferhulp). De overige regio's zijn nog bezig een netwerk te realiseren, maken een doorstart,⁴¹ bezinnen zich op hun toekomst of functioneren eigenlijk niet meer als netwerk.⁴² In een nieuw project, getiteld *Netwerken Vrouwenhandel 2003-2005*, ondersteunt de STV de lokale netwerken en brengt ze met elkaar in contact.⁴³

De coördinatoren onderkennen het belang van de netwerken, want die zorgen ervoor dat men elkaar kent en weet te vinden en ze dragen bij aan meer 'know how' en professionalisering, continuïteit in de zorg en betere afstemming van de hulp, alsmede aan lokale registratie van geplaatste slachtoffers. Zij ervaren echter ook knelpunten:

- het onderhouden van de netwerken kost tijd en energie (partners wisselen frequent en er zijn onderling onduidelijkheden over verantwoordelijkheden);
- de samenwerking met partners is niet altijd optimaal (vooral met de politie die slachtoffers niet altijd bedenktijd lijkt aan te bieden en soms vooral gericht lijkt op uitzetting);⁴⁴
- de moeilijke situatie binnen de opvanginstellingen (complexe problematiek bij de slachtoffers en onvoldoende deskundigheid bij de hulpverleners, hulp moeten bieden terwijl toekomstperspectief ontbreekt, prostitutie vanuit de opvang, B9-problematiek, te weinig opvangcapaciteit en geringe doorstroming).

Om als netwerk te kunnen functioneren wordt het volgende van belang geacht: financiën, een zorgcoördinator, samenwerkingspartners, contactpersonen binnen de instellingen, draagvlak, heldere protocollen en samenwerkingsovereenkomsten en contactmomenten/vergaderingen.

⁴¹ Zo kreeg het netwerk Vrouwenhandel Friesland een vaste zorgcoördinator en werd, op 17 november 2003, voor die regio een Protocol Vrouwenhandel ondertekend dat de hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel regelt en de taken die de verschillende instellingen daarbinnen hebben (Van Lier, 2003).

⁴² De praktijk laat zien dat er in voorkomende gevallen dan nog wel een beroep wordt gedaan op de samenwerkingsrelaties.

⁴³ Doelstelling van dit project is verankering van de netwerken in de praktijk, expliciteren van bestaande expertise, informatievoorziening en deskundigheidsbevordering, en het oplossen van knelpunten in de praktijk (STV, 2004).

⁴⁴ Uit het BNRM-hulpverleningsonderzoek, waarover later in dit hoofdstuk wordt gerapporteerd, blijkt overigens dat de instanties relatief juist het meest tevreden zijn over de samenwerking met de politie.

Bijeenkomst van de netwerken

Op 28 mei 2003 organiseerde BNRM in nauwe samenwerking met de STV een landelijke bijeenkomst voor de regionale netwerken mensenhandel. Deze bijeenkomst had als thema: *Slachtoffers mensenhandel: wat hebben we hen te bieden?*⁴⁵.

Ook op deze bijeenkomst was duidelijk dat de verschillen tussen de netwerken onderling zeer groot zijn. Sommige netwerken beschikken over een zorgcoördinator en hebben geregeld overleg. Andere netwerken hebben weliswaar geen structureel netwerkoverleg, maar de leden kennen elkaar en weten elkaar te vinden als dat nodig is. Weer andere netwerken functioneren feitelijk niet, mede omdat er medewerkers vertrokken zijn zonder dat de informatie over het netwerk werd overgedragen. Ook het aantal slachtoffers waarmee een netwerk jaarlijks te maken heeft is hierop van invloed.⁴⁶ Het blijkt een dilemma te zijn: enerzijds de vraag of het de moeite waard is om in een regio een netwerk mensenhandel in stand te houden als zich daar maar sporadisch slachtoffers voordoen, terwijl zo'n netwerk en het overleg daarbinnen anderzijds van belang zijn om, als zich een casus voordoet, de nodige deskundigheid in huis te hebben om adequaat te kunnen handelen. Bovendien is de ervaring dat aandacht voor het fenomeen mensenhandel van invloed is op de signalering ervan. Het ontbreken van een netwerk zou kunnen leiden tot minder gesignaleerde slachtoffers.

Er werden door de deelnemers diverse knelpunten genoemd. Veel van die knelpunten hebben betrekking op de B9-procedure.

De B9-procedure

In lang niet alle gevallen wordt bedenktijd aangeboden bij vermoedens van mensenhandel. Slachtoffers worden (bijvoorbeeld bij veegacties) onmiddellijk uitgezet, of er wordt alleen geïnformeerd of een potentieel slachtoffer aangifte wil doen, zonder te wijzen op de bedenktijd.⁴⁷ Volgens veel hulpverleners zou het aantal aangiftes veel hoger zijn als dit wel gebeurde. In relatie tot de B9-procedure bestaat er in sommige regio's onduidelijkheid over de rol die verschillende betrokken ketenpartners zouden moeten vervullen en de taken die zij hebben (zie ook Knaapen, 2002). Verder is de B9 een tijdelijke voorziening, met als uitgangspunt terugkeer naar het land van herkomst. De lange duur van het traject werkt echter integratie in de hand. De deelnemers aan de bijeenkomst waren bijna unaniem van mening dat het niet ethisch is om slachtoffers mensenhandel in het kader van opsporing en vervolging langdurig in Nederland te laten verblijven, zonder hen enig werkelijk toekomstperspectief te bieden. Dit geldt sterker naarmate zij langer in Nederland zijn. Ook de kans op verdwijnen in de illegaliteit zou dan toenemen. In dit verband werd niet alleen aangedrongen op de mogelijkheid om tijdens de B9 te mogen werken⁴⁸ en meer mogelijkheden om een opleiding te volgen, maar ook op een maximumtermijn waarbinnen in een mensenhandelzaak een uitspraak moet volgen. Daarnaast werd de mogelijkheid geopperd om vanuit het land van herkomst mee te werken aan opsporing en vervolging. Slachtoffers zouden dan ondertussen ook hun leven (weer) kunnen opbouwen. De ervaring leert echter dat het niet gemakkelijk is om slachtoffers op het juiste moment terug te vinden en om hen te laten getuigen.

⁴⁵ Voor de bijeenkomst waren alle netwerkcoördinatoren en, afhankelijk van de omvang van het netwerk, één of meer van de netwerkleden uitgenodigd. Er waren ruim 40 deelnemers en 13 van de 15 (oorspronkelijke) integratienetwerken waren vertegenwoordigd. Het programma bestond uit plenaire presentaties (over de integratienetwerken in de toekomst, voorkomen van uitval uit de opvang, schadevergoeding voor slachtoffers, terugkeerbegeleiding en de IOM, La Strada en *Kennisnet*) en werkgroepbijeenkomsten (over onderwerpen die in de gesprekken met de STV vanuit de netwerken zelf als belangrijke thema's naar voren waren gebracht: de opvang van slachtoffers mensenhandel, de integratienetwerken en hun toekomst, voorbereiding van terugkeer en terugkeerbegeleiding en de B9-procedure, aangevuld met: 'minderjarigen' en 'mannen en jongens' als slachtoffer van mensenhandel).

⁴⁶ Sommige netwerken hebben jaarlijks met één of twee slachtoffers te maken, andere met meerdere slachtoffers. Het Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) Rotterdam bijvoorbeeld, dat het netwerk voor opvang van en hulpverlening aan slachtoffers in de regio Rotterdam coördineert, bood in 2002 in samenwerking met andere instellingen hulp aan 47 slachtoffers (waaronder één jongen) (Stichting Humanitas, Jaarverslag 2002). En in het netwerk Noordoost-Brabant werden in datzelfde jaar 13 slachtoffers geplaatst (Knaapen, 2003).

⁴⁷ STV meldt in haar jaarverslag 2002 dat van de 143 aanmeldingen waarbij er sprake was van aangifte, er in 47 gevallen voorafgaande aan de aangifte, bedenktijd was verleend.

⁴⁸ Inmiddels is bekend dat er hiertoe mogelijkheden komen.

Diverse van deze en andere knelpunten bereikten BNRM ook via andere wegen (ze kwamen naar voren in het BNRM-hulpverleningsonderzoek, tijdens andere bijeenkomsten of in allerlei stukken). Ze komen elders in deze rapportage aan de orde.

4.3.3 Instanties en projecten

*Atalantas*⁴⁹

Hoewel dit verslag qua cijfermatige informatie het jaar 2002 betreft en qua kwalitatieve informatie de periode 2002 tot en met 2003, mag een belangrijke recente ontwikkeling niet ontbreken. Begin 2004 richtten twee voormalige slachtoffers van mensenhandel de vereniging *Atalantas* op, een zelforganisatie voor slachtoffers. Doelen:

- door politieke lobby de situatie van vrouwen in de B9 verbeteren, de beeldvorming rond het 'passieve slachtoffer' bijstellen en informatie verschaffen aan instanties;
- door ontmoetingen en activiteiten de band versterken tussen slachtoffers en
- de leden bijstaan bij juridische procedures.

Voorts streeft *Atalantas* ernaar contact te houden met slachtoffers die terugkeren naar hun land van herkomst en te bemiddelen bij het vinden van werk of een opleiding.

Bonded Labour in Nederland

*BlinN*⁵⁰ biedt ondersteuning aan migranten in Nederland die het slachtoffer van mensenhandel zijn geworden. In 2002 ontvingen 65 slachtoffers individuele ondersteuning van BLinN. Zij hebben 28 verschillende nationaliteiten, maar komen voornamelijk uit Afrika (29%), Oost-Europa (29%) en de voormalige Sovjet-Unie (17%). BLinN signaleert in het jaarverslag 2002 ten opzichte van de voorgaande jaren een toename van het aantal Oost-Europese vrouwen en wijst de afschaffing van de visumplicht voor sommige Oost-Europese landen als een van de mogelijke oorzaken aan. De individuele ondersteuning is *noodondersteuning* (een tijdelijke bijdrage in bijvoorbeeld levensonderhoud of medische kosten) of *ondersteuning toekomstperspectief* gericht op de toekomst hier of in het land van herkomst (scholing, vrijwilligerswerk of begeleiding bij terugkeer).

Voorts nam BLinN het initiatief tot een maatjesproject om vriendschappelijk contact tot stand te brengen tussen vrijwillige 'maatjes' en slachtoffers van mensenhandel. In juli 2002 startte het project in Amsterdam. Inmiddels wordt uitbreiding voorbereid naar Utrecht, Leeuwarden en Rotterdam. BLinN was ook betrokken bij een Daphne (re)integratieproject van slachtoffers mensenhandel. In dit kader vonden twee (internationale) onderzoeken plaats naar respectievelijk wetgeving op het gebied van mensenhandel en ondersteuning van slachtoffers en naar 'good practices' op het gebied van (re)integratie van slachtoffers. Bovendien is BLinN betrokken bij twee van de samenwerkingsprojecten die later in dit hoofdstuk aan de orde komen.

*International Organization for Migration - Nederland*⁵¹

De International Organization for Migration (IOM) is een internationale organisatie met meer dan 90 lidstaten en met vestigingen in een groot aantal landen. Binnen haar mandaat van bevordering van ordelijke migratie, biedt IOM hulp bij vrijwillig vertrek. In Nederland voert IOM het *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) programma uit, naast landenspecifieke terugkeerprogramma's. REAN is een algemeen terugkeerprogramma

⁴⁹ De informatie is ontleend aan het persbericht *Oprichting Vereniging van slachtoffers van mensenhandel* van 6 januari 2004, de website www.atalantas.org en een gesprek met de oprichters en enkele leden.

⁵⁰ BLinN is een samenwerkingsproject van Humanitas en Novib.

⁵¹ Bron: onder andere het Convenant van SRTV, Humanitas en Novib (BLinN) en IOM, versie 3 juli 2003.

waarbinnen IOM-Nederland ook slachtoffers van mensenhandel helpt bij hun terugkeer naar het land van herkomst.

Het hulpaanbod voor slachtoffers van mensenhandel

- voorlichting over hulp bij terugkeer;
- counseling door IOM-districtsmedewerkers. Dit houdt in het assisteren van slachtoffers van mensenhandel die overwegen te vertrekken uit Nederland door ze van informatie te voorzien bij het maken van zelfstandige keuzes;
- begeleiding op Schiphol;
- ticket, ondersteuningsbijdrage en vergoeding van kosten voor eventuele vervangende reisdocumenten;
- opvang bij aankomst in het land van herkomst;
- zo mogelijk en gewenst, hulp bij de herintegratie door inschakeling van contacten binnen het IOM netwerk.

Sinds 1 mei 2003 registreert IOM slachtoffers van mensenhandel. Daarbij gaat het om slachtoffers die als zodanig door politie of hulpverlening worden verwezen voor assistentie bij vrijwillige terugkeer, of die zelf aangeven slachtoffer te zijn.⁵² In de tweede viermaandelijke rapportage 2003 van IOM-Nederland wordt vermeld dat in de rapportageperiode tien slachtoffers zijn aangemeld, afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (9 slachtoffers) en China (1 slachtoffer). Daarvan maakten er acht alleen gebruik van het REAN terugkeerprogramma. Eén persoon vertrok naar een opvangplek in een IOM programma ter plaatse, voor een tweede was nog geen opvang gevonden.

Het JOS project

JOS (Juridische Opvang Slachtoffers seksueel geweld) is een samenwerkingsproject van politie, justitie (OM) en advocatuur. Het behelst een advocatenpiketregeling voor slachtoffers van zedenmisdriven, waaronder mensenhandel. Doel van het project, dat in 1995 werd opgezet in Alkmaar, maar dat nu ook in Rotterdam loopt, is vroegtijdig juridische hulp bieden aan slachtoffers. De politie wijst in het eerste contact met een slachtoffer op de mogelijkheid van juridische hulp en bijstand in de strafzaak tegen de verdachte. Als het slachtoffer aangifte doet kan zij via de piketregeling een advocaat toegewezen krijgen. Deze geeft uitleg over de strafprocedure en de implicaties daarvan voor het slachtoffer, staat haar in alle facetten van het onderzoek bij, bijvoorbeeld door met het slachtoffer mee te gaan naar getuigenverhoren, maar ook door te wijzen op de mogelijkheid van schadevergoeding en het indienen van een vordering daartoe.

De werkwijze binnen JOS

G. van Dijk, JOS advocaat te Alkmaar, streeft in alle gevallen naar een voeging als gelaedeerde partij, om zo spreekrecht te verkrijgen in de strafprocedure. Haar ervaring: slachtoffers zijn zelf niet goed in staat van dat recht gebruik te maken. Bij het instellen van de vordering wordt altijd om een voorschot gevraagd. Veelal kent de rechter dit toe. Tegelijkertijd wordt een verzoek om schadevergoeding ingediend bij het Schadefonds Gewelddsmisdrijven. Dat keert, met een toewijzende beslissing van de rechter op de vordering tot schadevergoeding, redelijk gemakkelijk aanvullend uit. De vordering behelst immateriële schade en directe materiële schade. Vergoeding voor advocaatkosten wordt zelden gevraagd: de advocaat is in de meeste gevallen toegevoegd. Gederfde inkomsten werden tot voor kort niet in de vordering benadeelde partij bij de strafrechter meegenomen. Een dergelijke vordering werd toch als te ingewikkeld van aard doorverwezen naar de burgerlijke rechter, zo was de ervaring. Inmiddels zijn gederfde inkomsten meermalen gevorderd en ook toegewezen. Een civiele procedure wordt uitsluitend gestart om (aanvullende) vergoeding te verkrijgen voor materiële en immateriële schade en dit alleen in het geval dat de voeging 'gemakkelijk' verliep. Reden: de procedure duurt lang en het slachtoffer is dan vaak al vertrokken. Bovendien beschikken de daders vrijwel nooit over

⁵² Het is dus niet uitgesloten dat zich onder de personen die IOM in het algemeen assisteert bij terugkeer meer slachtoffers bevinden.

vermogen of een duidelijke bron van inkomsten in Nederland, zodat er bij hen niets te halen valt.⁵³ (Bron: G. van Dijk, JOS).

Twee JOS casussen

De Slowaakse X. heeft problemen met haar ouders en is dakloos wanneer een kennis haar de mogelijkheid biedt om geld te verdienen in het buitenland. Haar wordt voorgehouden dat ze zal gaan strippen in een club, waarmee ze instemt. Voorts dat ze in een gezin zal gaan wonen en alles zal krijgen wat ze nodig heeft. Na aankomst in Nederland blijkt dat ze in de prostitutie moet werken. Gedurende acht maanden wordt zij met geweld tewerk gesteld als prostituee. Tweederde van de verdiensten moet ze afstaan en haar bewegingsvrijheid wordt beperkt, waarbij lichamelijke mishandeling niet wordt geschuwd. Na acht maanden besluit X. aangifte te doen. Hierop krijgt zij hulp van een advocaat van het JOS uit Alkmaar. Deze staat het slachtoffer bij en helpt met de voorbereidingen op het verhoor. Tevens voegt de advocaat zich namens het slachtoffer als benadeelde partij in de strafzaak, dient een verzoek tot schadevergoeding in, onderbouwt dit met jurisprudentie en licht het ter zitting toe. De verdachte wordt veroordeeld voor mensenhandel en deelneming aan een criminele organisatie. Hem wordt vier jaar gevangenisstraf opgelegd en hij moet ruim €10.000,- betalen voor geleden materiële schade (voorschot op misgelopen inkomsten uit prostitutie) en €2.500,- voor geleden immateriële schade. De schadevergoedingsmaatregel wordt van toepassing verklaard.⁵⁴

De Poolse Z. krijgt, via een vriend, van Y. de vraag of zij als prostituee in Nederland wil gaan werken. Y. geeft aan dat de inkomsten gelijk verdeeld zullen worden tussen hen en dat hij bescherming en een werkplaats zal bieden. Y. houdt Z. voor dat ze €270,- per dag kan verdienen.⁵⁵ Met dit beeld voor ogen stemt Z. in met het voorstel. In Nederland aangekomen woont ze bij Y. in. Ze wordt echter opgesloten en kan met niemand contact maken. Elke avond moet ze werken als prostituee en Y. mishandelt haar lichamelijk en seksueel als hij niet tevreden is over de verdiensten. Ook bodyguard X. slaat haar als ze niet goed werkt. Hij controleert hoeveel klanten ze per nacht heeft en hoe lang die bij haar zijn. In tegenstelling tot de afspraak moet ze al het verdiende geld afdragen aan Y., die weer een deel aan X. geeft. Na anderhalve maand onafgebroken werken vraagt Z. een paar vrije dagen om bij te komen. Y. weigert en als Z. vervolgens door moet werken terwijl ze ziek is, besluit ze weg te gaan. Met de hulp van een andere prostituee kan ze vluchten en aangifte doen bij de politie. Z. heeft in het kader van het JOS project een advocaat toegewezen gekregen, die haar heeft bijgestaan en voorbereid op de verhoren door de rechter-commissaris. Daarnaast heeft de advocaat zich, namens het slachtoffer, gevoegd in de strafzaken tegen de twee verdachten en tegen beiden een vordering tot schadevergoeding ingediend, oplopend tot bedragen van €4550,- (€4500,- immateriële schade en €50,- materiële schade). De hoofdverdachte Y. wordt in eerste aanleg veroordeeld voor mensenhandel, deelneming aan een criminele organisatie en verkrachting. Er volgt een veroordeling tot acht jaar gevangenisstraf en betaling van de vorderingen die betrekking hebben op schade die is opgelopen als gevolg van de verkrachtingen. Schade, die het gevolg zou zijn van de mensenhandel is naar het oordeel van de rechtbank niet eenvoudig vast te stellen en dient door de burgerlijke rechter te worden afgedaan. In hoger beroep wordt de hoofdverdachte veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar en wordt een bedrag van 679,- aan immateriële schadevergoeding toegewezen, voor schade, die is opgelopen als gevolg van mensenhandel. De schadevergoedingsmaatregel wordt van toepassing verklaard. Ook de verdachte X. wordt in hoger beroep veroordeeld voor mensenhandel en deelneming aan een criminele organisatie. Er volgt een veroordeling tot een gevangenisstraf van drie jaar. De vordering van het slachtoffer wordt, bij wijze van voorschot, tot een bedrag van €679,- aan immateriële schade toegewezen. Ook in deze zaak wordt de schadevergoedingsmaatregel van toepassing verklaard. Tevens is een civiele bodemprocedure tot schadevergoeding gestart tegen deze verdachte. Omdat de verdachten langdurig gedetineerd zijn en de hoofdverdachte tijdens de detentie overlijdt, is het Schadefonds Geweldsmisdrijven aangeschreven. Dat kent het slachtoffer €4621,- toe (€83,- materiële en €4538,- immateriële schade). (Bron: G. van Dijk, JOS).

⁵³ G. van Dijk van het JOS ondersteunt de aanbeveling van de NRM^{NRM1} om structureel financieel onderzoek te doen, mede met het oog op schadevergoeding en het terugvorderen van gederfde inkomsten. Er moet meer, en vooral ook internationaal, naar vermogen worden gezocht, met de mogelijkheid ook dat 'te plukken'.

⁵⁴ Dit heeft voor het slachtoffer het voordeel dat het OM verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging daarvan. Het geeft de executie in handen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Dit heeft meer mogelijkheden dan de benadeelde om succesvol te executeren. Bovendien kost het het slachtoffer niets.

⁵⁵ Ze leeft op dat moment van €38,- per maand en heeft uitzicht op een salaris van hooguit €54,- per maand.

*Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel*⁵⁶

De *Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel* (SRTV) is een vrijwilligersorganisatie van religieuzen en leken die in Nederland en in het buitenland de strijd tegen vrouwenhandel ondersteunt. De voornaamste doelstelling is preventie. De SRTV waarschuwt vrouwen in hun eigen land en taal tegen vrouwenhandel door middel van folders (verspreid in 45 talen in ongeveer 70 landen). Voorts maakt de SRTV deel uit van diverse al dan niet kerkelijke Nederlandse, Europese en internationale netwerken tegen vrouwenhandel. Deze contacten kunnen worden aangesproken bij terugkeer van slachtoffers van vrouwenhandel. De SRTV is in 2002, vanuit oecumenisch christelijke invalshoek, op verschillende wijzen actief geweest om het fenomeen vrouwenhandel onder de aandacht te brengen (preventie en voorlichting). Voorts werden er diverse buitenlandse projecten gesteund (in Malawi, Oeganda, en Ghana) en werden namen en adressen van vrouwen die in het buitenland gedwongen worden tot prostitutie, doorgegeven aan betrouwbare organisaties in de omgeving, die proberen deze vrouwen te helpen.

Uitzicht

In januari 2003 werd het project *Uitzicht*⁵⁷ in het leven geroepen. Het project heeft tot doel te zoeken naar veilig onderdak voor jonge vrouwen en meisjes die "uit de vrouwenhandel gekomen zijn, waar zij tot rust kunnen komen en met haar begeleid(st)er kunnen uitzien naar een betere toekomst" (schriftelijke informatie Uitzicht). Daarbij gaat het in principe om vrouwen die, om wat voor reden dan ook, geen aangifte doen van mensenhandel. Het is de bedoeling hen op te vangen tot er zicht is op iets anders: een tijdelijke verblijfsvergunning of terugkeer naar het land van herkomst.

TAMPEP

TAMPEP (Transnational AIDS/STI prevention amongst Migrant Prostitutes in Europe Project) ging in 1993 van start als project. In 1997 richtten de projectpartners een federatie op: de *Tampep International Foundation*. Ngo's in 23 landen binnen de EU en in Centraal- en Oost-Europa maken deel uit van de federatie.⁵⁸ De coördinatie gebeurt vanuit Stichting TAMPEP Nederland (Amsterdam).

De federatie zet zich onder meer in voor de rechten van allochtone sekswerkers en hun gezondheidszorg. Slachtoffers van mensenhandel vormen een aparte aandachtsgroep. Een van de doelen van TAMPEP is het ontwikkelen van een netwerk van Europese ngo's en gouvernementele organisaties (go's) voor de bescherming van vrouwen die slachtoffer van mensenhandel zijn. In het kader van de werkzaamheden vinden er diverse projecten plaats, waaronder projecten gericht op beroepstraining en op het vergroten van de arbeidskansen van slachtoffers mensenhandel.

Het werk van TAMPEP is gebaseerd op directe contacten met sekswerkers, welke plaatsvinden tijdens veldwerk.

⁵⁶ Bron: onder andere het Convenant van SRTV, Humanitas, Novib en IOM.

⁵⁷ Aanvankelijk ging het project van start als *Zoeklicht*, maar deze naam werd al in diverse andere situaties gebruikt; het is onder meer een blad van de EO, reden om de naam te wijzigen (telefonische toelichting Zr. Keesen, een van de oprichters van Uitzicht).

⁵⁸ De netwerkleden zijn verdeeld in drie regionale groepen, te weten: Noord-Europa (Denemarken, Duitsland, Finland, Litouwen, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Letland als extern lid); Centraal-Europa (België, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slowakije en de Oekraïne als extern lid) en Zuid-Europa (Bulgarije, Griekenland, Italië, Portugal, Roemenië, Spanje en Zwitserland).

*Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven*⁵⁹

De *Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven* (VER) was betrokken bij de besprekingen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken organiseerde ter voorbereiding van het Nederlands voorzitterschap van de OVSE. In overleg met het OVSE kantoor in Wenen ontwikkelde de VER een Gedragscode Mensenhandel. De code werd in november 2003 voorgelegd aan de VER-leden en door alle aangesloten bedrijven onderschreven. De VER-leden verklaren alle vormen van mensenhandel, dwang en het werken van minderjarigen in hun panden af te keuren, bij verdenking hiervan de autoriteiten in kennis te zullen stellen (ten minste via Bel M) en (mogelijke) slachtoffers te zullen informeren over en/of te introduceren bij ngo's die hen kunnen helpen. VER-leden die actief of passief aan bovengenoemde praktijken meewerken worden geroyeerd. De code wordt in de panden opgehangen, personeel en in de panden aanwezige prostituees en klanten worden van de code en het gedrag dat van hen wordt verwacht op de hoogte gesteld. De VER roept ook andere legale ondernemers in de sector op de Gedragscode te ondertekenen en te handelen volgens de code.

Samenwerkingsprojecten

In de afgelopen periode zijn er, zowel nationaal als internationaal, diverse samenwerkingsprojecten ontstaan, zoals:

- *Gender Street*, een samenwerkingsproject op het gebied van 'support en protection' van buitenlandse sekswerkers en van slachtoffers mensenhandel. Het project heeft onder meer tot doel voor de doelgroep de toegang tot de arbeidsmarkt in de landen van herkomst en in de bestemmingslanden te vergroten en verbeteringen te bewerkstelligen in de situatie van afhankelijkheid, exploitatie en discriminatie van degenen die niet vrijwillig werken, alsmede de werkomstandigheden te verbeteren van sekswerkers die dat wel doen. Voorts het creëren van een Europees netwerk ter disseminatie en implementatie van 'good practices' en ten behoeve van beleidsbeïnvloeding.⁶⁰ De projectdeelnemers zijn BLinN en TAMPEP (Nederland); LIFE (Liberta Femminile) (diverse steden in Italië) en Volkshilfe (Wenen, Oostenrijk). Het project wordt gefinancierd door het Equal Community Initiative Program, dat onderdeel is van de algemene EU employment strategie.
- Het project *Traffic in women*, een samenwerkingsproject van de Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking (ICCO) en de STV, dat als hoofdthema heeft de reïntegratie van slachtoffers van vrouwenhandel. Het project, dat loopt van juni 2003 tot en met november 2004, is gebaseerd op de zogenaamde 'rechtenbenadering' (het bevorderen van mensenrechten van vrouwen), die in dit specifieke verband inhoudt dat slachtoffers van vrouwenhandel niet worden gezien als objecten, of als passieve slachtoffers, maar als subjecten die in staat moeten worden gesteld om voor hun eigen rechten op te komen. Het project heeft tot doel meer zicht te krijgen op de problemen die vrouwen tegenkomen bij reïntegratie. Activiteiten in het kader van dit project zijn een internationale consultatie met experts uit Azië, Oost-Europa en Nederland, een pilotproject om de knelpunten rond reïntegratie verder in kaart te brengen en een afsluitende workshop;
- een samenwerkingsafpraak van BLinN, SRTV en IOM⁶¹ op het gebied van het faciliteren van de terugkeer van slachtoffers mensenhandel naar het land van herkomst. De afspraak, vastgelegd in een convenant, houdt in: onderling gegevens uitwisselen over vrijwillige terugkeer van slachtoffers, gezamenlijke projectinitiatieven ontplooiën en elkaars netwerken gebruiken bij voorbereiding op herintegratie van individuele slachtoffers. De doelen van de samenwerking zijn: a) de nu al bestaande mogelijkheden van de drie organisaties in

⁵⁹ De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan de VER-statuten en doelstellingen versie 2004/03 (VER, 2004).

⁶⁰ Schriftelijke informatie Gender Street, uitgedeeld op de voorlichtingsbijeenkomst op 28 november 2002 in Den Haag.

⁶¹ Het ligt in de bedoeling dat ook STV deel uit gaat maken van het samenwerkingsverband.

- te zetten ter ondersteuning van de terugkerende slachtoffers; b) de individuele hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel te coördineren; c) uitwisseling van informatie en opzetten van een gemeenschappelijke statistiek over aantal en herkomst van slachtoffers van mensenhandel die zich tot een van de organisaties wenden met de vraag om hulp bij terugkeer en d) herintegratiemogelijkheden voor terugkerende slachtoffers van mensenhandel in Nederland en in het land van herkomst te verbeteren.⁶² Voorts is afgesproken dat de verzamelde gegevens als gemeenschappelijk product van de drie organisaties worden doorgegeven aan BNRM;⁶³
- Het project *Vreemdelingenbewaring*, een initiatief van BLinN-Humanitas (in samenwerking met STV, IOM en BNRM) dat tot doel heeft meer zicht te krijgen op slachtoffers mensenhandel in vreemdelingenbewaring.⁶⁴
 - PMW Rotterdam voerde in 2003 in samenwerking met de STV een project uit voor integrale hulpverlening aan minderjarige en adolescente slachtoffers van mensenhandel in de regio Rotterdam.⁶⁵ STV en PMW bundelen de krachten om de samenwerking met andere betrokken organisaties te bevorderen, in aansluiting op het al bestaande netwerk mensenhandel, waarvan PMW zorgcoördinator is. Instellingen voor (jeugd-)hulpverlening worden benaderd om hun deskundigheid over jongerenprostitutie c.q. mensenhandel te vergroten. Zij kunnen bij PMW terecht voor advies en informatie over preventie en een passende aanpak van hulpverlening. Voor opvang en verwijzing naar andere regio's kan contact worden opgenomen met STV, die als landelijk meldpunt de eerste opvang van slachtoffers van vrouwenhandel coördineert. Doel is te komen tot succesvolle samenwerking bij minderjarigen en jongeren die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel. Het project resulteerde daarnaast in een publicatie getiteld *Verkocht. Zorg na mensenhandel* (Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk, 2003), die aan betrokken instellingen is uitgereikt. Het boekje geeft praktische informatie over allerlei aspecten van zowel binnenlandse als grensoverschrijdende mensenhandel.
 - De werkgroep *Trafficking in women* is een van de vier werkgroepen binnen het *Network for European Women's Rights* (NEWR).⁶⁶ NEWR ging in oktober 2002 van start en heeft tot doel thematische netwerken te ontwikkelen op het gebied van 'women's rights as human rights'⁶⁷. In de werkgroepen wordt expertise vanuit verschillende disciplines en vanuit verschillende West- en Oost-Europese landen uitgewisseld. De bevindingen worden gebruikt om een agenda op te stellen voor toekomstig onderzoek en toekomstige beleidsontwikkeling. Het drie jaar durende project wordt gefinancierd door de Europese Commissie en gecoördineerd door het Centre for the Study of Global Ethics (Universiteit van Birmingham). Het Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam en het Department of Economics van de Universiteit van Sienna zijn verantwoordelijk voor de werkgroep 'Trafficking in women'.

⁶² Dit is een belangrijk initiatief, mede omdat de betrokken instanties niet bij alle ketenpartners (voldoende) bekend zijn en omdat er in het veld gebrek aan duidelijkheid is over mogelijkheden en verantwoordelijkheden op dit gebied (BNRM-hulpverleningsonderzoek).

⁶³ Bron: schriftelijke informatie IOM-Nederland, d.d. 25 augustus 2003, alsmede het Convenant tussen SRTV, Humanitas en Novib (samen BLinN) en IOM (versie 3 juli 2003).

⁶⁴ Een van de respondenten in het BNRM-hulpverleningsonderzoek refereerde eveneens aan deze problematiek.

⁶⁵ Het project wordt gefinancierd in het kader van het onderdeel *Seksueel misbruik* van de Stimuleringsregeling Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie. Deze mogelijkheid bestond voor het jaar 2003, maar wordt wegens het lage aantal aanvragen niet gecontinueerd. Dit is spijtig omdat het lage aantal aanvragen waarschijnlijk meer te maken heeft met geringe bekendheid van de regeling dan met het overbodig zijn van dit soort projecten.

⁶⁶ De andere drie thema's zijn reproductieve rechten, 'political participation and citizenship' en toegang tot 'social rights in the context of liberalisation and privatisation'.

⁶⁷ Zie <http://www.globaethics.bham.ac.uk/NEWR>.

4.3.4 Instanties die zich specifiek op minderjarige slachtoffers richten⁶⁸

Asja

Asja, het landelijke opvangproject⁶⁹ voor jonge prostituees van 15 tot en met 23 jaar, breidde in de tweede helft van 2002 het aantal bedden uit van vier naar tien.

Opnames in Asja

In totaal werden er in 2002 26 'meiden' opgenomen, 15 uit Nederland, 11 uit andere landen (Bulgarije, Nigeria, Kameroen en Sierra Leone). Daarvan waren er negen minderjarig. De verblijfsduur is veelal korter dan een maand (10 keer),⁷⁰ maar ook wel langer dan een half jaar (5 keer). Er werd 87 keer afwijzend gereageerd op een verzoek om opname, meestal omdat *Asja* vol was (48 keer), of een meisje niet in de prostitutie had gezeten (16 keer) (Jaarverslag 2002 Blijf van m'n Lijf en *Asja*).

ECPAT/Defence for Children International

ECPAT Internationaal is een netwerk van meer dan 70 organisaties in ruim 60 landen over de hele wereld, die campagne voeren tegen commerciële seksuele uitbuiting van kinderen. Het internationale secretariaat is gevestigd in Bangkok.

Defence for Children International (DCI) is een internationale kinderrechtenorganisatie die opgericht is in 1979, het Internationale Jaar van het Kind. DCI heeft in meer dan 60 landen nationale secties. Het internationale secretariaat bevindt zich in Genève. Wereldwijd bevordert en beschermt DCI de rechten van het kind door a) daarover informatie te geven (aan kinderen en volwassenen); b) schendingen van kinderrechten te onderzoeken en aan de kaak te stellen; c) actie te voeren tegen dergelijke schendingen en d) kinderrechtshulpprojecten op te zetten in ontwikkelingslanden.

ECPAT-NL en DCI-NL zijn in 2003 samengegaan; het kantoor is in Amsterdam. De beide organisaties droegen bij aan het *Nederlandse Nationaal Actieplan Aanpak Seksueel misbruik van kinderen* (NAPS) en namen deel aan het NAPS projectteam dat de uitvoering van het plan begeleidde. In november 2002 werd het eindrapport van NAPS aangeboden aan de Tweede Kamer. Dat werd besloten met de opmerking dat blijvende aandacht voor het verschijnsel 'seksueel misbruik' geboden is, een boodschap die ook duidelijk naar voren komt in de rapportage naar aanleiding van het tweede wereldcongres tegen commerciële seksuele uitbuiting van kinderen te Yokohama (december 2001) (Muntarhorn, 2001). ECPAT en DCI dringen dan ook aan op een vervolg van NAPS.

De ECPAT-Europe Law Enforcement Group, geleid door DCI, rondde in 2001 een onderzoek af naar de handel in kinderen voor seksueel misbruik. Daartoe was de situatie rond handel in kinderen in acht West-Europese landen in kaart gebracht (Wolthuis & Blaakman, 2001). Het onderzoek kreeg een vervolg in de vorm van een *Joint East West Research project in trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries*.⁷¹ De projectpartners bespraken inmiddels de eerste resultaten van het onderzoek. Voorts werd gezien hoe, in

⁶⁸ In Cox en Van der Leer (2002) is informatie over zes hulpverlenings- en preventieprojecten op het gebied van meisjesprostitutie gebundeld.

⁶⁹ Uit het Eindverslag *Asja*, dat de periode 1 maart 1999 - 1 maart 2002 beslaat, blijkt dat 26% van de (toen) in totaal 53 opgevangen 'meiden' afkomstig is uit Leeuwarden. Verder komen ze vanuit bijna heel Nederland.

⁷⁰ Dit heeft mede te maken met het feit dat *Asja* crisisopvang biedt (maximaal een week). Hier wordt door de politie van Leeuwarden intensief gebruik van gemaakt voor slachtoffers uit Leeuwarden die bereid zijn aangifte te doen (Eindverslag *Asja*).

⁷¹ Het project werd gesubsidieerd door het STOP programma van de Europese Commissie en de *Oak Foundation*.

samenwerking, de gesignaleerde problemen zouden kunnen worden aangepakt.⁷² Voor meer informatie over het onderzoek wordt verwezen naar Hoofdstuk 3.

*Expertisecentrum Jeugdprostitutie*⁷³

Hoewel over de exacte omvang van prostitutie door minderjarigen niet veel bekend is, is het duidelijk dat de problematiek zich op veel plaatsen in Nederland voordoet. Instanties zijn meer alert geworden op het verschijnsel en de behoefte aan informatie over het onderwerp is groot. Veel vragen komen terecht bij uitvoerende instellingen, waardoor het reguliere werk regelmatig onder druk komt te staan.⁷⁴ Een van deze instanties, Vrouwenopvang Fryslân, waar de opvangvoorziening Asja deel van uitmaakt, verzocht het Bureau Terpstra & Van Dijke daarom de behoefte aan en de haalbaarheid van een Expertisecentrum Jeugdprostitutie te onderzoeken. Er bleek draagvlak te zijn voor zo'n centrum, dat zou moeten aansluiten bij bestaande initiatieven en instanties. Eind 2003 werd overlegd met alle relevante partners over de realisering van het expertisecentrum⁷⁵ en het ziet ernaar uit dat het centrum er zal komen.

*Loverboyproject Zwolle*⁷⁶

Het project richt zich op meisjes vanaf 13 jaar uit risicogroepen, waarvan vermoed wordt of bekend is dat ze in de prostitutie zitten. Het doel is de slachtoffers uit het circuit te halen, voorlichting te geven en verdachten aan te pakken. In multidisciplinaire werkgroepen⁷⁷ wordt informatie over (potentiële) slachtoffers en verdachten van loverboypraktijken uitgewisseld en wordt de hulpverlening aan slachtoffers gecoördineerd. Daarnaast is een Centraal Meldpunt ingesteld, waar slachtoffers en verdachten kunnen worden gemeld. Ook worden (potentiële) slachtoffers en instanties die hiermee te maken kunnen krijgen voorgelicht over het fenomeen via advertenties, verspreiding van voorlichtingsmateriaal en een website.⁷⁸

Cijfermatige gegevens uit het loverboyproject Zwolle

Het project⁷⁹ kent de namen van 17 slachtoffers (daarnaast zijn er namen bekend van 100 vermoedelijke slachtoffers en meisjes met andere problemen). Van alle 117 (mogelijke) slachtoffers is 13% in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar en meer dan de helft is meerderjarig.⁸⁰ Voor bijna een kwart van hen is er hulpverlening tot stand gekomen. Er zijn 61 mogelijke verdachten in beeld gekomen⁸¹ en 31 politieonderzoeken gestart. De aangiftebereidheid onder de meisjes is echter erg laag.

⁷² De bijeenkomst vond plaats van 8-10 oktober 2003 in St. Petersburg.

⁷³ De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan Terpstra en Van Dijke (2003).

⁷⁴ Ook Pretty Woman en het PMW van Humanitas Rotterdam worden veelvuldig geconsulteerd.

⁷⁵ In november vond overleg plaats met de NRM. Zij raadde onder meer aan om de activiteiten van het centrum te richten op a) jeugdprostitutie in brede zin en niet uitsluitend op de geëxploiteerde vormen, en b) ook juridisch meerderjarigen (tot circa 23 jaar), met specifieke aandacht voor de groep 18-minners onder hen.

⁷⁶ De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan de rapportage van Zorgconcept (Wolters, 2003), alsmede aan de presentatie van het project op een studiedag over Loverboys in Rotterdam (18 september 2003).

⁷⁷ In de werkgroep Hulpverlening, bijvoorbeeld, participeren de Raad voor de Kinderbescherming, de politie, het Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar, de Stichting Stad en Welzijn, de Stichting Trias Jeugdhulpverlening en Zorgconcept (Zorgconcept 2003; Terpstra & Van Dijke, 2003).

⁷⁸ www.lover-boy.nl.

⁷⁹ Daarbij gaat het over de periode 2001-2002.

⁸⁰ In het rapport van Zorgconcept wordt vermeld dat 50% meerderjarig is, maar de 18-jarigen zijn bij de minderjarigen gerekend.

⁸¹ De jongste is 17, de oudste 48 jaar oud (gemiddelde leeftijd 24 jaar).

*Pretty Woman*⁸²

Pretty Woman werd opgericht in 1997 en is sinds medio september 2002 een samenwerkingsproject van Stade en Bureau Jeugdzorg Utrecht. *Pretty Woman* ontvangt vanaf dat moment voor een periode van twee jaar een 'doorstartsubsidie'. Het project richt zich op 'risicomeiden' en (ex)prostituees in de leeftijd van 12-25 jaar. De tweeledige doelstelling is a) voorkomen dat meiden in risicovolle (misbruik)relaties of prostitutie terecht komen en b) hulp bieden aan meisjes en jonge vrouwen die werkzaam (geweest) zijn in de prostitutie. Daartoe wordt informatie, advies en voorlichting gegeven aan doelgroepen,⁸³ burgers en beroepskrachten. Voorts doet *Pretty Woman* aan signalering en probleeminventarisatie, het bevordert aanmelding en biedt begeleiding, ondersteuning en (groeps)hulpverlening⁸⁴ en het verwijst door.

De caseload van Pretty Woman

Deze bestond op 1 oktober 2002 uit 22 cliënten, op 1 september 2003 uit 48 cliënten. De meeste komen uit de stad Utrecht. De grootste groep bestaat uit wat men 'risicomeiden' noemt, de meeste wonen thuis of in een instelling. Bureau Jeugdzorg is de belangrijkste verwijzer, maar zelfmeldingen komen ook frequent voor, evenals meldingen door scholen of door ouders op aanraden van een school. *Pretty Woman* begeleidt ook cliënten van Protocol 13,^{NRM1} wanneer zij in het kader van een voorlopige ondertoezichtstelling binnen de provincie Utrecht gesloten geplaatst worden.

Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam

PMW Rotterdam biedt sinds 1989 hulp aan (ex) prostituees: mannen en vrouwen, meerderjarig en minderjarig, waaronder ook slachtoffers van mensenhandel. PMW bezoekt onder andere locaties voor jongensprostitutie. Voorts is PMW Rotterdam actief in een resocialisatietraject voor prostituees die uit het werk willen stappen.⁸⁵ In het kader van de preventie van jeugdprostitutie werd de brochure 'Gevaarlijke liefde' (opnieuw) herdrukt en werd voor het eerdergenoemde Loverboyproject in Zwolle een aangepaste druk verzorgd. Bovendien organiseerde PMW twee themamiddagen, één over jongensprostitutie (Stichting Humanitas, Jaarverslag 2002)⁸⁶ en één over minderjarige slachtoffers van mensenhandel.⁸⁷

De cliënten van PMW

In 2002 zijn zes vrouwelijke cliënten begeleid die jonger dan 18 jaar waren.

*Scharlaken Koord*⁸⁸

Het *Scharlaken Koord* is erop gericht vrouwen, zowel meerder- als minderjarige, uit de greep van prostitutie te helpen door de verkondiging van het Evangelie van Jezus-Christus in woord en daad. De vier hoofddoelen van de missie zijn: straatevangelisatie onder prostituees⁸⁹, pastorale en hulpverleningsgesprekken met prostituees en/of familie, preventieactiviteiten en het uitdragen van de bijbelse visie rondom prostitutie aan (kerkelijk) Nederland.

⁸² De informatie uit deze subparagraaf is gebaseerd op door *Pretty Woman* toegezonden schriftelijke informatie (een projectdocument en informatie over de periode 2002/2003).

⁸³ In de periode september 2002-september 2003 aan 62 groepen met in totaal 514 meiden.

⁸⁴ Bijvoorbeeld lotgenotengroepen.

⁸⁵ Hiervan maakten in 2002 18 cliënten gebruik (13 vrouwen en vijf mannen). Het is niet bekend wat hun leeftijd is, of in hoeverre het slachtoffers van mensenhandel betreft.

⁸⁶ Dit was op 3 december 2002.

⁸⁷ Dit was op 16 december 2003.

⁸⁸ De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan het jaarverslag 2002 van het *Scharlaken Koord*.

⁸⁹ In Amsterdam en Deventer.

Hulpverleningsgesprekken Scharlaken Koord

In 2002 werden 59 hulpverleningsgesprekken gevoerd met vrouwen uit de prostitutie, waren er 138 telefonische verzoeken om hulp en 29 hulpvragen per e-mail.

Specifiek in relatie tot minderjarigen houdt het Scharlaken Koord zich bezig met preventiewerk onder risicogroepen. In 2002 paste het Scharlaken Koord het bestaande *Beware of loverboys!* preventiepakket aan voor de doelgroep van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Verder werd de gelijknamige website aangepast en werd er over dit onderwerp een boekje uitgebracht (Catherina, 2003).

Stichting Nigerian Women Association Netherlands

De *Stichting Nigerian Women Association Netherlands* (NWAN) is opgericht in 2002⁹⁰ en houdt zich bezig met welzijn, integratie en emancipatie van Nigeriaanse vrouwen die in Nederland wonen. Een van de doelen is campagne voeren tegen de Nigeriaanse kinderprostitutie in Nederland. NWAN beschikt over een Helpdesk waar slachtoffers terecht kunnen en probeert voor hen onderdak en een passende opleiding te vinden.

NWAN-contacten met slachtoffers

In het eerste jaar van haar bestaan heeft NWAN met ongeveer 20 slachtoffers te maken gehad, waarvan naar schatting de helft gebruik heeft gemaakt van de B9-regeling. De overige zijn teruggekeerd, of kiezen voor een illegaal verblijf in Nederland.

4.4 Het BNRM-hulpverleningsonderzoek

Om meer inzicht te krijgen in slachtoffers van mensenhandel en in de wijze waarop zij worden opgevangen, benaderde BNRM alle (hulpverlenings)instanties in Nederland die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers met een vragenlijst. Voor de aanpak en verantwoording van het onderzoek wordt verwezen naar Bijlage 2. Hier volstaat erop te wijzen dat de respondenten weliswaar een representatief deel van het hulpverleningsveld vormen, maar dat enerzijds slechts een deel van de slachtoffers met hulpverlening in contact komt en dat anderzijds in de hulpverlenersinformatie dubbeltellingen kunnen voorkomen. Dit betekent dat meer betekenis gehecht kan worden aan de kwalitatieve dan aan de kwantitatieve gegevens uit dit deelonderzoek.

4.4.1 De respondenten

Meer dan driekwart van de instellingen die de vragenlijst retourneerden biedt opvang. Het gaat binnen deze categorie vooral om crisisopvang en vrouwenopvang. Ruim 10% biedt (prostitutie) maatschappelijk werk. Ook GG&GD's, organisaties voor belangenbehartiging, inloop- of huiskamerprojecten, coördinatoren van de regionale netwerken en enkele voorzieningen voor begeleid wonen en kamertraining, opvang voor dak- en thuislozen, voorzieningen voor begeleiding van ama's, projecten voor tienermoeders, verslavingsklinieken en projecten voor slachtoffers van mensenhandel en 'loverboys' retourneerden de lijst.

⁹⁰ De NWAN is voortgekomen uit de Nigerian Democratic Movement Netherlands.

4.4.2 Ervaring met prostituees en met slachtoffers mensenhandel

Van de 132 instellingen hadden er 70 (53%) in 2002 te maken met prostituees.⁹¹ Deze 70 instellingen is gevraagd of zij in het jaar 2002 veranderingen signaleerden in het aantal prostituees in vergelijking met het jaar daarvoor. Tabel 4.1 biedt een overzicht.

Tabel 4.1 Ontwikkelingen in aantallen prostituees⁹²

'Type' prostituees	Afname		Gelijk gebleven		Toename	
	N	%	N	%	N	%
Buitenlandse prostituees (N=48)	7	15%	23	48%	18	38%
Nederlandse prostituees (N=39)	3	8%	25	64%	11	28%
Minderjarige prostituees (N=27)	-	-	22	81%	5	19%
Mannelijke prostituees (N=20)	1	5%	15	75%	4	20%

De meeste instellingen signaleren geen veranderingen in aantallen prostituees, maar als dat wel het geval is, dan betreft het vaker een toe- dan een afname. Ruim eenderde respectievelijk bijna eenderde deel van de respondenten signaleert een toename van buitenlandse en Nederlandse prostituees. Met betrekking tot minderjarige prostituees, waar overigens maar een beperkt deel van de respondenten zich over uitsprekt,⁹³ wordt door een grote meerderheid geen verandering geconstateerd. Geen van hen signaleert een afname en bijna een vijfde deel een toename. Over mannelijke prostituees laten nog minder respondenten zich uit. De meeste daarvan constateren geen verandering, sommige een toename en slechts een enkeling een afname.

In totaal 56 instellingen (42%) gaven aan dat zij in 2002 te maken hebben gehad met slachtoffers mensenhandel. Deze instellingen bieden slachtoffers allerlei concrete hulp, bemiddeling en begeleiding bij het vinden van concrete hulp en/of advies of voorlichting. Al deze instellingen hanteren een of andere vorm van registratie van cliënten. Die betreft zaken als sekse en leeftijd van de cliënten, land van herkomst en in 60% van de gevallen (ook) slachtofferschap mensenhandel.

Tabel 4.2 biedt een overzicht van het aantal slachtoffers mensenhandel waarmee de instellingen in 2002 in contact kwamen (de informatie is gebaseerd op een combinatie van registraties en schattingen).

Tabel 4.2 Aantallen slachtoffers mensenhandel in 2002⁹⁴

Type slachtoffer	N	N
Buitenlandse vrouwen (N=51)	431	
<i>waarvan minderjarig (N=49)</i>		62
Buitenlandse mannen (N=50)	2	
<i>waarvan minderjarig (N=48)</i>		-
Buitenlandse travestieten (N=49)	12	
<i>waarvan minderjarig (N=48)</i>		-

⁹¹ Korthedshalve wordt de term 'prostituee' in dit verband gebruikt voor de brede groep van mensen die werkzaam zijn in de prostitutie. Daaronder kunnen zich echter ook personen bevinden die in de prostitutie tewerk zijn gesteld en/of worden uitgebuit en die in feite aangeduid zouden moeten worden als slachtoffers van mensenhandel.

⁹² Tussen haakjes staan steeds de aantallen instanties vermeld die hierover een uitspraak deden.

⁹³ Vermoedelijk omdat de andere instellingen geen, of maar zeer sporadisch (bewust) te maken hebben met minderjarige prostituees.

⁹⁴ Tussen haakjes staan weer de aantallen instanties vermeld die hierover een uitspraak deden.

Type slachtoffer	N	N
Nederlandse vrouwen (N=51)	169	
<i>waarvan minderjarig (N=50)</i>		22
Nederlandse mannen (N=51)	6	
<i>waarvan minderjarig (N=51)</i>		1
Nederlandse travestieten (N=51)	5	
<i>waarvan minderjarig (N=51)</i>		-
Totaal	625	
<i>waarvan minderjarig</i>		85

Het overgrote deel van de slachtoffers waarmee de instellingen in 2002 in contact kwamen waren buitenlandse vrouwen en Nederlandse vrouwen. Zo'n 14% respectievelijk 13% van hen is minderjarig. Travestieten die slachtoffer waren trof men sporadisch aan en mannen zeer zelden. Er was contact met één minderjarig mannelijk slachtoffer.⁹⁵

In hoeverre zijn de door de in dit onderzoek betrokken instellingen gesignaleerde slachtoffers dezelfde als de slachtoffers in de STV registratie betreffende 2002? Om hier een idee van te krijgen werd de respondenten gevraagd in hoeverre slachtoffers ook worden gemeld bij de STV. Tabel 4.3 geeft een indruk van de reacties.

Tabel 4.3 Melding van gesignaleerde slachtoffers bij de STV⁹⁶

Melding gesignaleerde slachtoffers bij de STV	N	%
Elk slachtoffer wordt gemeld bij de STV	8	15%
Alleen buitenlandse slachtoffers worden gemeld bij de STV	3	6%
Slachtoffers worden alleen gemeld als zij hiervoor toestemming geven	8	15%
Slachtoffers worden alleen gemeld als 'zekeer' is dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn	1	2%
Slachtoffers worden alleen gemeld als extra hulp/ondersteuning van de STV gewenst is	8	15%
Slachtoffers worden nooit bij de STV gemeld	3	6%
Illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers worden niet bij de STV gemeld	-	-
Geen beleid t.a.v. aanmelding bij STV: melding hangt af van individuele werkkracht	8	15%
Bestaan STV en/of mogelijkheid tot aanmelding is ons onbekend	5	10%
De instelling krijgt alleen slachtoffers via de STV	16	31%
Anders	13	25%

Uit het voorgaande blijkt dat ruim 30% van de instellingen alleen met slachtoffers te maken heeft die via de STV binnen komen en 15% van de instellingen ieder slachtoffer bij de STV meldt. Wanneer gecorrigeerd wordt op overlap tussen deze twee categorieën, resteren 21 instellingen (38%) waarvan *alle* slachtoffers bekend zijn bij de STV. Deze instellingen rapporteerden in het onderhavige onderzoek in totaal 163 slachtoffers van mensenhandel (26% van alle gemelde slachtoffers). Daarentegen zijn er acht instellingen die geen enkel slachtoffer bij de STV meldden, hetzij uit principe,⁹⁷ hetzij omdat het bestaan van de STV of

⁹⁵ Overigens meldde een van de respondenten aanvankelijk een groot aantal minderjarige mannelijke slachtoffers. Omdat dit zo sterk afweek van de overige gegevens, werd nagevraagd of de informatie klopte. Dat bleek niet het geval en het databestand werd op dit punt gecorrigeerd.

⁹⁶ Omdat meerdere antwoorden gegeven kunnen worden sommeren de totalen tot meer dan 100%.

⁹⁷ Zo stelde één instelling dat teleurstellend contact met de STV in het verleden ertoe had geleid dat er sinds 2001 geen contact meer was opgenomen.

de mogelijkheid om slachtoffers daar te melden hen onbekend is.⁹⁸ Deze acht instellingen kregen in 2002 te maken met 111 slachtoffers van mensenhandel (18% van alle gemelde slachtoffers), die mogelijk dus niet bekend zijn bij de STV en die daar alleen in de registratie kunnen voorkomen wanneer zij met andere instellingen in contact zijn geweest, die wel een link hebben naar de STV. De overige instellingen (27 oftewel 48% in totaal) melden slachtoffers alleen incidenteel of onder voorwaarden. Bijvoorbeeld alleen als het slachtoffer toestemming geeft, hulp of ondersteuning van de STV gewenst is of - omdat er geen instellingsbeleid is rond melding - op initiatief van individuele medewerkers. Ook melden sommige instellingen alleen buitenlandse slachtoffers.

4.4.3 Samenwerking met ketenpartners

De respondenten werd ook gevraagd hoe de samenwerking verloopt met een aantal andere instanties op het terrein van de preventie en bestrijding van mensenhandel. Tabel 4.4 biedt een overzicht van de resultaten.

Tabel 4.4 Tevredenheid over samenwerking met ketenpartners

Samenwerking met	(Heel) ontevreden		Neutraal		(Heel) tevreden		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
STV	4	11%	11	30%	22	59%	37	100%
Politie	4	9%	12	27%	28	64%	44	100%
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	13	41%	9	28%	10	31%	32	100%
Centraal Orgaan Asielzoekers (COA)	11	38%	10	35%	8	28%	29	100%
RIAGG/GGZ	9	25%	12	33%	15	42%	36	100%
IND	17	52%	10	30%	6	18%	33	100%
OM	9	41%	8	36%	5	23%	22	100%

Uit de aantallen instellingen die over een bepaalde partner een uitspraak deden blijkt dat de instellingen die aan het onderzoek meewerkten het meest te maken hebben met (in afnemende frequentie) de politie, de STV en de RIAGG/GGZ. Qua tevredenheid over de samenwerking komt hetzelfde rijtje in beeld. Het meest tevreden zijn de respondenten over de samenwerking met de politie (64% (heel) tevreden)⁹⁹, gevolgd door de STV (59% (heel) tevreden) en de RIAGG/GGZ (42% (heel) tevreden)).

Nogal wat *omvrede* is er over de samenwerking met de IND (52% (heel) ontevreden), het CWI en het OM (allebei 41% (heel) ontevreden) en het COA (38% (heel) ontevreden).

Toelichting

De tevredenheid over de samenwerking met de politie wordt door sommige respondenten toegelicht met de opmerking dat de politie op beleidsmatig niveau goed is en dat zij afspraken goed nakomt. Daar staat tegenover dat de politie volgens sommige respondenten op uitvoeringsniveau niet goed functioneert, zich niet goed aan afspraken houdt, slecht bereikbaar is en valse beloften doet aan slachtoffers. Voorts geeft men aan dat de politie mensenhandel

⁹⁸ Het betreft twee voorzieningen voor jeugdzorg, twee opvangvoorzieningen, waarvan één mede voor verslavingszorg en een project voor slachtoffers van loverboys, dat momenteel overigens wel in overleg is met de STV over mogelijkheden tot samenwerking.

⁹⁹ Dit nuanceert enigszins de bevindingen tijdens de bijeenkomst met de integratienetwerken, waar met name de samenwerking met de politie als knelpunt naar voren werd gebracht.

niet genoeg prioriteit geeft, slachtoffers niet altijd wijst op de bedenktijd en niet aangeeft wanneer een politie-onderzoek is afgerond.

Slachtoffers niet altijd geïnformeerd over het verloop van 'hun' zaak

R., een Latijns-Amerikaanse vrouw, werd een paar maanden na haar aankomst in Nederland gedurende enkele weken gedwongen om zich te prostitueren. Nadat ze was ontsnapt deed ze bij de politie aangifte van mensenhandel. Daarbij verstrekke R. gedetailleerde gegevens over onder andere de locatie waar zij was vastgehouden en de omstandigheden waaronder, degene die haar tot prostitutie gedwongen had en degene(n) aan wie zij haar inkomsten moest afdragen. De politie gaf te kennen dat de betreffende locatie al onder observatie was. Toen R. op een later moment terugkeerde om verdere informatie te verstrekken voor haar aangifte, werd haar verteld dat de verdachten al waren aangehouden en dat het opsporingsonderzoek bij een ander politiekorps plaatsvond. Voorts dat haar aangifte door dat andere politiekorps in behandeling zou worden genomen. Dit korps nam echter geen contact op met R. Zes maanden na haar aangifte kreeg R. via de vreemdelingenpolitie te horen dat 'haar' zaak was geseponeerd. Zij kreeg hiervan geen schriftelijke bevestiging, evenmin van de redenen waarom werd besloten tot een sepot, noch was er een parketnummer bekend. (Bron: door het slachtoffer verstrekte stukken uit haar dossier, alsmede telefonische toelichting door de Nederlandse man die R. bijstaat).

De tevredenheid over de STV wordt toegelicht met de opmerkingen dat daar korte lijnen mee zijn, respectievelijk dat er recent goede afspraken mee zijn gemaakt. Er wordt echter ook geklaagd dat 'het lang duurt' en dat de STV onderbezet en slecht bereikbaar is.

Tevredenheid over samenwerking met de RIAGG/GGZ werd door geen van de respondenten nader toegelicht, onvrede wel. RIAGG/GGZ is volgens de minder tevreden respondenten niet bekend met het fenomeen mensenhandel, heeft een andere (afstandelijker) werkwijze, is moeilijk toegankelijk, behandelt alleen bij perspectief en niet bij verslaving en 'doet moeilijk' over het verschaffen van informatie.

De onvrede over de IND wordt toegelicht met verwijzing naar slechte bereikbaarheid, bureaucratie, langdurige procedures en strakke gerichtheid op formaliteiten, overbelastheid, te sterke gerichtheid op afwijzing, geringe betrokkenheid en te weinig aandacht voor individuele schrijnende gevallen. Er wordt echter ook gewezen op goede voorlichting door de IND.

De onvrede over het CWI wordt toegelicht met verwijzing naar traagheid, logheid en het feit dat vrouwen vaak pas na maanden een uitkering krijgen.

De onvrede over het OM hangt samen met de constatering dat mensenhandel geen prioriteit heeft, tenzij een zaak zich heel duidelijk en 'haalbaar' aandient, hetgeen maar zelden het geval is. Het OM is volgens de ontevreden respondenten slecht bereikbaar en verleent weinig medewerking. Er zijn echter ook respondenten die goed samenwerken met het OM.

Over het COA wordt opgemerkt dat het aanvragen van een uitkering te ingewikkeld is en te lang duurt en dat het COA slachtoffers van mensenhandel niet opvangt.¹⁰⁰

Het is bekend dat er grote regionale en soms ook individuele verschillen zijn in de wijze waarop ketenpartners hun werk doen en met elkaar samenwerken. Wellicht dat deze verschillen (mede) de zeer uiteenlopende reacties verklaren.

4.4.4 Knelpunten volgens de hulpverleners

De respondenten kregen in de vragenlijst een groot aantal mogelijke knelpunten voorgelegd met de vraag of zij daarover hun mening wilden geven door op een vijfpuntsschaal, lopend van zeer mee oneens (1) - zeer mee eens (5), hun reactie aan te kruisen. De knelpunten, ontleend aan eerder door BNRM verzamelde informatie, betroffen opvang en ondersteuning, slachtoffers mensenhandel in het algemeen, buitenlandse (illegale) slachtoffers, Nederlandse

¹⁰⁰ Die mogelijkheid wordt momenteel overigens, zowel door het COA als door andere ketenpartners, wel overwogen.

slachtoffers en het vervolgtraject van buitenlandse en Nederlandse slachtoffers. In Tabel 4.5 zijn de bevindingen geordend naar het percentage respondenten dat het (zeer) eens was met een knelpunt (score 4 of 5).¹⁰¹

Tabel 4.5 Door velen ervaren knelpunten in de hulpverlening aan slachtoffers¹⁰²

Knelpunt	(Ze)er mee oneens		Neutraal		(Ze)er mee eens	
	N	%	N	%	N	%
Onvoldoende begeleiding/hulp in land van herkomst voor teruggekeerde slachtoffers (N=40)	2	5%	2	5%	30	90%
Tekort aan opvangplaatsen in het algemeen (N=49)	1	2%	5	10%	43	88%
Tekort aan opvangplaatsen slachtoffers (N=46)	1	2%	6	13%	39	85%
Schadevergoeding/vergoeding gederfde inkomsten slachtoffers geen prioriteit (N=36)	3	8%	5	14%	28	78%
Onvoldoende projecten/voorzieningen voor begeleiding bij terugkeer naar land van herkomst (N=39)	3	8%	7	18%	29	74%
Buitenlandse slachtoffers vormen een extra moeilijke categorie cliënten (N=43)	5	12%	6	14%	32	74%
Door geringe doorstroming verblijven slachtoffers langer dan nodig in de opvang (N=41)	5	12%	9	22%	27	66%
Vervolg hulp regelen voor Nederlandse slachtoffers is moeilijk (N=37)	4	11%	9	24%	24	65%
Slachtoffers verdwijnen geregeld uit de opvang (N=42)	3	7%	13	31%	26	62%
Er zijn te weinig projecten die Nederlandse slachtoffers (die dat willen) begeleiden bij het zoeken naar ander werk (N=38)	9	24%	6	16%	23	61%
Slachtoffers vergen meer van medewerkers dan andere cliënten (N=49)	8	16%	12	23%	31	61%
Het kost te veel tijd om een uitkering te regelen voor slachtoffers (N=48)	9	19%	10	21%	29	60%
Te weinig buitenlandse slachtoffers krijgen bedenktijd aangeboden (N=32)	5	16%	8	25%	19	59%
Vaak lukt het niet om professionele psychologische of psychiatrische zorg te krijgen voor slachtoffers (N=44)	10	23%	8	18%	26	59%
Regelen of verlengen van de B9 kost te veel tijd en inspanning (N=34)	5	15%	10	29%	19	56%
Veel slachtoffers voelen zich niet uitgebuit (N=49)	12	25%	10	20%	27	55%
Er is weinig aandacht voor het bespreken van de situatie na terugkeer (N=38)	11	29%	6	16%	21	55%
Er zijn tijdens de opvang onvoldoende mogelijkheden voor zinvolle dagbesteding (N=48)	9	19%	13	27%	26	54%
Veel slachtoffers geven aan niet onder dwang te werken (N=46)	3	7%	19	41%	24	52%
Vaak is onduidelijk wie welke verantwoordelijkheden heeft in opvang en begeleiding (N=50)	11	22%	14	28%	25	50%

Over een aantal andere voorgelegde knelpunten waren de meningen verdeeld in de zin dat 25-50% van de respondenten het wel als een knelpunt ervoer (score 4 of 5), maar ten minste een kwart (helemaal) niet (score 1 of 2). Dat betreft de volgende punten:

¹⁰¹ Alle knelpunten die van ten minste 50% van de respondenten de score 4 of 5 kregen zijn in de tabel opgenomen.

¹⁰² Ook hier tussen haakjes weer de aantallen instanties die hierover een uitspraak deden.

- het is vaak moeilijk vast te stellen wie een slachtoffer is;
- veel slachtoffers gaan tijdens de opvang door met werken in de prostitutie;
- illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers die geen bedenktijd willen zijn eigenlijk niet te helpen.

Ook zijn er knelpunten die weliswaar door meer dan een kwart van de respondenten als zodanig worden ervaren (score 4 of 5), maar door (veel) meer respondenten niet (score 1 of 2). Dat betreft de volgende zaken:

- het lukt vaak niet om juridische bijstand te krijgen voor cliënten;
- veel slachtoffers gebruiken alcohol of drugs;
- er zijn te weinig tolken beschikbaar;
- er is vanuit de hulpverlening te weinig aandacht voor het bespreken van de mogelijkheid om uit de prostitutie te stappen.

Voorts worden enkele van de voorgelegde knelpunten maar door een enkeling als zodanig ervaren, maar door een overgrote meerderheid niet. Daarbij gaat het om beschikbaarheid van medische hulp en onduidelijkheid over wat precies wordt verstaan onder een slachtoffer van mensenhandel.

Het feit dat de meningen verdeeld zijn over een aantal van de genoemde knelpunten heeft waarschijnlijk ook weer te maken met regionale verschillen, alsmede met verschillen in deskundigheid van de respondenten waar het gaat om hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel.

In de volgende paragraaf komt een aantal van de bovengenoemde knelpunten wat uitgebreider aan de orde. Andere worden behandeld in andere hoofdstukken.

4.5 Aandachts- en knelpunten

Resumerend eerst kort de aandachts- en knelpunten en punten die in het voorgaande aan de orde zijn gekomen, aangevuld met een aantal 'nieuwe' knelpunten, die wat uitgebreider worden beschreven.

Resumé van knelpunten die al aan de orde kwamen:

- Mogelijke slachtoffers wordt niet altijd bedenktijd aangeboden.
- Er zijn in sommige regio's onduidelijkheden over de rol van ketenpartners in de B9-procedure.
- Zonder bewijs van gedwongen prostitutie is het moeilijk om hulpverlening aan te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Dat geldt zeker voor de meerderjarigen onder hen en vooral wanneer zij zelf aangeven geen slachtoffer te zijn.
- Het is moeilijk slachtoffers mensenhandel onder te brengen (tekort aan plaatsen, te strenge plaatsingscriteria, te weinig voorzieningen voor minderjarige slachtoffers).
- Opvangvoorzieningen vinden de doelgroep veelal (te) moeilijk.
- Mede in dit verband dringt de vraag zich op wat de voorkeur heeft: categorale of integrale opvang?
- Dilemma: is het de moeite waard om in alle regio's netwerken in stand te houden?
- Bij hulpverleners en slachtoffers is weinig bekend over mogelijkheden voor scholing en opleiding tijdens de opvang.
- Slachtoffers verdwijnen uit de opvang. De politie heeft hiervan hinder: de slachtoffers kunnen daardoor niet meer meewerken aan opsporing en vervolging van de daders.
- Terugkeer naar het land van herkomst is veelal niet de wens van slachtoffers, maar wel wat uiteindelijk zal moeten, zodat begeleiding zich daar toch meer op (moet) richt(en).

- Reïntegratie in het land van herkomst is om diverse redenen niet gemakkelijk.
- Prostitutie door minderjarigen (al of niet door anderen geëxploiteerd) wordt niet altijd gesignaleerd.

Aanvullende punten

- Financiering is een bijna structureel probleem voor veel van de organisaties die zich bezig houden met de opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers mensenhandel. Deze organisaties zijn steeds weer onzeker over de continuering van hun financiering, hetgeen de continuïteit, professionaliteit en kwaliteit van het werk in gevaar brengt.¹⁰³
- In het kader van de verbreding van de definitie van mensenhandel zullen naar verwachting ook nieuwe categorieën slachtoffers onderkend worden. De expertise van de huidige voorzieningen betreft echter voornamelijk vrouwen, en wel vrouwen die slachtoffer zijn van uitbuiting in de seksindustrie. Het is nog een open vraag wat slachtoffers van uitbuiting in andere arbeidssectoren dan de seksindustrie aan opvang en begeleiding moet en kan worden geboden en wie dat gaat doen.

¹⁰³ Een voorbeeld: de aanstelling van een van de ervaren Helpdeskmedewerkers van de STV, die na een aantal verlengingen van een tijdelijk contract een vaste aanstelling had moeten krijgen, kon om deze reden niet verlengd worden.

5 Bestuurlijke handhaving prostitutiebeleid

5.1 Inleiding

De opheffing van het algemeen bordeelverbod in oktober 2000 maakte het mogelijk om de exploitatie van prostitutie aan gemeentelijke regelgeving te onderwerpen (zie ook Hoofdstuk 2). De bestuurlijke handhaving van deze regelgeving is relevant voor de bestrijding van mensenhandel, omdat hierin in principe ook is opgenomen dat geen slachtoffers van mensenhandel tewerk mogen worden gesteld.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bestuurlijke handhaving van de prostitutiesector, voor zover relevant voor de aanpak van mensenhandel. Dit laatste betekent dat aspecten die niet direct betrekking hebben op mensenhandel, zoals de (arbeidsrechtelijke) positie van prostituees,¹ het imago van de prostitutiebranche en relaties van prostituees met dienstverlenende instellingen, niet worden behandeld. Andere aspecten, zoals verschillen in prostitutiebeleid tussen gemeenten, worden alleen besproken voor zover zij consequenties (kunnen) hebben voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.

In §5.2 wordt ingegaan op de wijze waarop toezicht op de prostitutiesector wordt uitgeoefend. In §5.3 komt de aanwezigheid van mensenhandel in illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches aan de orde. In §5.4 wordt ingezoomd op specifieke prostitutiebranches, zoals tippelzones en escort. In §5.5 worden overige relevante ontwikkelingen voor de handhaving van de prostitutiesector besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met §5.6 waarin de knelpunten die zich voordoen met betrekking tot de bestuurlijke handhaving van het prostitutiebeleid, en hun consequenties voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, worden gepresenteerd.

5.2 Toezicht op de prostitutiesector

5.2.1 Toezicht in de praktijk

Hoewel gemeenten hiertoe niet verplicht zijn, is in de meeste gemeenten na de opheffing van het bordeelverbod prostitutiebeleid ontwikkeld (Daalder, 2002). Naast het reguleren van het aantal prostitutiebedrijven en de planologische ligging daarvan, is door deze gemeenten vrijwel altijd een vergunningplicht ingesteld voor de exploitatie van (bepaalde soorten) seksinrichtingen. Zo zijn in vrijwel alle gemeenten bordelen en - als die er is - raamprostitutie onderhevig gemaakt aan een vergunningplicht. In de meeste gemeenten geldt dit ook voor escortbedrijven, in de helft van de gemeenten ook voor thuiswerkers. Aan het verlenen van een vergunning zijn voorwaarden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid, hygiëne en arbeidsomstandigheden, alsmede het criminele verleden van de exploitant. Ook een verbod op het exploiteren van illegale en (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel is vrijwel altijd als vergunningvoorwaarde opgenomen. In 2001 hadden gemeenten op het vlak van de vergunningverlening overigens nog een forse achterstand (Daalder, 2002), die ook nu nog niet geheel is ingelopen.

¹ Dat wil zeggen de *legaal geregelde* (arbeidsrechtelijke) positie; mensenhandel kan in wezen ook beschouwd worden als een inbreuk op de (arbeidsrechtelijke) positie van slachtoffers.

Het instellen van een vergunningplicht voor seksbedrijven opent de weg naar het uitoefenen van toezicht in (de vergunde delen van) de seksindustrie. Toezicht vindt plaats door middel van controles, waarbij wordt nagegaan of seksinrichtingen (nog) aan de vergunningsvoorwaarden voldoen. Dit is een bestuurlijke controle, die - voor zover betrekking hebbend op het in bezit zijn van een vergunning en op de exploitatie van illegale prostituees en slachtoffers van mensenhandel - in bijna alle gemeenten gemandateerd is aan de politie. Dit hoofdstuk gaat dan ook vrijwel volledig over de taken en inspanningen van de politie op dit terrein. In het kader van haar strafrechtelijke taken verricht de politie echter ook onderzoek naar strafbare feiten (waaronder mensenhandel). Nu strafrechtelijk verboden gedragingen ook in de voorwaarden in de bestuurlijke sfeer zijn opgenomen kan onduidelijkheid ontstaan over de juridische aard en de grondslag van het optreden van de politie. De bestuurlijke en strafrechtelijke taken zouden daardoor door elkaar kunnen gaan lopen (zie ook Hoofdstuk 2). In Groningen zijn deze controles op vergunningsvoorwaarden daarom niet aan de politie gemandateerd, maar worden vanaf 1 juni 2002 uitgevoerd door gemeenteambtenaren. Momenteel loopt een discussie over de vraag welke instantie de bestuurlijke controles (in de toekomst) uit zou moeten voeren. Sommige gremia pleiten voor het overhevelen van een deel van de controlerende taken van de politie naar de gemeente, zodat de politie zich meer kan concentreren op de strafrechtelijke handhaving (in en vooral buiten de gereguleerde sector). Deze discussie wordt behandeld in onderstaand kader.

Bestuurlijk toezicht en politiecapaciteit

Het inzetten van de politie voor zowel het bestuurlijk toezicht als voor de strafrechtelijke handhaving heeft geleid tot discussie over de prioritering van de schaarse politiecapaciteit. In het WODC-rapport over de opheffing van het algemeen bordeelverbod (Daalder, 2002) wordt aanbevolen te bezien of een deel van de controlerende taken van de politie kan worden overgeheveld naar andere overheidsinstellingen, zodat de politie zich meer kan concentreren op de strafrechtelijke handhaving buiten de gereguleerde sector. In de kabinetsreactie op het evaluatierapport van het WODC wordt het standpunt ingenomen dat de politie niet langer belast moet worden met het toezicht op de prostitutiebranche. Vanuit een andere invalshoek pleitte de NRM in haar Eerste rapportage^{NRM1} voor meer actieve opsporing van mensenhandel buiten de legale branche (aanbeveling 26). Ook in de kabinetsreactie op deze aanbeveling wordt aangegeven dat het moment nabij is dat het bestuur, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving, de toezichttaak van de politie overneemt. Hierdoor zal capaciteit vrijkomen om mensenhandel buiten de legale branche op te sporen. Daarmee wordt in deze reactie de NRM aanbeveling tot verhoogde aandacht voor opsporing en vervolging direct gekoppeld aan een afnemende inzet van politie voor de controletaak. Omdat beide kabinetsreacties in (vrijwel) gelijklopende bewoordingen de problematiek van de inzet van de beperkte politiecapaciteit aan de orde stellen, lijkt daarmee de aanbeveling van de NRM te worden betrokken bij de discussie over de verdeling van de inzet van de politie. Daarop had de aanbeveling echter geen betrekking.² Zowel vanuit het lokale bestuur als vanuit de politie is aangegeven dat men zich niet in voornoemd kabinetsstandpunt kan vinden. De voorzitter van de stuurgroep PPM geeft in zijn reactie op het WODC-rapport³ aan dat het overlaten van de controletaken in de gereguleerde sector aan andere overheidsinstellingen de stuurgroep voorbarig lijkt. "Niet verwacht kan worden dat een prostitutiebranche die negentig jaar gedoogd

² De aanbeveling betreft met name de oproep de aandacht van de opsporingsautoriteiten meer en actiever te richten op de niet vergunde branche, waar mensenhandel zich evenzeer en, naar verwachting, zonder daadwerkelijke controle wellicht ook eerder zal voordoen dan in de gelegaliseerde sector. Dit raakt rechtstreeks aan het bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod reeds door de politie aangekaarte capaciteitsprobleem met betrekking tot de *strafrechtelijke* politietaken. Daarover schreef de voorzitter van de Stuurgroep PPM/dNP in een brief van 15 mei 2001 aan de ministers van Justitie en BZK reeds dat "zeker waar bet [sic] de bestrijding van illegale vormen van prostitutie betreft (zoals vrouwenhandel) het gebrek aan personele capaciteit bij de politie zorgen baart". De politie vroeg daarbij concreet 200 tot 250 extra politiemensen om de illegale prostitutie te bestrijden. Deze uitbreiding is evenwel nooit gerealiseerd. In de discussie die momenteel wordt gevoerd over de al dan niet inzet van de politie ten behoeve van de bestuurlijke controle lijkt het kabinet de oplossing voor het al geconstateerde capaciteitsgebrek op strafrechtelijk terrein te zoeken in het vrijkomen van capaciteit door overheveling van de bestuurlijke controlebevoegdheden van de politie naar het bestuur. Dat levert weliswaar meer capaciteit op voor de strafrechtelijke taken, maar per saldo wordt daarmee het eerder geconstateerde capaciteitsstekort niet aangepakt.

³ Brief van (niet gespecificeerd) maart 2003 aan de ministers van BZK en Justitie.

en illegaal is geweest, in zo'n korte tijd gesaneerd kan zijn. (...) Zelfs na sanering zal de politie zich niet helemaal terug kunnen trekken uit de legale prostitutiesector." Dit heeft alles te maken met het feit dat de politie door zelf (mede) te controleren in staat is zich een 'informatiepositie' te verwerven, die van belang is voor de opsporing van ondermeer mensenhandel. Ook de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht hebben in een brief aan het Ministerie van Justitie te kennen gegeven zich niet te kunnen vinden in voornoemd kabinetsstandpunt en de controles graag bij de politie te willen laten.⁴ Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de prostitutiesector een sterk uitstralingseffect heeft op het publieke domein, en dus op de openbare orde, en anderzijds met het feit dat deze branche ook zeer gevoelig is voor criminele activiteiten. "Door het uitoefenen van toezicht kan de politie voeling met de branches houden, waardoor criminaliteit kan worden tegengehouden. Een goede informatiepositie is uiteraard ook van belang in het kader van strafrechtelijk optreden." (De stad) Groningen daarentegen beschikt sinds 1 juli 2002 over gemeentelijke controleurs en oefent het bestuurlijk toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden sindsdien zelf uit. In zijn brief aan de voorzitter van de VNG⁵ geeft de burgemeester van Groningen dan ook aan het niet eens te zijn met de stellingname van de vereniging dat de politie het bestuurlijk toezicht niet aan de gemeenten zou moeten overdragen omdat de politie het bestuurlijk toezicht nodig heeft om de opsporingstaken goed te kunnen vervullen. Een argument van de burgemeester is dat op deze wijze het risico bestaat van (onbewust) misbruik van bestuurlijk toezicht ten behoeve van opsporingstaken. Wel is de gemeente Groningen van mening dat de politie ten behoeve van haar opsporingstaken de beschikking moet hebben over de resultaten van het bestuurlijk toezicht.

De minister van Justitie stelt in zijn reactie op een (eerdere) brief van de VNG over dit punt het eens te zijn met de stelling van de VNG dat de politie het bestuurlijk toezicht nodig heeft om de opsporingstaken goed te kunnen vervullen, maar geeft daarbij tevens aan dat het de vraag is in hoeverre dit bestuurlijk toezicht zou moeten worden verricht door de politie. Naar de mening van de minister behoeft bestuurlijk toezicht door de gemeente zelf niet ten koste te gaan van de opsporing door de politie, zolang adequate informatie-uitwisseling tussen bestuurlijk toezichthouder en politie plaatsvindt. De minister ziet dan ook geen aanleiding het eerdere kabinetsstandpunt te heroverwegen, maar geeft wel aan dat het tempo waarin de overdracht van het toezicht plaatsvindt moet aansluiten bij de lokale situatie. Een meer gefaseerde overdracht dus, waarbij rekening wordt gehouden met de mate waarin de branche geregulariseerd en beheersbaar is.⁶

In de meeste gemeenten zijn inmiddels prostitutiehandhavingsteams actief, die belast zijn met het controleren van de (gelegaliseerde) prostitutiebranche.^{NRM1} Controles vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats (Daalder, 2002). Landelijk is een gedragscode opgesteld voor de politiemensen die deze controles uitvoeren c.q. zich voor hun werk in het prostitutiemilieu begeven. De code is er zowel als waarborg voor de integriteit van het politietoedreden als ter bescherming van de individuele politiefunctaris.

Controleren op mensenhandel

Het detecteren van mensenhandel bij het controleren van prostitutiebedrijven en het horen van (mogelijke) slachtoffers is niet gemakkelijk en vereist een specifieke aanpak en specifieke vaardigheden. Zo is belangrijk dat bij een bezoek aan een seksinrichting verder wordt gekeken dan het eerste zicht en dat ook rekening wordt gehouden met omstandigheden die het voor een slachtoffer moeilijk maken naar voren te treden en/of haar verhaal te doen. Zo hebben sommige slachtoffers bijvoorbeeld een gaaf gezicht, maar zijn lichamelijk wel mishandeld. Ook de aanwezigheid van uitbuiters of de dreiging die daar vanuit gaat kan de reacties van slachtoffers beïnvloeden, evenals hun culturele achtergrond, sterke emoties of een psychische problematiek. In één politiezaak kregen slachtoffers van mensenhandel van hun uitbuiters expliciet instructies om - bij controles - de politie te misleiden. Zo moesten zij de gegevens van de valse paspoorten uit hun hoofd leren, evenals het verhaal dat ze aan de politie moesten vertellen bij een eventuele controle. Het laatste behelsde een verhaal waarin centraal staat dat ze zelf gekomen zijn en dat ze zijn geholpen door een vriendin. In een ander opsporingsonderzoek werden slachtoffers geacht om bij aanhouding aan de politie onzin te vertellen. "Hoe gekker ze zich voordoet, hoe eerder ze vrij zal zijn", aldus één van de verdachten. Maar ook is mogelijk dat een slachtoffer zich geen slachtoffer voelt of denkt niet als slachtoffer aangemerkt te kunnen worden, waardoor zij niet snel naar voren zal stappen.

⁴ Brief van 8 mei 2003 aan de minister van Justitie.

⁵ Brief van 1 april 2003.

⁶ Brief van 8 mei 2003, in reactie op een brief van 20 maart 2003.

Om mensenhandel desondanks te detecteren is bijvoorbeeld van belang dat het prostitutiecontroleteam fungeert als aanspreekpunt en 'vertrouwenspersoon' voor prostituees, waardoor slachtoffers van mensenhandel naar voren durven te treden (of andere betrokkenen bij signalen van mensenhandel weten met wie zij contact kunnen opnemen). (Bron: Informail, een uitgave van de Politie Brabant Zuid-Oost (juli 2002), PPM/dNP, de cursus mensenhandel van het LSOP (zie §5.2.2) en het BNRM-politieonderzoek).

In het *Handboek prostitutie en mensenhandel* (Politie, 1999) wordt aanbevolen per controleactie een rapportage te maken, waarin ondermeer het aantal aangetroffen illegale en minderjarige prostituees en het aantal aangetroffen slachtoffers van mensenhandel wordt opgenomen. In hoeverre dit gebeurt is niet geheel duidelijk.⁷ Hiervan bestaan in elk geval geen landelijke overzichten, waardoor geen inzicht bestaat in de nationale aard en omvang van het probleem in de gereguleerde branche.

De exploitant c.q. beheerder van de seksinrichting is verantwoordelijk voor alles wat zich in de inrichting afspeelt. Hij moet erop letten dat de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd, wat ondermeer betekent dat geen strafbare feiten worden gepleegd. De exploitant moet zich er dus ook van vergewissen dat de bij hem werkzame sekswerkers beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, dat ze meerderjarig zijn en dat ze niet onder dwang of misleiding werken. Exploitanten c.q. beheerders zijn verplicht opsporingsambtenaren en toezichthouders (in de zin van art. 5:11 van de Algemene Wet Bestuursrecht, hieronder vallen de controleurs van seksinrichtingen en in sommige gemeenten ook hulpverleners en veldwerkers) toegang te verlenen tot de seksinrichting.

Ingenieuze bergplaatsen

Exploitanten doen er soms 'alles' aan om te voorkomen dat illegale prostituees of (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel worden ontdekt.

- Prostituees verstopten zich in kasten, op zolders, in kelders, en vluchtten door achter- en zijdeuren naar buiten. Verder maakten exploitanten gebruik van camera's buiten het bedrijfspand, zodat zij de politie konden zien aankomen en belden zij collega-exploitanten indien er die dag in hun bedrijf een prostitutiecontrole had plaatsgevonden (Averdijk, 2002).
- Een speciaal geprepareerd bed met dubbele bodem, achter een geheime wand (De Telegraaf, 19 januari 2001).
- De politie van Den Bosch vond een 15-jarige prostituee uit Sierra Leone in de meterkast (Trouw, 30 juli 2003).

5.2.2 Projecten ter verbetering van de uitvoering van het prostitutiebeleid

In het recente verleden zijn twee projecten gestart die (ondermeer) een optimalisering van (een deel van) de uitvoering van het prostitutiebeleid voor ogen hebben. Dit zijn het project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie en het project Handhaven op Niveau (HON). Beide projecten worden hieronder besproken.

Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie

Op 1 juni 1999 werd, vooruitlopend op de legalisering van de seksindustrie, op initiatief van de Raad van Hoofddemissarissen het *Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie* (PPM/dNP) gestart.^{NRM1} Samengevat richt dit project zich op de (eenduidige) uitvoering van het prostitutiebeleid en de verbetering van de aanpak van mensenhandel door de Nederlandse Politie. PPM/dNP richt zich dus zowel op de bestuurlijke als op de strafrechtelijke kant van (de aanpak van) prostitutie en mensenhandel. PPM/dNP heeft in de periode 1 januari

⁷ Dit gebeurt, voor zover bekend, in de meeste politieregio's niet.

2002 tot 1 januari 2004 op het terrein van de bestuurlijke handhaving de volgende activiteiten uitgevoerd en producten opgeleverd, of was daar nauw bij betrokken.⁸

- Ontwikkelen van een methodiek voor het controleren van de escortbranche, namelijk de 'hotelkamerprocedure', ook genoemd 'toezicht via afspraak'. Dit betekent dat een afspraak wordt gemaakt met een escortprostituee, zodat gecontroleerd kan worden of haar exploitant voldoet aan de vergunningsvoorwaarden.
- Ontwikkeling - op initiatief van PPM/dNP, door het LSOP - van de cursus mensenhandel,⁹ die deel uitmaakt van de leergang recherchemedewerker. De cursus bevat de onderdelen intakegesprek, aangifte en getuigenverhoor, controle en documentenherkenning. De cursus draaide in april 2004 voor het eerst. Daarnaast worden themadagen rond het onderwerp mensenhandel georganiseerd voor deelnemers binnen en buiten de politiewereld.
- Publicatie *Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2002*,¹⁰ waarin inspanningen en producten van PPM/dNP worden gepresenteerd. De resultaten hiervan zijn opgenomen in §6.2.3.1.

Daarnaast worden binnen PPM/dNP ervaringen uitgewisseld en worden (verbeterings)voorstellen voor de aanpak van mensenhandel geformuleerd en aangeboden aan politie, justitie en bestuur (gemeenten en ministeries).

Het project eindigt volgens de huidige planning op 1 januari 2005. De taken van PPM/dNP zouden vanaf dat moment opgenomen moeten worden in de reguliere taakstelling van de politie. Het voornemen is dat PPM/dNP daarna regelmatig als 'expertgroep' bij elkaar komt. Dit moet echter nog (organisatorisch en budgettair) geregeld worden.

Handhaven Op Niveau

Binnen het project HON¹¹ zijn - binnen het beleidsterrein prostitutie - zes pilots gedefinieerd, waarvan er één landelijk is georganiseerd (gericht op de escortbranche) en vijf lokaal of regionaal. De pilots hebben tot doel het verbeteren van de naleving van de wet- en regelgeving rond het prostitutiebeleid, ondermeer door het ontwikkelen van 'best practices'. De pilots zouden volgens de planning tussen eind 2001 en eind 2003 uitgevoerd moeten worden, maar waren begin 2004 nog niet alle afgerond. De zes pilots zijn:

- *Handhaven in de escortbranche (landelijk)*. Door de introductie van een aan controle onderhevig vergunningstelsel voor de prostitutiesector kunnen (illegale) prostituees uitwijken naar de escortbranche, die moeilijker te controleren is. In deze pilot wordt ondermeer gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit van de controle op de escortbranche en de ontwikkeling van effectieve handhavingsmethodieken en sanctie-instrumenten in deze. In de pilot werken ondermeer de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Amsterdam samen.¹² Deze pilot heeft inmiddels tot resultaten geleid, die worden besproken in §5.4.2.
- *Bestuursrechtelijke handhaving en bestrijding van mensenhandel*. Deze pilot is specifiek gericht op mensenhandel in relatie tot de grensproblematiek (uitgevoerd in Noord-Limburg).

⁸ Activiteiten met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak worden beschreven in Hoofdstuk 6.

⁹ In deze cursus zijn de eerder gegeven cursussen *Prostitutie en controle* en *Documentenherkenning* uitgebreid en geïntegreerd.

¹⁰ In mei 2004 verscheen de *Korpsmonitor 2003*. De inhoud hiervan is - met het oog op de publicatiedatum van de onderhavige rapportage - niet meegenomen.

¹¹ In mei 2000 stelde de minister van Justitie de Stuurgroep HON in met het doel de bestuurlijke handhaving verder te professionaliseren en de samenwerking tussen handhavers te versterken. Om dit te realiseren werden op twaalf beleidsterreinen projecten gestart. Eén van die terreinen is de prostitutie. Voor dit thema werd gekozen omdat sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod in oktober 2000 de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit terrein ingrijpend zijn veranderd.^{NRM1}

¹² Van deze steden vergunde Amsterdam de escort vooralsnog niet, vanwege de vluchtigheid van de branche en de daarmee samenhangende handhavingsproblemen. Amsterdam onderzoekt momenteel (alternatieve) methoden om de escortbranche onder een regeling te brengen.

- *Programmatisch handhaven*. In deze pilot wordt een handhavingsprogramma ontwikkeld, waarin alle diensten die te maken hebben met de prostitutiebranche samenwerken (uitgevoerd in Eindhoven).
- *Eén loket*. In deze pilot wordt voor de prostitutiebranche één loket ingericht met een frontoffice voor prostituees en een backoffice voor betrokken diensten (uitgevoerd in Groningen).
- *Draaiboek voor handhaving*. In deze pilot wordt een draaiboek ontwikkeld, dat alle handhavingsactiviteiten in de prostitutiesector bevat (uitgevoerd in Den Bosch).
- *Voorlichting aan prostituees*. In deze pilot wordt gezocht naar manieren om prostituees en exploitanten voor te lichten over hun rechten en plichten, mogelijkheden en beperkingen (uitgevoerd in Utrecht).

5.3 Mensenhandel in illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches

Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod is een legaal en gereguleerd marktsegment ontstaan van seksinrichtingen die een vergunning bezitten en voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Daarnaast bestaat een illegaal prostitutiecircuit van seksinrichtingen die, conform het beleid in de gemeenten waar ze zijn gevestigd, in het bezit zouden moeten zijn van een vergunning, maar deze niet hebben. Ook bestaat een niet-gereguleerde prostitutiesector van seksinrichtingen die - in de gemeente waar zij zijn gevestigd - geen vergunningplicht kregen opgelegd. Een aparte categorie wordt gevormd door seksinrichtingen die wel onder de vergunningplicht vallen, maar waarbij controle hierop moeilijk is. Hierbij moet gedacht worden aan de escortbranche en thuisprostitutie. Naar verwachting zouden met name verboden vormen van exploitatie van prostitutie - waarbinnen slachtoffers van mensenhandel vallen - na de opheffing van het bordeelverbod uitwijken naar deze illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches. Reden om hieraan in deze en de volgende paragraaf specifiek aandacht te besteden. In deze paragrafen worden - omwille van de leesbaarheid - de illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches kortweg aangeduid als de 'heimelijke' prostitutiesector.

In 2002 presenteerde het WODC een rapport (Daalder, 2002), waarin de resultaten van zeven deelonderzoeken worden samengevat, die tezamen verschillende aspecten van de opheffing van het bordeelverbod evalueren. Relevant voor de onderhavige rapportage zijn de resultaten ten aanzien van strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie. Geconcludeerd wordt dat de opheffing van het bordeelverbod heeft geleid tot twee typen verplaatsingen van prostitutie. Ten eerste verplaatsing van (exploitatie van) prostitutie van locaties en gemeenten waar streng wordt gehandhaafd, naar locaties en gemeenten waar dit niet of minder het geval is. Ten tweede verplaatsing van gereguleerde naar 'heimelijke' prostitutiesectoren, zoals straatprostitutie en de escortbranche (06-prostitutie). Dit effect wordt in andere onderzoeken en door andere instanties eveneens onderkend (Klerks e.a., 2000; Averdijk, 2002; Hüner, 2001; De Rode Draad in de Haagsche Courant, 21 juni 2002). In welke mate deze verschuivingen zich voordoen, kan tot op heden echter niet empirisch c.q. betrouwbaar worden vastgesteld. Goderie e.a. (2002) vonden evenwel geen bevestiging voor de vaak veronderstelde grootschalige vlucht van prostituees naar ondermeer straatprostitutie en de escortbranche. Averdijk (2002), die in Twente onderzoek deed naar de verschuivingen naar een "illegaal en onzichtbaar" prostitutie-

circuit, constateerde echter pas verschuivingen na 2001¹³ en na bestuurlijk optreden.¹⁴ Mogelijk is het onderzoek van Goderie e.a. dus te vroeg uitgevoerd om hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. In elk geval onderstreept dit het belang van adequaat bestuurlijk optreden voor ondermeer de bestrijding van mensenhandel. In veel gemeenten is het prostitutiebeleid en/of de bestuurlijke handhaving echter nog niet goed op de rails gezet. Zolang werken in de legale branche in gebieden zonder prostitutiebeleid en/of handhaving daarvan nog tot de mogelijkheden behoort, ontbreekt sowieso de noodzaak om illegale en minderjarige prostituees en slachtoffers van mensenhandel naar het niet-gereguleerde, illegale circuit te verkassen. Averdijk geeft aan dat de legale Nederlandse prostitutiebranche voor "illegale" prostituees nog aantrekkelijk genoeg is.

Veel exploitanten en prostituees in het onderzoek van Averdijk geven aan dat mensenhandelaren nog immer grote aantallen prostituees aanbieden. Omdat exploitanten door bestuurlijk optreden minder geïnteresseerd werden in deze prostituees, neemt Averdijk aan dat deze naar een heimelijk circuit (escort, hoesel, thuiswerk) trekken. Zij baseert zich daarbij ondermeer op interviews met exploitanten en prostituees, die aangeven dat het aantal advertenties voor escorts en thuiswerk is toegenomen. Hüner (2001), die met vergelijkbare respondenten in diverse politieregio's¹⁵ sprak, geeft eveneens aan dat waarschijnlijk een verschuiving naar het heimelijke circuit (de (onderkant van de) escortbranche en het 06-circuit) heeft plaatsgevonden, maar dat daarnaast meer gebruik wordt gemaakt van valse papieren waarmee buitenlandse prostituees toch in de legale prostitutiesector terecht kunnen. Hiervoor worden ook andere aanwijzingen gevonden. Zo worden volgens de politie bij politiecontroles in het prostitutie-milieu steeds vaker (ver)vals(t)e of oneigenlijk gebruikte identiteitsdocumenten aangetroffen. In het BNRM-politieonderzoek komt het veelvuldig gebruik van (ver)vals(t)e documenten eveneens naar voren. In één opsporingsonderzoek was de verdachte zelfs in het bezit van "vuilniszakken vol valse paspoorten en identiteitsbewijzen". Ook in andere rapporten en onderzoeken wordt dit fenomeen aangekaart (Van Dijk, 2002; Averdijk, 2002; PPM/dNP, 2002; Van Urk e.a., 2003). Een probleem bij de controle hierop is dat de vervalsingen steeds beter worden en deze - zelfs voor de politie - steeds moeilijker te ontdekken zijn. In Amsterdam neemt de politie bij controles daarom wel een tolk mee, die kan nagaan of de prostituee de taal spreekt van het land waar ze volgens haar identiteitspapieren vandaan komt. Als hier iets niet in klopt, vat de politie dit op als een aanwijzing voor identiteitsfraude en controleert de papieren extra goed.

Naast het werken met (ver)vals(t)e identiteitsbewijzen kunnen andere wegen worden gezocht om in het gereguleerde prostitutiecircuit te kunnen blijven werken. Eén is bijvoorbeeld het aangaan van een schijnhuwelijk of -relatie. Verschillende respondenten in het onderzoek van Hüner geven aan dat migrantenprostituees zonder werkvergunning huwelijken aangeboden krijgen tegen bedragen tot 18.000,-. BNRM ontvangt berichten uit het (hulpverlenings)veld die het voorkomen van deze praktijk tegen dergelijke bedragen bevestigen. In een casus uit het BNRM-politieonderzoek werden paspoorten voor Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel gehuurd van 'Nederlandse' Nigerianen.

¹³ Vanaf eind 2001 worden door de politie bij controles in de gereguleerde sector pas daadwerkelijk minder illegaal werkende migrantenprostituees aangehouden.

¹⁴ Averdijk geeft aan dat bestuurlijk optreden van groot belang is: nadat in een gemeente één club zijn deuren heeft moeten sluiten, raken exploitanten onder de indruk. Uit interviews, mutaties en een getuigenverklaring blijkt dat veel exploitanten het risico hun vergunning te verliezen niet meer durven te nemen. Ook in het BNRM-politieonderzoek geven geïnterviewden relatief vaak aan dat exploitanten uit gemeenten waar het vergunningstelsel op orde is bang zijn om hun vergunning te verliezen en zich daarom niet graag inlaten met illegale en minderjarige prostituees of slachtoffers van mensenhandel.

¹⁵ Politie, GGD, exploitanten, prostituees, hulpverlenings- en belangenbehartigingsinstanties in de regio's Noord-Holland-Noord, Amsterdam-Amstelland, Utrecht, Twente, Haaglanden, Groningen en Limburg-Zuid.

Verder zou een vlucht van prostituees en klanten van prostituees naar het buitenland tot de mogelijkheden kunnen behoren. Averdijk (2002) vond in haar Twentse onderzoek echter geen aanwijzingen dat (zelfstandig werkende) "illegale" prostituees naar het buitenland vertrekken. Zij concludeert dat dat komt omdat er nog genoeg mogelijkheden zijn om in Nederland in de prostitutie te blijven werken.

Toename mensenhandel na opheffing algemeen bordeelverbod?

In de media wordt vaak gesteld dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft *geleid* tot meer mensenhandel. Dit is echter geen correcte gevolgtrekking. Vóór de opheffing van het algemeen bordeelverbod deden mensenhandel en andere (criminele) misstanden zich voor in *alle* sectoren van de prostitutiebranche (ondermeer Scholtes & Wagenaar in NRC, 10 november 2002). Een deel daarvan wordt inmiddels gecontroleerd en kan verondersteld worden vrij te zijn (of te worden) van de criminele uitwassen die zich daar vroeger voordeden. Dit geldt echter niet voor de gehele branche. Mogelijk neemt mensenhandel in de illegale, niet-gereguleerde of niet-gecontroleerde sectoren toe. Als dat zo zou zijn, dan is daarmee nog niet gezegd dat de omvang van mensenhandel nu op of zelfs boven het 'oude' niveau van vóór de opheffing van het bordeelverbod ligt. Aannemelijk is zelfs dat dit niet zo is, al was het alleen maar omdat niet elke klant zin heeft in de 'hemelijke' prostitutiesector.

5.4 Ontwikkelingen in specifieke prostitutiebranches

In §5.3 is te lezen dat met name twee vormen van prostitutie worden geassocieerd met illegale prostituees en slachtoffers van mensenhandel. Ten eerste de tippelzones, omdat deze aanvankelijk minder intensief werden gecontroleerd dan het clubcircuit en omdat daar geen sprake is van vergunde exploitatie, waardoor eerder genoemde bestuurlijke maatregelen niet inzetbaar zijn.¹⁶ Ten tweede de escortbranche, omdat deze moeilijk te controleren is en ook niet overal binnen de vergunningensfeer is gebracht. Met betrekking tot beide branches doen zich momenteel belangrijke ontwikkelingen voor. Deze worden in respectievelijk §5.4.1 en §5.4.2 beschreven.

5.4.1 Straatprostitutie: tippelzones

In veel gemeenten staan de tippelzones (straatprostitutie), in hun huidige vorm, ter discussie. Dit heeft in de meeste gevallen te maken met toegenomen overlast op en rond de zones, veelal voortkomend uit een toename van het aantal illegale prostituees op deze zones, tot soms ver boven de maximale capaciteit. Deze prostituees konden vóór de opheffing van het bordeelverbod nog in bordelen en in de raamprostitutie terecht, waar zij werden gedoogd, maar met de opheffing van het bordeelverbod en de toegenomen controles in die sectoren namen zij de wijk naar ondermeer de tippelzones, waar zij elkaar en aan drugs verslaafde prostituees (van oorsprong meestal de doelgroep van de tippelzones) verdringen. De concurrentie tussen de vrouwen is, volgens insiders, 'moordend', wat leidt tot bodemprijzen, onderlinge spanningen, ruzies en vechtpartijen (bronnen ondermeer PPM/dNP, 2002;¹⁷ Mr. A. de Graaf Stichting in persbericht, 15 mei 2003; Begeleidingscommissie Tippelzone Theemsweg, 2001).

Sommige gemeenten sloten daarom de tippelzone of plannen of overwegen dat. Gezocht wordt soms naar alternatieven, zoals in Rotterdam, waar men - ten tijde van het schrijven van het onderhavige rapport - 'inbandige raamprostitutie' naar Duits voorbeeld (Frankfurt) overweegt.

¹⁶ De praktijk is bijvoorbeeld dat een slachtoffer van mensenhandel wel kan worden ontdekt, maar dat - als zij geen aangifte doet - niet voorkomen kan worden dat zij bij wijze van spreken een dag later weer op de tippelzone staat.

¹⁷ Voortgangsrapportage 6, 2^e fase.

Hulpverleningsinstanties maken zich zorgen over de sluiting van tippelzones en bijbehorende huiskamers. Eén van de redenen daarvoor is dat vanuit de huiskamer nog enigszins zicht is op zaken als uitbuiting/mensenhandel en deze vorm van opvang soms nog een ontsnappingsmogelijkheid voor slachtoffers kan bieden (directeur Bezemer van SHOP,¹⁸ geciteerd in de Haagsche Courant, 23 april 2003; Poels van HVO-Querido Amsterdam, geciteerd in Het Parool, 8 maart 2003). Bovendien voorspellen hulpverleners dat de prostituees zich anders weer (nog meer dan nu soms al het geval is) over de steden zullen verspreiden en zich prostitueren op niet daarvoor aangemerkte plaatsen, waardoor zij daar weer voor overlast zorgen (ondermeer Stoffers van het Leger des Heils Rotterdam, geciteerd in Trouw, 4 november 2002). Gemeenten met tippelzones die (in eerste instantie) niet aan sluiting denken, vrezen bovendien dat straatprostituees de wijk zullen nemen naar hun gemeente, met alle mogelijke problemen van dien.

'Veegacties'

Een vrij nieuwe aanpak van overlast en criminaliteit door illegalen betreft de zogenoemde 'veegacties', waarbij illegaal in Nederland verblijvende personen worden aangehouden en (zo mogelijk) direct worden uitgezet. Deze acties worden ook uitgevoerd op tippelzones en andere plaatsen waar prostitutie wordt bedreven, in diverse grote steden (zoals Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Hierbij worden illegale prostituees en andere zich daar ophoudende illegalen aangehouden op grond van de Vreemdelingenwet en direct uit Nederland verwijderd. Deze acties hebben, waar het illegale prostituees betreft, bij diverse instanties tot protesten of vragen geleid (ondermeer Mr. A. de Graafstichting e.a.¹⁹ in een persbericht, 25 september 2002; Korteweg in Trouw, 15 juli 2003; Hopkins & Nijboer, z.jr.; NRM in een brief aan de burgemeester van Amsterdam, 25 september 2002; NRM in een brief aan het College van PG's, 9 juli 2003; STV, 2003). Deze reacties worden ondermeer ingegeven door het feit dat zich onder de aangehouden illegale prostituees slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden, die veelal zonder dat daarnaar (toereikend) onderzoek wordt verricht, uit Nederland worden verwijderd, vaak zelfs samen met hun pooiers c.q. mensenhandelaren. Ook zijn er signalen dat vrouwen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel geen bedenktijd krijgen aangeboden, terwijl dit volgens de B9-regeling wel zou moeten gebeuren. Bovendien worden politiefunctionarissen die expert zijn op dit terrein - meestal werkzaam bij een 'zedenafdeling' van de politie - niet (altijd) bij de acties betrokken.

De kanttekening bij deze methode - voor wat de bestrijding van mensenhandel betreft - is dus enerzijds dat deze aanpak geen recht doet aan het feit dat het hier om slachtoffers van mensenhandel kan gaan. Zij moeten de kans krijgen aangifte te doen of te overwegen en zouden bijgestaan moeten worden. Zo staat het ook in de B9-regeling, die specifiek voor vreemdelingen, die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, is opgesteld. Anderzijds komen (de opgepakte) mensenhandelaren net zo gemakkelijk (terug) naar Nederland met dezelfde of nieuwe slachtoffers. Daarom worden dergelijke acties door genoemde instanties een weinig effectieve aanpak gevonden. Een ander te beluisteren bezwaar betreft het feit dat de acties vaak met veel media-aandacht gepaard gaan, waardoor de privacy en anonimiteit van de vrouwen in het geding komt.

Overigens kwam uit één casus uit het BNRM-politieonderzoek naar voren dat vrouwen waren uitgezet, terwijl later bleek dat het slachtoffers van mensenhandel waren. Deze slachtoffers zijn alsnog in hun herkomstland (de Russische Federatie) gehoord. Twee Russische verdachten

¹⁸ Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees (SHOP) in Den Haag.

¹⁹ Bonded Labour in the Netherlands - Humanitas, Amsterdam, Emancipatie Adviesraad Amsterdam, Prostitutie Informatie Centrum, Amsterdam, Prostitutie Maatschappelijk Werk - Stichting Humanitas, Rotterdam, Stichting Huiskamer Aanloop Prostituees, Utrecht, Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees, Den Haag, Stichting TAMPEP Internationaal, Amsterdam, Zorgcoördinator slachtoffers vrouwenhandel HVO Querido, Amsterdam.

zijn in Nederland aangehouden en veroordeeld. De samenwerking met de Russische Federatie werd als goed gekwalificeerd.

5.4.2 Escortbranche

Escort wordt gedefinieerd als een vorm van prostitutie die zich kenmerkt door de aanwezigheid van een tussenschakel tussen prostituee en klant (meestal een escortbureau of een club die ook aan escortbemiddeling doet) en door het feit dat de prostitutie niet in een seksinrichting plaatsvindt, maar bijvoorbeeld bij de klant thuis of in een hotel.²⁰

Met name escortbedrijven die zich uitsluitend met escort bezig houden hebben noch voor het bemiddelen, noch voor het prostitutiewerk een vast adres nodig en zijn derhalve moeilijk te controleren. Immers, contacten tussen klanten en prostituees kunnen worden geregeld via communicatiemiddelen als advertenties, telefoon (gsm) en internet en kunnen in principe overal plaatsvinden. Een toezichtbezoek aan een escortbureau om bijvoorbeeld administratie en aanwezige prostituees te controleren, zoals in het clubcircuit gebruikelijk is, is daardoor veelal niet mogelijk. In het verlengde hiervan doen zich ten aanzien van escortprostitutie de volgende problemen voor. Ten eerste is een escortbedrijf vergunningsplichtig in de gemeente waar het gevestigd is.²¹ Voor escortbedrijven die geen vaste vestigingsplaats hebben, maar bijvoorbeeld alleen adverteren met een 06-nummer of via internet, kan het lastig zijn vast te stellen in welke gemeente het bedrijf gevestigd, en dus vergunningsplichtig, is. Waar de seksuele handelingen plaatsvinden is hierbij overigens niet van belang. Ten tweede is het in de praktijk zeer ingewikkeld om te controleren of het bedrijf gebruik maakt van minderjarige of illegale prostituees, dan wel slachtoffers van mensenhandel. Het escortbedrijf is weliswaar verplicht kopieën van de identiteitsdocumenten van de escortwerkers te hebben, maar zal deze in de praktijk nooit in de administratie opnemen als het minderjarige, illegale of 'onvrijwillige' prostituees betreft. Bovendien kan de exploitant aanvoeren dat de escortwerkers freelancers zijn, waardoor de registratieverplichting vervalt.

In het kader van het HON-project (zie ook §5.2) wordt gewerkt aan de ontwikkeling van effectieve handhavingsmethodieken en sanctie-instrumenten voor de escortbranche. In september 2002 werd de *Eerste rapportage escortpilot* gepubliceerd (Projectgroep Handhaven in de escortbranche, 2002), waarin voorlopige resultaten en het plan van aanpak voor de resterende projectduur zijn opgenomen. Om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden die de bestuursrechtelijke aanpak biedt, heeft de projectgroep HON twee hoogleraren gevraagd: "Of en in hoeverre er in het streven naar effectief bestuursrechtelijk toezicht op de escortbranche gebruik mag worden gemaakt van methoden die gekend zijn in het strafrecht, wanneer de gemeente geen andere instrumenten heeft om dit doel te bereiken". Uit deze exercitie is een aantal mogelijkheden voortgekomen, die diepgaander onderzocht en uitgeprobeerd werden en zullen worden. Er wordt daarbij geëxperimenteerd met handhavingsscenario's voor zowel het toezicht op vergunde als op niet-vergunde bedrijven. Daarbij doet de

²⁰ Deze omschrijving sluit aan bij de definitie van de modelverordening van de VNG. Daarin wordt een escortbedrijf omschreven als: "een natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in een bedrijfsruimte wordt uitgeoefend". Niet onder deze definitie vallen de thuisprostitutie en de 'hosselprostitutie'. Van thuisprostitutie is sprake als de prostituee(e) bij zich thuis klanten ontvangt die hij of zij rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van een bemiddelaar, werft, via advertenties in kranten, via internet, via visitekaartjes met een 06-nummer of via briefjes op ontmoetingsplaatsen. Deze thuisprostitutie(e)s werken onafhankelijk en hebben vaak een vaste klantenkring. 'Hosselprostitutie' onderscheidt zich van escort doordat de bemiddeling tussen vraag en aanbod op een andere wijze plaatsvindt dan door tussenkomst van een bureau en dat de activiteiten, in de regel, niet bedrijfsmatig van aard zijn. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan bemiddeling via taxichauffeurs, snorders, koeriers, koffiehuisen, cafés, prikboards, internet, visitekaartjes met een gsm-nummer etc..

²¹ Overigens kunnen alleen escortbedrijven vergunningsplichtig zijn en escortprostituees niet (zij worden wel geacht belasting te betalen).

toezichthouder zich ook voor als klant. De handhavingsscenario's leiden mogelijk tot procedures en rechterlijke uitspraken. Daarbij is vooral van belang welke werkwijze door de rechter wordt geaccepteerd. Getoetst zal tevens worden of de escortbranche wel effectief op gemeentelijk niveau kan worden gereguleerd en gecontroleerd.

5.5 (Overige) ontwikkelingen relevant voor de handhaving in de prostitutiesector

Enkele recente ontwikkelingen in wetgeving en uitvoering zijn van belang voor de bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector. Sommige hiervan zijn al in Hoofdstuk 2 besproken. Ten eerste ontwikkelingen op het gebied van de identificatieplicht, waardoor prostituees die zich niet kunnen legitimeren kunnen worden meegenomen naar het politiebureau. Dit schept mogelijkheden voor de politie om van daaruit ook een onderzoek naar mensenhandel in te stellen, dat meer kans op succes heeft, omdat een mogelijk slachtoffer uit de invloedssfeer van haar mensenhandelaar(s) is gehaald. Ten tweede de Wet BIBOB, waardoor extra mogelijkheden bestaan om de integriteit van exploitanten van seksinrichtingen die een vergunning aanvragen te controleren. Ten derde het besluit van de regering om personen uit acht van de tien in 2004 tot de EU toegetreden landen niet toe te laten voor arbeid in loondienst in de Nederlandse seksindustrie. Wel kunnen deze onderdanen onder voorwaarden als zelfstandige aan de slag in de seksindustrie. Daarnaast is Nederland op basis van de Associatie-overeenkomsten verplicht om vreemdelingen uit de nog niet toegetreden 'associatielanden' (Bulgarije en Roemenië), die als zelfstandige het beroep van prostituee willen uitoefenen - onder voorwaarden - toe te laten. In de praktijk komt de politie buitenlandse prostituees tegen die een aanvraag voor een verblijfsvergunning (VTV) of zelfstandig ondernemerschap hebben lopen en op grond daarvan menen in de prostitutie te mogen werken. Dit is echter niet toegestaan.

In deze paragraaf wordt - in aanvulling hierop - kort aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingentoezicht en de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Vreemdelingentoezicht

In het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006* (Ministerie van BZK e.a., 2003) wordt aangegeven dat het operationeel vreemdelingentoezicht geïntensiveerd moet worden en dat dit wordt gemeten aan de hand van het aantal aangehouden en in bewaring gestelde (criminele) illegale vreemdelingen. Van belang is in het oog te houden dat zich onder aangehouden illegale vreemdelingen ook *slachtoffers* van mensenhandel kunnen bevinden. Nader onderzoek²² en het aanbieden van bedenktijd (in het kader van de B9-regeling) maken dan ook deel uit van beleid en regelgeving rondom illegale vreemdelingen. Signalen uit de praktijk duiden er echter op dat hier niet altijd navolging aan wordt gegeven.

Preventief fouilleren in de prostitutiesector

Sinds 2002 is preventief fouilleren in aangewezen 'veiligheidsrisicogebieden', onder voorwaarden, mogelijk. Dit betekent dat de politie iedereen in deze gebieden kan fouilleren op wapens en munitie. In dit kader vonden in 2003 ook fouilleringen plaats op locaties waar prostitutie plaatsvindt, namelijk de 'Wallen' in Amsterdam en de tippelzone aan de Keileweg in Rotterdam. Bij de acties in deze gebieden werden vooral messen gevonden. Aangezien mensenhandelaren zich - bij het in de prostitutie brengen of houden van hun slachtoffers - blijkens onderzoek veelvuldig bedienen van wapens, kan van deze maatregel

²² Dit vergt goed doorvragen en niet meteen met het eerste antwoord genoegen nemen. In het *Handboek prostitutie en mensenhandel* (Politie, 1999) is hiertoe een vragenlijst opgenomen.

een positieve bijdrage verwacht worden bij de bestrijding van mensenhandel. Immers, pooiers zullen zich minder gemakkelijk met een wapen in de buurt van de slachtoffers kunnen ophouden.

5.6 Aandachts- en knelpunten

In deze paragraaf wordt een resumé gegeven van in dit hoofdstuk genoemde aandachts- en knelpunten en worden knelpunten benoemd die voortvloeien uit eerder gegeven informatie.

- Het illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiecircuit wordt in sommige politieregio's nog te vaak met rust gelaten. Daarnaast wordt de wél gereguleerde prostitutiebranche in sommige politieregio's niet (intensief genoeg) gecontroleerd of wordt niet adequaat bestuurlijk opgetreden tegen seksbedrijven die in overtreding zijn. Dit heeft drie negatieve effecten. Ten eerste maakt het deze sectoren (deels) aantrekkelijk voor malafide exploitanten en mensenhandelaren, die daar min of meer vrijelijk hun gang kunnen gaan. Ten tweede wordt niet bevorderd dat exploitanten zich aansluiten bij het gelegaliseerde en gecontroleerde deel van de prostitutiesector. Integendeel, bonafide exploitanten worden geconfronteerd met oneigenlijke concurrentie en zouden daardoor in de verleiding kunnen komen om uit het gelegaliseerde circuit te stappen. Ten derde wordt de informatiepositie van bestuurlijke autoriteiten en van de politie aangetast. Dit laatste geldt ook voor hulpverlenings- en belangenbehartiginginstanties, die ook moeilijk zicht krijgen op de 'heimelijke' prostitutiebranche en prostituees (waaronder slachtoffers van mensenhandel) die daarin werkzaam zijn minder goed kunnen bereiken. De doelstelling om de prostitutiesector te decriminaliseren is op deze wijze moeilijk te realiseren.
- Onduidelijk is in hoeverre bestuurlijke maatregelen tegen een malafide exploitant in de ene gemeente gebruikt kunnen of moeten worden in andere gemeenten bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag. Bestuurlijke maatregelen in één gemeente leiden op dit moment soms wel, maar soms ook niet tot afwijzing van een aanvraag in andere gemeenten. Hierdoor ontstaat soms een 'waarschuwingencircus': exploitanten die in overtreding zijn trekken na een 'waarschuwing' (bestuurlijke sanctie) naar volgende gemeenten om daar opnieuw te trachten een bordeel te starten.
- Daarbij aansluitend is de vraag hoe informatie over aan exploitanten opgelegde bestuurlijke sancties beschikbaar komt. PPM/dNP pleit voor een centrale databank met informatie over exploitanten (bijvoorbeeld of iemand in aanraking is geweest met de politie,²³ en in hoeverre elders procedures tegen de exploitant lopen of bestuurlijke maatregelen zijn getroffen), waar gemeenten en politie navraag kunnen doen. De wet BIBOB kan hier volgens PPM/dNP eventueel de wettelijke grondslag voor bieden.
- Mensenhandelaren blijven zoeken naar wegen om ook in het legale, gereguleerde deel van de prostitutiebranche terecht te kunnen. Hiertoe hebben zij twee mogelijkheden, die blijkens signalen steeds vaker lijken te worden toegepast. Ten eerste identiteitsfraude: illegale prostituees (mogelijk slachtoffers van mensenhandel) werken met moeilijk te herkennen (ver)vals(t)e identiteitspapieren. Ten tweede een verblijfsstatus regelen: buitenlandse prostituees (mogelijk slachtoffers van mensenhandel) hebben een verblijfsstatus op grond van verblijf bij partner (mogelijk een schijnhuwelijk of -relatie) en kunnen zo legaal in de prostitutie werken.
- De aanpak van illegale immigratie frustreert soms de aanpak van mensenhandel. Zo wordt voor het eerste meestal een actief uitzettingsbeleid gevoerd. Dit is echter niet gepast voor

²³ Het Justitieel Documentatiesysteem loopt namelijk achter.

slachtoffers van mensenhandel, die - soms samen met hun handelaars - worden teruggestuurd naar het land van herkomst en daar weer opnieuw verhandeld (kunnen) worden. Voor slachtoffers van mensenhandel bestaat een specifieke regeling (de B9-regeling), die bij de Vreemdelingendienst onvoldoende bekend is of om andere redenen niet altijd wordt toegepast.

- Het ontbreken van landelijke overzichten van de resultaten van controles in de prostitutiebranche. Hierdoor bestaat er ook geen inzicht in het aantal uitgevoerde controles en het aantal aangetroffen slachtoffers van mensenhandel - naast het aantal aangetroffen illegale en minderjarige prostituees - en daarmee geen inzicht in de mate waarin de gereguleerde prostitutiebranche daadwerkelijk gedecriminaliseerd wordt.

6 Opsporing

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de opsporing van mensenhandel. Omdat deze taak voornamelijk bij de politie ligt, gaat dit hoofdstuk vooral over de politie. Andere overheidsinstanties die zich direct of indirect met de opsporing van mensenhandel bezig houden (de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)) komen echter eveneens aan bod. Internationale samenwerking bij de opsporing van mensenhandel is van toenemend belang. In dit hoofdstuk wordt hier dan ook op verschillende plaatsen aandacht aan besteed.

Aan opsporing gaat signalering vooraf. Hierbij speelt de politie eveneens een belangrijke rol, omdat zij in de meeste gemeenten controleert of in de gelegaliseerde seksindustrie geen slachtoffers van mensenhandel werken. Mensenhandel komt echter ook op andere wijze ter ore van de politie.

In §6.2 worden eerst de (beleids)ontwikkelingen op het terrein van de opsporing van mensenhandel besproken. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan initiatieven en activiteiten die de politie ontplooit ter verbetering van de opsporing. In §6.3 staan de 'opbrengsten' van de inspanningen van de politie centraal. Daarbij gaat het ondermeer om het aantal opsporingsonderzoeken dat zij succesvol afsluit en het aantal verdachten dat zij 'inzendt' naar het Openbaar Ministerie (OM).¹ In deze paragraaf wordt ook andere relevante informatie omtrent mensenhandelaren en de wijze waarop zij tewerk gaan gepresenteerd, zoals deze uit opsporingsonderzoeken naar voren komt. In §6.4 komen de internationale (beleids)ontwikkelingen inzake de politie en de opsporing van mensenhandel aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf (§6.5) waarin de knelpunten die zich voordoen bij de signalering en opsporing van mensenhandel (nog eens) op een rij worden gezet.

6.2 Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven

6.2.1 (Beleids)ontwikkelingen

6.2.1.1 Politie

Verschillende (beleids)ontwikkelingen met betrekking tot de politie zijn - direct of indirect - van belang voor de bestrijding van mensenhandel. De belangrijkste zijn de prioriteit die aan de bestrijding van mensenhandel wordt toegekend en de oprichting van de Nationale en Bovenregionale Recherche. Deze onderwerpen worden hieronder kort besproken.

¹ Eigenlijk worden *zaken* (tegen één verdachte) ingestuurd naar het OM. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt echter ook gesproken over 'ingestuurde' verdachten.

Aandacht voor mensenhandel

In het rapport *Naar een veiliger samenleving*² (het Veiligheidsprogramma) wordt voorzien in het creëren van extra capaciteit bij de vreemdelingenpolitie,³ die ondermeer zal worden ingezet op mensenhandel.⁴ In het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006* (Ministerie van BZK e.a., 2003)⁵ wordt een directe link gelegd naar de doelstellingen in het Veiligheidsprogramma. Als één van de doelstellingen in het Kader wordt dan ook aangegeven de "Opsporing van criminele illegale vreemdelingen en verdachten van gerelateerde misdrijven (zoals mensenhandel en mensensmokkel)" (p.12). Voor beide rapporten geldt dus dat mensenhandel wel expliciet wordt genoemd, maar in één adem met (de opsporing van) illegale vreemdelingen. De resultaatafspraken die in dit kader zijn gemaakt betreffen vooralsnog alleen de intensivering van het operationeel vreemdelingentoezicht. Deze wordt gemeten aan de hand van het aantal aangehouden en in bewaring gestelde (criminele) illegale vreemdelingen. Opgemerkt wordt wel dat men nog zal komen tot een nadere precisering van de resultaatafspraken op dit punt. Korpsen die de gemaakte resultaatafspraken nakomen worden hiervoor financieel beloond. Verder stelt de overheid extra middelen ter beschikking, die moeten leiden tot een uitbreiding van de politiesterkte, maar die is niet specifiek aan bepaalde onderwerpen gekoppeld. Overigens heeft de minister van Justitie bij herhaling aangegeven dat mensenhandel voor politie en justitie prioriteit heeft.⁶

In het Veiligheidsprogramma wordt ook geconstateerd dat de politie een kwart van de zaken met opsporingsindicatie ter zijde moet leggen wegens gebrek aan menskracht.⁷ In concreto zou het gaan om circa 80.000 zaken per jaar. Daarbij wordt aangegeven dat er jaarlijks ongeveer 200 mogelijke onderzoeken naar criminele groeperingen of netwerken blijven liggen wegens capaciteitsgebrek. Alhoewel mensenhandel in de nota niet expliciet wordt genoemd, is het aannemelijk dat zich hieronder mensenhandelzaken bevinden. Immers, ook uit een onderzoek van het Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPM/dNP; zie §6.3.1) blijkt dat opsporingsonderzoeken naar mensenhandel 'op de plank' blijven liggen. Het kabinet geeft in het Veiligheidsprogramma wel aan in 2006 te willen bereiken dat op alle aangiftes een adequate reactie volgt en dat alle misdrijfzaken met opsporingsindicatie adequaat worden onderzocht.

Aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal voor de opsporing door de politie

Om te bereiken dat op alle aangiftes een adequate reactie volgt en alle misdrijfzaken met opsporingsindicatie adequaat worden onderzocht is per 1 maart 2003 de *Aanwijzing voor de opsporing door de politie* van het College van Procureurs-Generaal in werking getreden. In deze aanwijzing worden twee criteria aangegeven die gehanteerd dienen te worden bij de prioritering in de aanpak van criminaliteit, namelijk de ernst van het delict en de aanwezigheid van opsporingsaanwijzingen. Daarbij wordt gespecificeerd dat wanneer de verdachte van een strafbaar feit bekend is, altijd opsporingshandelingen dienen te volgen (aanhouding, opmaken proces-verbaal). Er worden echter wel mogelijke uitzonderingen op deze regel aangegeven, die te maken hebben met de ernst van het delict en het gevoerde beleid. Zo kunnen bij een 'niet-ernstig' delict opsporingshandelingen in bepaalde gevallen achterwege blijven en dienen bij 'schokkende' delicten juist extra inspanningen te worden verricht om een succesvolle opsporing mogelijk te maken. Onder schokkende feiten wordt ondermeer verstaan dat de lichamelijke integriteit is aangetast. Dit gaat vaak op voor mensenhandel.

² In oktober 2002 gepubliceerd door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Balkenende I).

³ Door de administratieve taken die zij uitvoert met betrekking tot de toelating van vreemdelingen over te hevelen naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

⁴ Letterlijk staat er "...op het toezicht op (criminele) illegale vreemdelingen, vertrek en terugkeer alsmede migratie-criminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel)."

⁵ Dit Kader is de opvolger van het *Beleidsplan Nederlandse Politie* (BNP). Voor de jaren 2000 tot en met 2002 verschenen ook *Landelijke politiebrieven*. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁶ In elk geval in de Kabinetsreactie op de eerste rapportage van de NRM (d.d. 15 oktober 2002) en in het Algemeen Overleg mensenhandel (verslag van dit AO: TK 2003-2004, 28 638 nr. 9).

⁷ Daarbij refererend aan de *Nota Criminaliteitsbeheersing*.

Nationale en Bovenregionale Recherche

Per 1 juli 2003 is de oprichting van een Nationale Recherche een feit.⁸ Deze wordt ingezet bij de bestrijding van die vormen van zware en georganiseerde criminaliteit, die qua groepering of aard een landelijk of internationaal karakter hebben.⁹ De specifieke aandachtsgebieden waarop de Nationale Recherche zich richt zijn nog niet formeel vastgesteld. Naar alle waarschijnlijkheid zal mensenhandel hier wel deel van uitmaken.

De Nationale Recherche is ondergebracht bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), het gezag over de Nationale Recherche ligt bij het Landelijk Parket. De Nationale Recherche wordt gevormd door de kernteams, het landelijk rekercheteam, de unit mensensmokkel en de unit synthetische drugs. De unit mensensmokkel (UMS) is in 1998 opgericht om mensensmokkel op te sporen, maar verricht ook opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. De politie geeft in haar rapport *Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit; Richtinggevend document voor de nationale recherche* (KLPD, 2003)¹⁰ aan dat het creëren van drempels voor georganiseerde criminaliteit door middel van bijvoorbeeld bestuurlijke maatregelen, maar ook vanuit bijvoorbeeld het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen, van groot belang is voor de bestrijding ervan. Ook geeft zij aan dat georganiseerde criminaliteit zich in de praktijk per definitie lokaal manifesteert. Samenwerking met partners in de opsporing is voor de Nationale Recherche dan ook van het grootste belang. Waar het de georganiseerde criminaliteit betreft neemt zij de rol van regisseur op zich en bewaakt de afstemming. Tevens wordt aangegeven dat het internationale karakter van georganiseerde criminaliteit internationaal denken en handelen vereist. "De Nationale Recherche wordt namens Nederland de organisatie die op de haar toegewezen aandachtsgebieden gaat samenwerken met buitenlandse opsporingsdiensten."

Per medio juli 2003 worden tevens zes *vaste* bovenregionale rekercheteams (BRT's) gevormd voor de aanpak van regio-overstijgende (midden)criminaliteit.¹¹ Vanaf 1998 functioneren al

⁸ Bron voor informatie ondermeer: *Uitwerking nationale en bovenregionale recherche*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 15 november 2003 (Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK); *Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit. Richtinggevend document voor de nationale recherche* (KLPD, 2003); *Regeling van 15 januari 2004 houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche en bepalingen over de samenwerking tussen de nationale en bovenregionale recherche en de regionale politiekorpsen*, d.d. 15 januari 2004 (Ministerie van BZK).

⁹ De *Regeling van 15 januari 2004* (zie vorige noot) geeft aan "De Nationale Recherche heeft tot taak: a) het binnen vooraf bepaalde aandachtsgebieden verrichten van onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit die naar aard of organisatie een landelijk of internationaal karakter hebben en die de rechtsstaat in ernstige mate bedreigen; b) het afhandelen van gecompliceerde internationale rechtshulpverzoeken op de aandachtsgebieden van de NR en van gecompliceerde rechtshulpverzoeken die niet zijn terug te brengen op een specifieke regio of opsporingsambtenaar; c) het verrichten van onderzoeken van nationaal belang zoals die door het College van Procureurs-Generaal als zodanig zijn aangewezen en die naar aard of methodiek aansluiten bij de dienst; d) het aanleveren van capaciteit ten behoeve van internationale samenwerkingsverbanden; e) het vervullen van een landelijke expertisefunctie op de voor de NR vastgestelde aandachtsgebieden, ten behoeve van het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses en het nationaal dreigingsbeeld alsmede het vervullen van deze functie ter ondersteuning van de bestrijding en voorkoming van zware en georganiseerde criminaliteit en van de operationele onderzoeken van de dienst en andere opsporingseenheden; f) de bestrijding van de productie en verspreiding van XTC, de bestrijding van terrorisme en het verrichten van onderzoeken naar oorlogsmisdrijven".

¹⁰ Refererend aan het rapport van de Raad van Hoofddcommissarissen, *Misdaad laat zich tegenhouden*.

¹¹ De *Regeling van 15 januari 2004* (zie eerdere noot) geeft aan "De bovenregionale recherche heeft tot taak: a) het verrichten van tactische en financiële opsporingsonderzoeken, alsmede het afhandelen van internationale rechtshulpverzoeken, naar vormen van middencriminaliteit die criminele groeperingen betreffen die in verschillende politieregio's actief zijn of criminele verschijnselen betreffen die zich in samenhang voordoen in het gehele land en de regionale recherche dienst van een politiekorps gedurende te lange tijd te zwaar belasten; b) het verrichten van zware en middelzware opsporingsonderzoeken, alsmede het afhandelen van internationale rechtshulpverzoeken, naar horizontale fraude in het samenwerkingsgebied of binnen het toegewezen taakaccent; c) het vervullen van een expertisefunctie op het gebied van horizontale fraude en financieel rekercheren; d) het in stand houden van een fraudemeldpunt op het aangewezen taakaccent. De BRT's worden gecombineerd met Interregionale Fraude Teams (IFT's)".

tijdelijke BRT's die zich richten op acht terreinen,¹² waaronder "mensenhandel/vrouwenhandel".¹³

6.2.1.2 Koninklijke Marechaussee

De KMar kan worden getypeerd als een politieorganisatie met een militaire status (Nelen, 2002). Zij maakt deel uit van het Ministerie van Defensie. Haar takenpakket is vastgelegd in de Politiewet en behelst, naast de 'Handhaving Vreemdelingenzorg', ook het "bijstand verlenen aan, alsmede samenwerken met, de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit" (art. 6, lid 1, sub d Politiewet).

Binnen de politietaak 'Handhaving Vreemdelingenzorg' ziet de KMar mensensmokkel en identiteitsfraude als eerste prioriteit. Stuit zij bij grensoverschrijding op een geval van mensenhandel dan pakt zij, indien daartoe capaciteit beschikbaar is, dit wel op. Volgens informatie van de KMar zijn in de jaren 2000 tot en met 2002 respectievelijk 155, 168 en 95 mensensmokkelzaken aan het OM aangeleverd en 0, 3 en 0 mensenhandelzaken.

Ten behoeve van de bijstandverlening aan de politie zijn 13 teams Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC-teams) operationeel inzetbaar. Van deze teams zijn er drie toegewezen aan de grote steden. Deze drie dienen zich exclusief bezig te houden met mensensmokkel. De overige tien teams worden geacht 50% van hun capaciteit te besteden aan mensensmokkel en 50% aan andere vormen van migratiecriminaliteit, waaronder mensenhandel. De GOC-teams werkten in de jaren 2000 tot en met 2002 aan respectievelijk 3, 8 en 17 mensenhandelonderzoeken mee.¹⁴ In diezelfde jaren draaiden de teams respectievelijk 11, 8 en 3 mensensmokkelzaken. Momenteel is een discussie gaande over de bestuurlijke inbedding en taakstelling van de GOC-teams. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbare capaciteit van GOC-teams voor opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Een aanbeveling in een recent verschenen rapport van de KMar over identiteitsfraude (Van Urk e.a., 2003) luidt: "Zorg dat de KMar ruimere wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de bestrijding van migratiecriminaliteit krijgt en hou daarbij rekening met de navolgende prioriteit: 1) mensensmokkel, 2) identiteitsfraude, 3) grensoverschrijdende mensenhandel".

6.2.1.3 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst¹⁵

Met het van kracht worden van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is de wettelijke basis gelegd voor een nieuwe taak van de AIVD, namelijk de inlichtingentaak buitenland. Deze taak houdt in dat de AIVD onderzoek doet naar bepaalde ontwikkelingen in andere landen, die van belang worden geacht voor de nationale veiligheid. De onderwerpen waarnaar in dit kader onderzoek wordt gedaan, worden steeds door de minister-president aangewezen, in overeenstemming met de ministers van BZK en Defensie. Voor de tweede helft van 2002 en het jaar 2003 is ook mensenhandel benoemd als "factor die een

¹² De overige terreinen zijn: overvallen, kinderporno, synthetische drugs, vuurwapens, woninginbraken, voertuigcriminaliteit en milieucriminaliteit.

¹³ Opgericht om het gat te dichten tussen de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit (door de kernteams) en van veelvoorkomende criminaliteit (door de regiokorpsen). De opzet van de tijdelijke BRT's was dat, als blijkt dat criminelen in meerdere politieregio's actief zijn, de betreffende korpsen voor de duur van het 'project' gezamenlijk een team (BRT) oprichten, dat na (succesvolle) afronding van het politieonderzoek weer wordt opgeheven. In de nieuwe structuur wordt dus gewerkt met permanente BRT's, die onderzoeken krijgen toegewezen door het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO).

¹⁴ Volgens schriftelijke informatie van de KMar. Let op: omdat opsporingsonderzoeken langer dan 1 jaar kunnen duren, kan er sprake zijn van overlap, dat wil zeggen dat hetzelfde opsporingsonderzoek in meerdere jaren wordt geteld.

¹⁵ Bron: AIVD Jaarverslag 2002 (Ministerie van BZK).

destabiliserende invloed [kan] hebben op de internationale rechtsorde".¹⁶ In de praktijk verzamelt de AIVD evenwel alleen informatie op het terrein van mensenhandel als hierdoor de nationale veiligheid (mogelijk) in gevaar komt.

6.2.2 Initiatieven en activiteiten vanuit de politie

6.2.2.1 Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie

Op 1 juni 1999 werd PPM/dNP gestart.^{NRM1} Samengevat richt dit project zich op een eenduidige en samenhangende uitvoering van het prostitutiebeleid en aanpak van mensenhandel door de Nederlandse Politie. PPM/dNP heeft in de periode 2002-2003 diverse activiteiten uitgevoerd en producten opgeleverd - en/of is daar nauw bij betrokken geweest. Voor zover betrekking hebbend op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel zijn dit:¹⁷

- Onderzoek naar het aantal gestarte en in diverse stadia gestopte c.q. afgeronde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (de resultaten hiervan worden beschreven in §6.3.1);
- Ontwikkeling - op initiatief van PPM/dNP, door het LSOP - van de cursus mensenhandel, die deel uitmaakt van de leergang Recherchemedewerker.¹⁸ De cursus mensenhandel bevat de onderdelen intakegesprek, aangifte en getuigenverhoor, controle van seksinrichtingen en documentenherkenning. De cursus werd in april 2004 voor het eerst gegeven;
- Onderzoek naar de opvang van slachtoffers mensenhandel (dit onderzoek wordt later in deze paragraaf besproken);
- Publicatie *De concretisering van het 1^e rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel* (PPM/dNP, 2003), waarin is opgenomen welke concrete activiteiten moeten worden ondernomen en door wie van de ketenpartners (dit rapport wordt later in deze paragraaf besproken);
- Publicatie *Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2002*, waarin inspanningen en producten van PPM/dNP uit de 2^e fase van zijn bestaan (medio 2001 tot en met medio 2003) worden gepresenteerd (dit rapport wordt later in deze paragraaf besproken).

Daarnaast worden binnen PPM/dNP ervaringen uitgewisseld en worden (verbeterings)voorstellen geformuleerd en aangeboden aan politie, justitie en bestuur (gemeenten en ministeries).

*Korpsmonitor 2002*¹⁹

Periodiek geeft PPM/dNP in de zogenaamde Korpsmonitor een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van (de aanpak van) prostitutie en mensenhandel en de knelpunten die zich daarbij voordoen, evenals een verantwoording van de inspanningen en resultaten van PPM/dNP. Deze overzichten zijn ondermeer gebaseerd op informatie die verzameld is in de zogenaamde 'korpsgesprekken', die gevoerd worden met alle politieregiorpsoorten.²⁰ In de Korpsmonitor 2002 is de 'feitelijke situatie' voor het eerst getoetst aan 'de gewenste toestand'. In deze vergelijking zijn de volgende aspecten met betrekking tot de toezichthoudende functie

¹⁶ Andere factoren zijn bijvoorbeeld drugs-, wapens- en diamanthandel, mensensmokkel en het witwassen van geld.

¹⁷ Activiteiten en producten met betrekking tot de bestuurlijke handhaving zijn - behalve waar het de resultaten op dit terrein zoals gepresenteerd in de Korpsmonitor 2002 betreft - beschreven in Hoofdstuk 5.

¹⁸ In deze cursus zijn de eerder gegeven cursussen Prostitutie en controle en Documentenherkenning geïntegreerd en er heeft uitbreiding plaatsgevonden.

¹⁹ In mei 2004 verscheen de *Korpsmonitor 2003* (TK 2003-2004, bijlage bij just040618). In de onderhavige rapportage is alleen informatie tot en met het jaar 2003 opgenomen en derhalve dus in principe (op één uitzondering na, zie noot 27) geen informatie uit deze nieuwe Korpsmonitor. Wel is gecontroleerd of de in dit rapport gepresenteerde informatie - gegeven de nieuwste informatie in de Korpsmonitor 2003 - niet duidelijk achterhaald is. Dit bleek nergens het geval.

²⁰ Het doel van deze gesprekken is tweeledig: de stand van zaken van het project binnen het regiokorps evalueren en bespreken van lokale problemen en mogelijke oplossingsrichtingen.

meegenomen: de kwaliteit van controles,²¹ de continuïteit van controles²² en het resultaat van controles²³. Met betrekking tot de opsporing van mensenhandel betreft het: slachtofferbejegening,²⁴ de procesverantwoordelijkheid²⁵ en de toedeling van politiecapaciteit. Het resultaat van deze exercitie is dat volgens PPM/dNP 15 van de 26²⁶ politieregio's de gewenste toestand voor 2002 hebben bereikt, negen politieregio's hiertoe nog "enkele" en twee politieregio's "flinke" inspanningen moeten plegen.²⁷ De gehanteerde systematiek c.q. weging om te komen tot dit "totaaloordeel" wordt in het rapport overigens niet gespecificeerd. Uit een bijgevoegde tabel per gewogen aspect wordt wel duidelijk dat over het geheel genomen met name de punten procesverantwoordelijkheid, de toedeling van politiecapaciteit en de toepassing van het IGO-concept (informatiegestuurde opsporing)²⁸ - alle betrekking hebbend op de opsporing van mensenhandel - relatief laag scoren. In de Korpsmonitor 2002 wordt ook de *uiteindelijk* gewenste toestand ten aanzien van de handhaving in de prostitutiesector en de opsporing van mensenhandel beschreven. Deze ziet er, samengevat, als volgt uit: de politie controleert regelmatig en adequaat alle vormen van prostitutie. Bij aantreffen van misstanden wordt adequaat opgetreden. Betrokken partijen (in de keten) worden op de afgesproken wijze geïnformeerd. Projectvoorbereiding, inclusief informatie-inwinning, vindt altijd plaats bij aanwezigheid van opsporingsindicaties. Vanwege de prioritering en het absolute doorlaatverbod wordt elk voorstel gehonoreerd en volgt een opsporingsonderzoek. Volumebeleid in de opsporing (het vaststellen van een maximaal aantal uit te voeren opsporingsonderzoeken naar mensenhandel per jaar) is uit den boze. Ontneming vormt standaard een neven doel van het opsporingsonderzoek. Aan de voorwaarden om een sterke informatiepositie op te bouwen is voldaan. Potentiële slachtoffers worden bejegend overeenkomstig de richtlijnen.²⁹

6.2.2.2 Informatie-Eenheid Mensenhandel

Binnen het KLPD, dienst Nationale Recherche Informatie (NRI), is medio 2001 de Informatie-Eenheid mensenhandel (IEM) opgericht. Doelstelling van IEM is het bevorderen van de nationale en internationale aanpak en opsporing van mensenhandel (IEM Jaarverslag, 2002). IEM heeft als taken: 1) het inzichtelijk maken van aard en omvang van mensenhandel in Nederland en 2) het stimuleren van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. IEM dient hiertoe alle

²¹ Criterium is of bepaalde relevante opleidingen zijn gevolgd door de uitvoerders van de controle.

²² De borging van controles in de organisatie.

²³ Het aantreffen van minderjarigen, uitgebuite en illegale prostituees en de mate waarin toezicht wordt gehouden op minder zichtbare vormen van prostitutie.

²⁴ Is sprake van een in menselijk en professioneel opzicht adequate bejegening van slachtoffers.

²⁵ De aanwezigheid van een heldere procesbeschrijving en taakverdeling.

²⁶ Inclusief KLPD.

²⁷ In de Korpsmonitor 2003 wordt de stand van zaken voor het jaar 2003 gepresenteerd. In dat jaar - waarvoor de lat hoger is gelegd dan voor het jaar 2002 - is de toestand in 13 politieregio's 'op niveau' en zouden acht politieregio's nog enkele en vijf politieregio's flinke inspanningen moeten plegen om op niveau te komen. Er (b)lijkt dus sprake te zijn van enige achteruitgang ten aanzien van de gewenste situatie. Het rapport bevat tevens een prognose van de situatie ten aanzien van het prostitutiebeleid en de aanpak van mensenhandel voor december 2004. Naar verwachting zijn dan acht regiokorpsen 'op niveau', staan 18 regiokorpsen op 'aandacht' en drie regiokorpsen op 'zorg'.

²⁸ Het IGO-concept wordt in §6.3.5 uitgelegd.

²⁹ Ook de gewenste toestand met betrekking tot de partners in de handhavings- en opsporingsketen wordt beschreven. Samengevat luidt deze: De gemeente heeft het vergunningstraject afgerond en past het sanctieregime van het handhavingsarrangement onverkort toe. Het OM heeft kennis van zaken en besteedt bij het vervolgingsproces aandacht aan de financiële component. De STV neemt aangemelde slachtoffers over van de politie en draagt zorg voor adequate opvang en begeleiding. De belastingdienst pleegt inzet op de fiscale verplichtingen van deze bedrijfstak.

beschikbare (operationele) informatie met betrekking tot mensenhandel te registreren.³⁰ Deze informatie wordt ook meegenomen bij het opstellen van onderzoeksvoorstellen. Ook het slachtoffervolgsysteem (IKP-S), waarin (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel worden geregistreerd (zie verder §3.4) is - met het opheffen van het Informatieknoppunt Politie (IKP)³¹ - vooralsnog bij IEM ondergebracht.

Het jaar 2002 was voor IEM - volgens het jaarverslag 2002 - een jaar van "opbouw en ordening". De activiteiten van IEM in 2002 lagen "vooral op het gebied van het verzamelen, vastleggen, veredelen en analyseren van informatie, het onderhouden van netwerken [en] het geven van beleidsadvies en voorlichting. IEM is nationaal en internationaal aanspreekpunt". Voorts heeft IEM het Operationeel Overleg Mensenhandel gestart (zie de volgende subparagraaf). In 2002 zijn door IEM nog geen schriftelijke onderzoeksvoorstellen gegenereerd, maar hebben interventies van IEM wel in meerdere situaties tot nader onderzoek geleid. Ook handelde IEM in 2002 85 buitenlandse informatieverzoeken af.³² In het jaarverslag genoemde knelpunten betreffen vooral een gebrek aan personele capaciteit en een beperkte autorisatie met betrekking tot politie-informatiesystemen.

6.2.2.3 Operationeel Overleg Mensenhandel

In februari 2002 is door het IEM het Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) gestart.^{NRM1} Dit overleg komt tweemaandelijks bij elkaar. In de bijeenkomsten wordt operationele informatie uitgewisseld. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld verdachten die in meerdere politieregio's actief zijn worden gevolgd. Bovendien worden politieactiviteiten op elkaar afgestemd, waardoor geen activiteiten dubbel worden uitgevoerd of - onverhoopt - achterwege blijven. De informatie uit het OOM wordt verwerkt in het IEM-Informatie-Systeem. Alle politieregio's zijn in het OOM vertegenwoordigd.³³

6.3 Het BNRM-politieonderzoek

Door de politie uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bevatten doorgaans veel informatie over de daders van mensenhandel en de wijze waarop zij opereren. BNRM voert daarom jaarlijks een onderzoek uit, waarbij alle succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in het afgelopen jaar worden geanalyseerd en vergeleken met informatie uit eerdere jaren. De wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd, wordt beschreven in Bijlage 2. In de onderhavige paragraaf worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Daarbij wordt ook gerefereerd aan resultaten van andere onderzoeken op dit terrein.

6.3.1 Opsporingsonderzoeken mensenhandel

Tabel 6.1 bevat een overzicht van het jaarlijks aantal afgesloten en naar het OM ingestuurde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Daarbij wordt aangegeven hoe groot de daling/stijging van het aantal opsporingsonderzoeken ten opzichte van het basisjaar 1998 is (met indexcijfers).³⁴ De resultaten worden in Tabel 6.1 tevens uitgesplitst naar het type

³⁰ Informatie wordt geregistreerd in het IEM-Informatie-Systeem. Het systeem wordt direct gevoed vanuit de politieregio's of indirect, via andere informatiesystemen bij de politie, zoals VROS (Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten), Mars (het KLPD digitale postsysteem) en IPS (Informatie Productie Systeem).

³¹ Opgeheven begin 2004.

³² Overwegend informatieverzoeken op operationeel niveau en binnengekomen via Interpol.

³³ Bron: schriftelijke en mondelinge informatie OOM en het IEM Jaarverslag 2002.

³⁴ Zie voor uitleg Bijlage 3.

mensenhandel waarop de opsporingsonderzoeken betrekking hebben: grensoverschrijdend of binnenlands. Bij grensoverschrijdende mensenhandel worden slachtoffers in het buitenland geronseld, bij binnenlandse mensenhandel in Nederland. In beide gevallen worden zij (ondermeer) in Nederland uitgebuit in de prostitutie.³⁵

Tabel 6.1 Afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel, per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Totaal	
	N	Indexcijfer (1998=100)	N	Indexcijfer (1998=100)	N	Indexcijfer (1998=100)
1998	12	100	2	100	14	100
1999	10	83	6	300	16	114
2000	17	142	8	400	25	179
2001	36	300	12	600	48	343
2002	42	350	13	650	55	393
Totaal	117		41		158	

Het aantal door de politie afgeronde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel is met name vanaf het jaar 2000 sterk gestegen. In het jaar 2002 zijn 55 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel afgerond en ingestuurd naar het OM. In Bijlage 4 (Tabel B6.1) wordt het aantal afgesloten opsporingsonderzoeken per politieregio gepresenteerd.

Van de afgeronde opsporingsonderzoeken in 1998 tot en met 2002 heeft 26% (41) betrekking op binnenlandse en 74% (117) op grensoverschrijdende mensenhandel. Deze percentages verschillen van jaar tot jaar.³⁶ De laatste twee onderzoeksjaren ligt het percentage opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel op ongeveer een kwart van het totaal.

Wanneer niet naar het jaar van afronding, maar naar het jaar waarin het opsporingsonderzoek is gestart wordt gekeken, blijkt dat het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in het jaar 2000 al net zo hoog ligt als in latere jaren.³⁷

Ook PPM/dNP inventariseerde het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, dat de politie in 2002 verrichtte. In de Korpsmonitor 2002 (PPM/dNP, 2003) worden de resultaten gepresenteerd. In het verleden leidden dergelijke inventarisaties van de politie tot misverstanden en niet geheel betrouwbare resultaten, omdat verschillende regio's verschillende definities voor (de start en het einde van) opsporingsonderzoeken hanteerden.^{NRM1} Voor de PPM/dNP-inventarisatie over het jaar 2002 zijn daarom eerst de verschillende fases van het opsporingsonderzoek gedefinieerd. Deze zijn:

- Opsporingsonderzoek fase I: Elk signaal van mensenhandel *met opsporingsindicatie*. Dit signaal kan bijvoorbeeld verkregen worden uit een aangifte, meldingen, controlegegevens, 'geringe' opsporingshandelingen of restinformatie uit een ander onderzoek.
- Opsporingsonderzoek fase II: Er is sprake van projectvoorbereiding, waarbij op projectmatige wijze het doel en de omvang van het opsporingsonderzoek worden bepaald. In deze fase

³⁵ Ook als slachtoffers oorspronkelijk in het buitenland zijn geronseld, maar in Nederland zijn (door)verkocht of opnieuw geronseld (bijvoorbeeld na een periode zelfstandig in de prostitutie gewerkt te hebben), dan wordt hun zaak ingedeeld bij grensoverschrijdende mensenhandel. Een combinatie van grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel kwam in de onderzochte zaken één keer voor (in 2001). Het betrof een opsporingsonderzoek van een politieregio grenzend aan België, waarin overwegend in Nederland, maar incidenteel ook in België werd geronseld. Dit onderzoek is ingedeeld bij binnenlandse mensenhandel.

³⁶ Percentage opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel (als percentage van het totaal aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel) per jaar respectievelijk 14% (1998), 38% (1999), 32% (2000), 25% (2001) en 24% (2002).

³⁷ Aantal opsporingsonderzoeken per jaar, ingedeeld naar startjaar: 20 (1998), 17 (1999), 38 (2000), 38 (2001) en 41 (2002).

worden bijvoorbeeld technische opsporingshandelingen opgestart, tijdelijke registers aangelegd en wordt het onderzoek gemeld bij de NRI (Melding Recherche Onderzoek (MRO)).

- Opsporingsonderzoek fase III: Deze fase wordt gekenmerkt door de aanhouding van verdachten. In deze fase worden verdachten en andere betrokkenen (zoals slachtoffers, getuigen en deskundigen) verhoord. Ook wordt eventueel financieel gerechercheerd, met het oog op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Alle fases eindigen met een beslismoment of het onderzoek zal worden gestopt - bijvoorbeeld als er (alsnog) onvoldoende opsporingsindicatie is, maar ook door gebrek aan capaciteit of calamiteiten kunnen zaken (tijdelijk) worden stopgezet - of (al dan niet binnen de betreffende politieregio) voortgezet. In fase III betekent voortzetting 'insturing' van verdachten naar het OM.

Door het bureau In-pact is, in opdracht van PPM/dNP, het aantal opsporingsonderzoeken per fase geïnventariseerd voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 1 oktober 2002. Uit de resultaten blijkt dat in die periode 264 opsporingsonderzoeken in fase I zijn gestart, met andere woorden de politie ontving in de onderzoeksperiode 264 signalen van mensenhandel met opsporingsindicatie. Van de 'gestopte' fase I-onderzoeken is - voor zover bekend - het merendeel niet naar fase II gegaan wegens onvoldoende opsporingsindicatie.³⁸ Ook wordt een aanzienlijk aantal opsporingsonderzoeken overgedragen aan een andere regio. Andere redenen die - zij het in veel mindere mate - een rol speelden zijn dat de informatie/aangifte te oud is, dat het slachtoffer tijdens de bedenktijd is vertrokken en/of dat een aangifte ontbreekt. In diezelfde onderzoeksperiode startten binnen dezelfde politieregio's 81 onderzoeken in fase II en 73 opsporingsonderzoeken in fase III. Van de 73 fase III-opsporingsonderzoeken zijn 63 (86%) opsporingsonderzoeken 'ingestuurd' naar het OM. Het lijkt erop dat wanneer eenmaal wordt besloten een onderzoek 'op te pakken', dat wil zeggen dat een projectvoorstel wordt gemaakt waarin doel en de omvang van het onderzoek wordt gespecificeerd, dit in de meeste gevallen tot een goed einde wordt gebracht, dat wil zeggen dat insturing naar het OM volgt.

De gegevens in deze verdere paragraaf zijn grotendeels gebaseerd op de door BNRM geïnventariseerde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Aangezien BNRM voor heel 2002 minder afgesloten opsporingsonderzoeken inventariseerde dan PPM/dNP voor een deel van dat jaar, rijst de vraag of de BNRM-inventarisatie compleet is. Uit nader onderzoek (zie kader) blijkt dat mogelijk niet alle naar het OM 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn gemeld bij BNRM, maar dat - indien dit inderdaad niet het geval is - naar schatting slechts één of enkele opsporingsonderzoeken ontbreken.

Alle afgesloten opsporingsonderzoeken gemeld bij BNRM?

BNRM inventariseerde in 2002 55 naar het OM ingestuurde zaken, terwijl PPM/dNP er voor een deel van dat jaar (1 januari 2002 tot en met 1 oktober 2002) 63 inventariseerde. Hoe is dit verschil te verklaren?

Ten eerste werden bij de BNRM-inventarisatie meer opsporingsonderzoeken opgegeven dan de genoemde 55, namelijk 59. Omdat alle teamleiders van deze opsporingsonderzoeken gebeld zijn voor een interview, werd van een aantal opsporingsonderzoeken duidelijk dat zij niet aan de selectiecriteria voldeden. Vier opsporingsonderzoeken vielen af omdat zij niet over mensenhandel bleken te gaan (maar over mensensmokkel) of omdat zij (nog) niet bleken te zijn 'ingestuurd' naar het OM. Zeker is dus dat bij de gestelde zoekvraag ook opsporingsonderzoeken worden aangemeld die niet exact aan de criteria voldoen.³⁹ Niet uitgesloten mag worden dat de inventarisatie van PPM/dNP, net als de BNRM-inventarisatie, ook opsporingsonderzoeken

³⁸ Dit lijkt in tegenspraak (fase I-onderzoeken met opsporingsindicatie worden gestopt wegens een gebrek aan opsporingsindicatie), maar is dat niet: zo kan een slachtoffer aangifte doen en mee worden geteld als fase I-onderzoek, maar te weinig informatie verstrekken om een opsporingsonderzoek te kunnen beginnen (waardoor het onderzoek in de gehanteerde terminologie wordt gestopt). Ook kan een slachtoffer haar aangifte intrekken, waardoor alsnog een gebrek aan opsporingsindicatie ontstaat.

³⁹ Dit gebeurde overigens ook in alle eerdere onderzoeksjaren.

naar andere delicten dan mensenhandel en opsporingsonderzoeken die buiten de onderzoeksperiode vallen bevat. In het BNRM-onderzoek zijn deze opsporingsonderzoeken niet meegeteld en in de inventarisatie van PPM/dNP waarschijnlijk wel. Controle hierop is in het PPM/dNP-onderzoek namelijk niet goed mogelijk, omdat alleen gevraagd wordt naar het totaal aantal opsporingsonderzoeken in een categorie, zonder specificatie van start- of einddatum of codenaam.⁴⁰ Ook ontbreekt bij het slechts hoeven invullen van aantallen (PPM/dNP) in plaats van onderzoeksnamen en contactpersonen (BNRM) in enige mate de mogelijkheid tot controle.⁴¹ Dit verklaart echter niet volledig het geconstateerde verschil. De vraag is daarom ook of er opsporingsonderzoeken in 2002 naar het OM zijn 'ingestuurd', die *niet* zijn aangemeld bij BNRM. Een globale controle hierop kan plaatsvinden door het aantal verdachten dat in de 55 in 2002 afgeronde opsporingsonderzoeken werd 'ingestuurd' te vergelijken met het aantal ingeschreven verdachten volgens OM-data in dat jaar (zie §7.4.2). Een dergelijke vergelijking kan niet meer dan een indicatie zijn, omdat 'ingestuurde' verdachten met een zekere vertraging worden ingeschreven. In 2002 zijn bij het OM 198 verdachten ingeschreven onder artikel 250a (zie verder Hoofdstuk 7). In de in dit onderzoek geanalyseerde zaken zijn in dezelfde periode in het totaal - voor zover dit ten tijde van het onderhavige onderzoek (al) bekend was, wat zeker niet altijd het geval is (zie §6.3.2) - 180 verdachten ingestuurd. Dit is dus minder dan het aantal ingeschreven verdachten bij het OM, maar komt daar wel bij in de buurt.

Prioriteit /capaciteit in de praktijk

Het aantal opsporingsonderzoeken dat naar mensenhandel wordt uitgevoerd, hangt onder meer af van de mate waarin de opsporing van dit delict prioriteit krijgt. In *De keten op de keper beschouwd* (LP OM, 2002) wordt vastgesteld dat mensenhandel - naast mensensmokkel - in vrijwel elke politieregio benoemd is als prioriteit. Deze prioritering komt, volgens het rapport, terug in de jaarplannen van de regionale recherche, vaak voorzien van meetbare doelstellingen. In enkele korpsen wordt, blijkens dit rapport, echter opgemerkt dat - ondanks het feit dat mensenhandel (en mensensmokkel) beleidsprioriteiten zijn - er in de praktijk "te weinig aandacht voor is". Als redenen daarvoor wordt ondermeer aangevoerd dat mensenhandel niet zo zichtbaar is en de kans op succesvol afronden niet altijd groot. Bovendien ontbreekt het, ook blijkens andere bronnen, aan capaciteit (Hopkins & Nijboer, z.jr.; BNRM-politieonderzoek). De politie zelf geeft ook aan dat het gebrek aan personele capaciteit bij de politie zorgen baart.⁴² Dit leidt tot 'plankzaken', maar ook tot minder pro-actief of informatiegestuurd opsporingsonderzoek en minder opsporingsonderzoeken gericht op de niet-gelegaliseerde prostitutiebranche. Er zijn signalen dat sommige politieregio's de oplossing zoeken in zogenaamd 'volumebeleid'.

Aanleiding voor het opsporingsonderzoek

Voor de periode 1998 tot en met 2002, met uitzondering van het jaar 2000,⁴³ is nagegaan wat de directe aanleiding vormde voor de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Het resultaat wordt weergegeven in Tabel 6.2. Gekeken is naar de 'eerste' aanleiding voor het opsporingsonderzoek.⁴⁴

⁴⁰ Blijkens de gehanteerde vragenlijst.

⁴¹ Binnen de werkgroep InfoWat van PPM/dNP, waar ook BNRM deel van uitmaakt, wordt gewerkt aan verdere afstemming of ineenschuiving van beide inventariserende onderzoeken.

⁴² De voorzitter van de stuurgroep van PPM/dNP in een schrijven aan de ministers van Justitie en BZK, d.d. 15 mei 2001.

⁴³ Voor het jaar 2000 zijn deze gegevens niet verzameld. De vraag is in de vragenlijst voor 2001 weer toegevoegd na geconstateerde relevantie.

⁴⁴ In vrijwel alle afgeronde opsporingsonderzoeken hebben slachtoffer(s) op een gegeven moment aangifte gedaan. In de onderstaande tabel wordt echter alleen 'aangifte' als aanleiding weergegeven als de slachtoffers zelf - eventueel met behulp van derden - naar de politie zijn gestapt om aangifte te doen. Wanneer daarentegen reguliere controles door de politie in de prostitutiesector leiden tot het meenemen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel, die later aangifte doen, is als aanleiding 'controle in de prostitutie' weergegeven. Overigens kunnen onderzoeken die volgens de tabel op een aangifte zijn gestart ook een relatie hebben met controles: door een controle kan een slachtoffer bijvoorbeeld op het idee komen naar de politie te gaan of kan zij te weten komen waar zij terecht kan. Verder worden opsporingsonderzoeken opgestart op grond van informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid

Tabel 6.2 Aanleiding opsporingsonderzoek, per jaar

Aanleiding	1998		1999		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aangifte	8	57%	8	50%	13	36%	13	24%	44	35%
Controle prostitutie	1	7%	7	44%	6	17%	12	22%	29	23%
Ander onderzoek	1	7%	-	-	6	17%	11	20%	19	15%
CIE/tips	2	14%	1	6%	4	11%	5	9%	12	9%
Anders	2	14%	-	-	7	19%	14	26%	23	18%
Totaal	14	100%	16	100%	36	100%	55	100%	127	100%

'Spontane' aangiftes, controles en informatie uit andere opsporingsonderzoeken lagen in 2002 ongeveer even vaak aan de basis van een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Het aantal opsporingsonderzoeken dat voortkomt uit aangiftes nam in de loop der jaren verhoudingsgewijs echter af, terwijl het aantal opsporingsonderzoeken naar aanleiding van andere dan genoemde redenen (categorie 'anders') toenam. In de laatste categorie betreft het vaak incidenten in het prostitutiemilieu, die de politie noodzaken tot ingrijpen, zoals ruzies of mishandeling van slachtoffers. Twee van dergelijke incidenten, waarbij vrouwen in Rotterdam van een flat vielen of werden gegooid, haalden enige tijd geleden de landelijke pers. Daarnaast leiden meldingen van getuigen tot opsporingsonderzoeken.

Meldingen van getuigen

In één opsporingsonderzoek meldde een collega-prostitutuee bij de politie dat er een illegaal meisje op de tippelzone rondliep.⁴⁵ In een ander onderzoek maakte een exploitant melding van een prostitutuee die met een vals paspoort in zijn zaak werkte. Een voorbijganger maakte melding van een lichaam dat gerold in een wit laken uit een kofferbak werd gezeuld. Dit bleek - na onderzoek van de politie - een zwaar mishandeld slachtoffer van mensenhandel te zijn, dat niettemin geen aangifte van mensenhandel wilde (of durfde te) doen. De daders zijn derhalve alleen veroordeeld voor mishandeling en vrijheidsberoving. Ook nam een Bulgaarse familie via de consul contact op met de politie omdat zij vermoedde dat een dochter in Nederland gedwongen werd zich te prostitueren.

Met de geplande intensivering van de controles in de prostitutiesector na de opheffing van het algemeen bordeelverbod (onder meer Smallegen & Smits, 2001) zou in de laatste onderzoeksjaren (2001 en 2002) een toename van het aantal opsporingsonderzoeken naar aanleiding van controles zichtbaar kunnen worden. Dit is nagegaan door het aantal opsporingsonderzoeken dat in 1998 en 1999 gestart is naar aanleiding van een controle te vergelijken met het aantal opsporingsonderzoeken dat in 2001 en 2002 gestart is met dezelfde aanleiding. Hieruit blijkt dat het aantal opsporingsonderzoeken direct voortvloeiend uit een politiecontrole in 2001/2002 inderdaad iets hoger lag dan in 1998/1999 (respectievelijk 11 en 16 opsporingsonderzoeken), maar als percentage van het totaal aantal opsporingsonderzoeken afnam.⁴⁶

Wanneer de aanleiding voor opsporingsonderzoeken voor binnenlandse mensenhandel en grensoverschrijdende mensenhandel apart wordt bekeken, dan blijkt dat deze significant

(CIE), tips en (rest)informatie uit andere opsporingsonderzoeken. Het laatste is bijvoorbeeld het geval als een reeds gestart opsporingsonderzoek wordt overgenomen door een andere politieregio of als in een opsporingsonderzoek (andere) verdachten naar voren komen die een zelfstandig opsporingsonderzoek rechtvaardigen.

⁴⁵ De motivatie van deze prostitutuee was niet duidelijk: wilde zij een concurrente verwijderd hebben of kwam de actie voort uit een gevoel van compassie?

⁴⁶ Respectievelijk 32% en 21% van de opsporingsonderzoeken startte naar aanleiding van een controle. Overigens kunnen achter de categorie 'ander onderzoek' ook controles in de prostitutie schuilgaan. De 'eerste' aanleiding is in die gevallen niet systematisch nagegaan. Voor zover bekend gaat het echter meestal om informatie die uit getapte telefoongesprekken naar voren komt en betrekking heeft op het plegen van delicten in andere politieregio's.

verschilt.⁴⁷ Bij binnenlandse mensenhandel vormt een aangifte veel vaker de directe aanleiding voor een opsporingsonderzoek dan bij grensoverschrijdende mensenhandel (62% versus 27%).

Bel M

Mensenhandel komt ook ter kennis van de politie door meldingen bij de tiplijn Bel M.⁴⁸ Deze tiplijn werd op 4 september 2002 in gebruik genomen. Burgers kunnen op het gratis nummer anoniem informatie kwijt over (ernstige) misdrijven. Gegevens die relevant lijken, worden doorgegeven aan de politie en andere betrokken instanties. In de periode van 4 september 2002 tot en met 31 juli 2003 (bijna de eerste elf maanden) hebben de ontvangen telefoontjes geleid tot 64 meldingen van bruikbare informatie inzake mensenhandel en mensensmokkel,⁴⁹ die zijn doorgestuurd naar politieregio's en andere belanghebbenden. Dit is 1% van het totaal aantal ontvangen bruikbare tips. Omdat de aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel laag is, zou dit Meldpunt bij dit delict bij uitstek in een behoefte kunnen voorzien.⁵⁰ In 2003 is de meldlijn geëvalueerd, waarna besloten is deze voorziening voort te zetten op nationaal niveau.

Signalering en melding van mensenhandel door klanten

Uit onderzoek (Anderson & O'Connell Davidson, 2002; Anderson & O'Connell Davidson, 2003) en websites voor en door klanten (www.dagboekvaneenhoerenloper.nl; www hookers.nl) blijkt dat verreweg de meeste klanten van prostituties een voorkeur hebben voor vrouwen die het sekswerk vrijwillig doen, en zelden specifiek op zoek zijn naar slachtoffers van mensenhandel. Klanten lijken eerder een afkeer te hebben van prostituees die onvrijwillig in de prostitutie werken. Prostituanten zouden dus een belangrijke rol kunnen spelen bij het signaleren van mensenhandel. Dit wordt bevestigd door het feit dat sommige slachtoffers door hulp van klanten in staat worden gesteld om de politie te bereiken en eventueel aangifte te doen, dan wel dat klanten zelf vermoedens van mensenhandel melden bij de politie. In het onderzoek van Anderson en O'Connell Davidson gaven veel klanten (percentages lopen uiteen van 36% in India tot 76% in Zweden) aan dat wanneer zij geconfronteerd zouden worden met een prostituee die tegen haar wil het werk doet, zij dit zouden rapporteren bij de politie. Bij deze resultaten speelt echter het vertrouwen in de politie (of het gebrek daaraan) een grote rol. Bovendien is er een verschil tussen wat respondenten aangeven te zullen doen in een hypothetisch geval en wat zij in de realiteit doen. In elk geval geeft dit in enige mate een beeld van de attitude van klanten met betrekking tot mensenhandel.

Daar tegenover staat dat klanten bepaalde eisen kunnen hebben, waardoor zij juist sneller bij de groep van seksueel uitgebuite personen belanden. Deze eisen betreffen bijvoorbeeld goedkope dienstverlening, de bereidheid tot bepaalde seksuele handelingen (bijvoorbeeld werken zonder condoom), leeftijd en/of een bepaalde etniciteit of nationaliteit.

In het Eerste rapport van de NRM^{NRM1} wordt gepleit voor een voorlichtingscampagne gericht op ondermeer potentiële klanten. In de Kabinetsreactie op dit rapport (d.d. 15 oktober 2002) wordt dit "minder opportuun" geacht. Het kabinet gaat ervan uit dat het aan de branche zelf is om de positieve aandacht te vestigen op bedrijven die zich aan de gestelde regelgeving houden.

6.3.2 Verdachten

In Tabel 6.3 wordt het (jaarlijks) aantal aangemerkte en aangehouden verdachten van mensenhandel gepresenteerd, alsmede het aantal verdachten dat is 'ingestuurd' naar het OM. Voor de aangemerkte verdachten wordt de ontwikkeling door de jaren heen (met indexcijfers) aangegeven. Voor de aangehouden en vervolgte verdachten wordt tevens weergegeven (in percentages) welk deel van de *aangemerkte* verdachten in het betreffende jaar werd aangehouden en 'ingestuurd'.

⁴⁷ $\chi^2=13,08$, $df=4$; $p < .05$.

⁴⁸ Voorheen Meld Misdad Anoniem (MMA).

⁴⁹ Een uitsplitsing per delict is, met de huidige wijze van registreren door Bel M, niet mogelijk.

⁵⁰ In een recente rechtszaak betoogde een raadsman dat de politie met deze meldlijn een onrechtmatige opsporingsmethode c.q. informatievergaringsmethode introduceert, die geen basis heeft in de wet. Informatie afkomstig van deze meldlijn had volgens hem dan ook niet gebruikt mogen worden in het strafrechtelijke onderzoek. De rechter oordeelde echter anders en bestempelde de informatievergaring als rechtmatig (vonnis van de rechtbank Haarlem, d.d. 19 februari 2004).

Tabel 6.3 Verdachten van mensenhandel, per jaar

Jaar	Aangemerkte verdachten		Aangehouden verdachten		'Ingestuurde' verdachten	
	N	Indexcijfer (1998=100)	N	%*	N	%*
1998	93	100	83	89%	76	82%
1999	82	88	73	89%	69	84%
2000	160	172	140	88%	129	81%
2001	224	241	179	80%	142	63%
2002	207	223	191	92%	180	87%
Totaal	766	-	666	87%	596	78%

* Percentage van het aantal aangemerkte verdachten in het betreffende jaar.

De politie heeft in de in 2002 succesvol afgesloten onderzoeken in totaal 207 verdachten van mensenhandel aangemerkt, 191 verdachten (92%) aangehouden en 180 verdachten (87%) 'ingestuurd' naar het OM.⁵¹ Het percentage aangehouden en 'ingestuurde' verdachten was in het jaar 2002 hoger dan in het jaar 2001, waarin deze percentages juist relatief laag waren. Voor de jaren 2001 en 2002 is nagegaan waarom *aangemerkte* verdachten niet werden aangehouden en/of 'ingestuurd' naar het OM. Voor relatief veel verdachten blijkt nog beslist te moeten worden of zij worden aangehouden/'ingestuurd'. Verder is een aantal verdachten onvindbaar (waarschijnlijk vertrokken naar het buitenland) of kreeg een zogenaamd politiesept, wegens de marginale rol die de verdachte vervulde bij het plegen van het delict of wegens gebrek aan bewijs. Daarnaast is een aantal illegaal in Nederland verblijvende verdachten uitgezet.

In deze paragraaf wordt verder steeds over *aangehouden* verdachten gerapporteerd.

In Tabel 6.4 wordt het gemiddeld aantal aangehouden verdachten per opsporingsonderzoek gepresenteerd. Daarnaast wordt het gemiddelde aantal aangehouden verdachten voor binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel apart gegeven. Een bijbehorende tabel met standaarddeviaties is opgenomen in Bijlage 4 (tabel B6.4).

Tabel 6.4 Gemiddeld aantal verdachten per opsporingsonderzoek, per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende	Binnenlandse mensenhandel	Totaal
	mensenhandel	N (gemiddeld)	N (gemiddeld)
1998	6,8	1,0	5,9
1999	5,9	2,3	4,6
2000	6,8	3,0	5,6
2001	4,2	2,3	3,7
2002	4,0	1,8	3,5
Totaal	4,9	2,2	4,2

Het gemiddeld aantal aangehouden verdachten per opsporingsonderzoek ligt in 2002 - evenals in 2001 - lager dan in eerdere jaren.⁵² Het feit dat mensenhandelaren veelal deel uitmaken van omvangrijke criminele netwerken komt dus meestal niet tot uitdrukking in het aantal

⁵¹ Het daadwerkelijke aantal door de politie aangemerkte en aangehouden verdachten ligt waarschijnlijk hoger, omdat ook in lopende en afgebroken opsporingsonderzoeken verdachten kunnen zijn aangemerkt en aangehouden.

⁵² Dit is ook het geval wanneer niet naar het jaar van afronding, maar naar het jaar waarin het opsporingsonderzoek is gestart, wordt gekeken. Het aantal aangehouden verdachten bedraagt dan gemiddeld 7,0 (1998); 4,8 (1999); 4,2 (2000); 3,0 (2001) en 3,2 (2002).

verdachten van mensenhandel per opsporingsonderzoek.⁵³ Een verklaring is waarschijnlijk dat weinig opsporingsonderzoeken gericht zijn op het *gehele* criminele netwerk (ondermeer Van Dijk, 2002).

Het gemiddeld aantal aangehouden verdachten in opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel is significant lager dan in opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel.⁵⁴

Sekse

Het grootste deel van de aangehouden verdachten is man. Bijna een kwart van de in 1998-2002 aangehouden verdachten (22%) is echter vrouw.⁵⁵ Het percentage vrouwen onder de verdachten nam in de jaren 2000 en 2001 toe, maar in het jaar 2002 weer af.⁵⁶ Van de vrouwelijke verdachten is een gedeelte zelf slachtoffer van mensenhandel geweest (Van Dijk, 2002). Hopkins en Nijboer (z.jr.) vonden in hun onderzoek dat 21% van de door hen bestudeerde slachtoffers (ondermeer) geronseld was door een vrouwelijke ronselaar en 27% werd uitgebuit door (ondermeer) een vrouwelijke 'pooier'.⁵⁷ Zie voor de taken die vrouwen vervullen in de door BNRM onderzochte opsporingsonderzoeken §6.3.3.4.

Het percentage vrouwelijke verdachten in opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel ligt overigens beduidend lager dan in opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel (8% versus 25% voor de periode 1998 tot en met 2002).

Herkomst

In Tabel 6.5 worden nationaliteit en geboorteland van de aangehouden verdachten weergegeven.⁵⁸ In deze tabel zijn alleen de meest voorkomende herkomstlanden⁵⁹ opgenomen. Tabellen met alle herkomstlanden (nationaliteit en geboorteland) zijn opgenomen in Bijlage 4 (Tabellen B6.5a en B6.5b).

Tabel 6.5 Herkomstlanden verdachten (1998 t/m 2002)

Land	Nationaliteit		Geboorteland	
	N	%	N	%
Nederland	237	36%	161	24%
Albanië	59	9%	60	9%
Bulgarije	57	9%	58	9%
(Vml.) Joegoslavië	53	8%	59	9%
Nigeria	36	5%	41	6%
Turkije	21	3%	43	6%
Marokko	14	2%	20	3%

⁵³ Overigens gingen Hopkins en Nijboer (z.jr.) na hoeveel mensenhandelaren volgens slachtoffers betrokken waren bij hun zaak (als ronselaar, vervoerder en/of 'pooier') en vonden dat dit er in 57% van de gevallen één tot drie waren, in 36% van de gevallen vier tot tien en in 7% van de gevallen meer dan tien. Deze resultaten zouden erop kunnen wijzen dat omvangrijke criminele netwerken - van meer dan tien personen - minder vaak voorkomen dan algemeen wordt aangenomen, al is het zeer de vraag in hoeverre slachtoffers de reikwijdte van de dadergroep kunnen overzien.

⁵⁴ $F=9.08$; $p<.01$.

⁵⁵ $N=602$ (van 64 verdachten was de sekse niet te achterhalen).

⁵⁶ Percentage vrouwen onder verdachten bedraagt van 1998-2002 respectievelijk 16%, 18%, 29%, 29% en 17%.

⁵⁷ Ook informatie van de gemeente Amsterdam wijst op betrokkenheid van vrouwen bij mensenhandel (Notitie 11 oktober 2002, Bestuursdienst Gemeente Amsterdam). Omdat niet op alle tippelzones of alle tijdstippen mannen aanwezig mogen zijn, wordt gebruik gemaakt van vrouwelijke pooiers of zetbazen.

⁵⁸ In de vorige rapportage van de NRM^{NRM2} is getracht (een deel van de) 'tweede en derde generatie allochtonen' te identificeren. Omdat de verkregen informatie vrijwel overeen kwam met de geboortelantabel, wordt deze herindeling in deze rapportage achterwege gelaten.

⁵⁹ Waar acht of meer verdachten geboren zijn of de nationaliteit van bezitten.

Land	Nationaliteit		Geboorteland	
	N	%	N	%
Duitsland	13	2%	11	2%
Tsjechië	11	2%	12	2%
Roemenië	11	2%	12	2%
Ned. Antillen	-	-	10	2%
Ghana	2	1%	9	1%
België	9	1%	9	1%
Oekraïne	8	1%	9	1%
Russische Federatie	8	1%	9	1%
Overig/onbekend	127	19%	143	21%
Totaal	666	100%	666	100%

Bijna de helft van de verdachten heeft de Nederlandse nationaliteit. Een deel van hen is echter buiten Nederland geboren. Verder zijn naar verhouding veel verdachten afkomstig uit Albanië, Bulgarije, (voormalig) Joegoslavië en, in mindere mate, Nigeria en Turkije. Vrijwel alle in Marokko en de Nederlandse Antillen geboren verdachten (respectievelijk 90% en 80%) werden verdacht van binnenlandse mensenhandel.⁶⁰

In Tabel 6.6 wordt de nationaliteit van de verdachten uitgesplitst naar het jaar waarin het opsporingsonderzoek werd afgesloten.⁶¹

Tabel 6.6 Nationaliteit verdachten, per jaar

Nationaliteit	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nederland	17	23%	23	34%	50	51%	85	50%	62	32%	237	36%
Albanië	7	9%	3	4%	1	1%	13	8%	35	18%	59	9%
Bulgarije	11	15%	3	4%	-	-	4	2%	39	20%	57	9%
(Vml.) Joegoslavië	15	20%	16	24%	7	7%	15	9%	-	-	53	8%
Nigeria	-	-	7	10%	11	11%	12	7%	6	3%	36	5%
Turkije	6	8%	2	3%	2	2%	1	1%	10	5%	21	3%
Marokko	2	3%	-	-	10	10%	2	1%	-	-	14	2%
Duitsland	5	7%	-	-	1	1%	6	4%	1	1%	13	2%
Tsjechië	3	4%	2	3%	2	2%	4	2%	-	-	11	2%
Roemenië	1	1%	2	3%	1	1%	2	1%	5	3%	11	2%
België	-	-	1	2%	1	1%	-	-	7	4%	9	1%
Oekraïne	-	-	-	-	3	3%	4	2%	1	1%	8	1%
Russische Fed.	-	-	-	-	3	3%	-	-	5	3%	8	1%
Overig/onbekend	16	19%	14	20%	48	33%	31	17%	20	11%	129	19%
Totaal	83	100%	73	100%	140	100%	179	100%	191	100%	666	100%

In het laatste onderzoeksjaar nam het aantal verdachten met de Albanese en Bulgaarse nationaliteit - zowel absoluut als naar verhouding - sterk toe. Het aantal Nederlandse verdachten nam daarentegen af.

⁶⁰ Alle verdachten met een Marokkaanse nationaliteit zijn ook in Marokko geboren.

⁶¹ Alleen nationaliteiten waarvan acht of meer verdachten deze bezitten zijn opgenomen in de tabel.

Verblijfsstatus

Voor verdachten met een niet-Nederlandse nationaliteit is voor de jaren 2000 tot en met 2002 nagegaan wat hun verblijfsstatus is. Hieruit blijkt dat 59% van de verdachten legaal in Nederland verblijft (meestal op basis van een verblijfsvergunning, een visum of de zogenaamde 'vrije termijn'⁶²).⁶³ 41% van de verdachten met een niet-Nederlandse nationaliteit verblijft ten tijde van de aanhouding dus illegaal in Nederland.

Het aantal buitenlandse verdachten dat illegaal in Nederland verbleef steeg de laatste twee jaar sterk: van 10% in 2000 naar 42% in 2001 en 48% in 2002.

Exploitanten

Onder de 666 aangehouden verdachten bevinden zich 64 exploitanten van overwegend - deels legaal opererende - clubs en bordelen. Het aandeel van exploitanten onder de verdachten bleef vanaf 1999 nagenoeg gelijk, namelijk rond de 10%.⁶⁴ Veel van de aangehouden exploitanten (53, oftewel 83%) zijn 'ingestuurd' naar het OM.

Zoals in Hoofdstuk 5 wordt uitgelegd bestaat - naast het strafrechtelijk vervolgen van exploitanten - tevens de mogelijkheid van een 'bestuurlijk traject', dat wil zeggen dat gekozen wordt voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen (sancties). Voor het jaar 2002 is nagegaan hoe vaak dit gebeurde. In dat jaar waren bij 46 van de succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in totaal 140 prostitutiebedrijven betrokken.⁶⁵ Van deze 140 bedrijven hadden er 38 (27%) geen vergunning (deels omdat sommige gemeenten het vergunningstelsel nog niet op orde hebben).⁶⁶

De 140 bedrijven waren in handen van 136 exploitanten. Voor zover de politie bekend is,⁶⁷ is voor 13 (10 %) van deze exploitanten (ook) een bestuurlijk traject ingezet. Tegen acht exploitanten heeft dit - wederom voor zover bekend bij de politie - geleid tot bestuurlijke sancties. Deze aantallen kunnen echter nog oplopen, omdat bij veel teamleiders van de afgesloten opsporingsonderzoeken (nog) onbekend is of een bestuurlijk traject werd of wordt ingezet.

In Tabel 6.7 wordt weergegeven in hoeverre de exploitanten, die betrokken waren bij de in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken (dus ook exploitanten die niet als verdachte zijn aangemerkt), zich - naar de mening van de politie - schuldig maakten aan mensenhandel. Hiertoe worden drie categorieën van 'schuld' gehanteerd. Ten eerste: de exploitant is niet op de hoogte van de uitbuitingssituatie waarin de slachtoffers zich bevinden. Ten tweede: de exploitant is wél op de hoogte van de uitbuitingssituatie waarin de slachtoffers zich bevinden, maar werkt hier niet actief aan mee. In de praktijk gaat het hier meestal om exploitanten die 'doen alsof hun neus bloedt': zij profiteren van het aanbod van (nieuwe)

⁶² Degenen die in de 'vrije termijn' in Nederland verblijven zijn dus afkomstig uit landen zonder visumplicht (bijvoorbeeld (voormalige) kandidaat-lidstaten van de Europese Unie). Zij kunnen 3 tot 6 maanden, afhankelijk van het land van herkomst, zonder visum in Nederland verblijven. De vrije termijn vervalt met het plegen van een strafbaar feit. De dader verblijft dan illegaal in Nederland. In het overzicht is in deze gevallen echter uitgegaan van een legaal verblijf.

⁶³ N=380 (niet voor alle verdachten met een niet-Nederlandse nationaliteit was dit gegeven te achterhalen).

⁶⁴ Percentage exploitanten onder verdachten respectievelijk 5% (1998), 11% (1999), 8% (2000), 12% (2001) en 10% (2002).

⁶⁵ In de overige negen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel waren geen prostitutiebedrijven betrokken, maar ging het bijvoorbeeld om straatprostitutie.

⁶⁶ De indeling van deze bedrijven naar prostitutiebranche is als volgt: 69 clubs, waarvan 16 (23%) zonder vergunning, 52 raambordelen, waarvan 12 (23%) zonder vergunning, 12 escortbedrijven, waarvan 6 (50%) zonder vergunning en 4 overige bedrijven zonder vergunning (in alle gevallen Turkse koffiehuisen). Van 9 prostitutiebedrijven (4 clubs, 3 raambordelen en 2 escortbedrijven) is onbekend of ze in het bezit waren van een vergunning.

⁶⁷ Drie exploitanten waren niet te achterhalen. Aangetroffen werd bijvoorbeeld een "complex geheel van BV's en NV's". Zelfs bij de Kamer van Koophandel was geen 'eigenaar' te achterhalen. Prostituees die in deze bedrijven een kamer wilden huren, klopten op het raam en huurden er één.

'meisjes', maar houden hier vaak niet meer financiële verdiensten aan over dan bij legale prostituees. Ten derde: de exploitant speelt een actieve rol bij (onderdelen van) het mensenhandelproces, zoals het ronselen of verhandelen van slachtoffers of het uitvoeren van dwangmiddelen die worden ingezet om het slachtoffer in de prostitutie te houden. Kenmerkend is dat de opbrengsten voor deze bordeelhouders hoger zijn dan gebruikelijk, omdat zij meer van de verdiensten van het slachtoffer confisqueren dan de gangbare 50%.

Tabel 6.7 Mate van 'schuld' exploitanten (2002)

Mate van schuld	N	%
Exploitant is onwetend	49	39%
Exploitant is op de hoogte	75	59%
Exploitant is actief als mensenhandelaar	3	2%
Totaal	127*	100%

* Van zes exploitanten is dit onbekend.

Volgens de teamleiders van de afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel beseffen veel exploitanten wel dat de bij hen werkende vrouwen zich in een uitbuitingssituatie bevinden, maar komt het hen goed uit hier niet 'moeilijk' over te doen. Eveneens veel exploitanten zijn zich echter - naar de indruk van de politiefunctionarissen - niet bewust van de uitbuitingssituatie van slachtoffers. Hierbij kan een rol spelen dat vrouwen ook niet geacht worden dit aan derden (klanten, exploitanten) te laten merken of anders het risico lopen 'gestraft' te worden.⁶⁸

Enkele geïnterviewde politiefunctionarissen geven overigens aan dat exploitanten uit gemeenten waar het vergunningstelsel op orde is, bang zijn om hun vergunning te verliezen en zich daarom niet graag inlaten met illegale en minderjarige prostituees of slachtoffers van mensenhandel. In één onderzoek heeft de exploitant zelf een illegale prostituee gemeld bij de politie. In twee zaken meldden exploitanten het gebruik van geweld van pooiers tegen prostituees.

Betrokkenheid advocaten bij mensenhandel?

Rondom het nieuwe prostitutiebeleid en het beleid ter bestrijding van mensenhandel heerst veel onduidelijkheid bij migrantenprostituees zonder werkvergunning. Juist deze onduidelijkheid maakt hen kwetsbaar en afhankelijk van informatie van derden (Hüner, 2001). Hiervan wordt door sommige advocaten geprofiteerd. Zij dienen bijvoorbeeld voor veel geld aanvragen voor zelfstandig ondernemerschap of verblijfsvergunningen in en geven niet altijd eerlijke voorlichting over de kans op honorering. Ook doen ze soms zaken met mensen(handelaren) die namens prostituees optreden en verzuimen de identiteit van deze prostituees (mogelijk slachtoffers van mensenhandel) te controleren, of gaan niet na of een vrouw begrijpt wat ze tekent. Ook kunnen advocaten een andere procedurele rol spelen dan van deze beroepsgroep verwacht mag worden. Zo nemen ze wel eens in opdracht van verdachten contact op met slachtoffers van mensenhandel die aangifte hebben gedaan, om te bewerkstelligen dat zij hun belastende verklaringen jegens de cliënt van de advocaat intrekken of wijzigen. (Bron: PPM/dNP, het BNRM-politieonderzoek en de door STV en BNRM georganiseerde bijeenkomst voor integratienetwerken).

⁶⁸ In het NRI-onderzoek naar mensenhandel (Van Dijk, 2002) werd 45% van de clubeigenaren (die naar voren kwamen in 45 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de periode 1997-1999) door de politie als mensenhandelaar gekwalificeerd. Dit is een stuk hoger dan de 2% in het onderhavige onderzoek. Het lijkt er dus op dat zich minder malafide exploitanten in de gelegaliseerde prostitutiebranche ophouden dan voor de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Hieruit mag echter niet afgeleid worden dat voorheen malafide exploitanten gestopt zijn met het plegen van mensenhandel. Malafide exploitanten kunnen hun activiteiten namelijk in de 'heimelijke' prostitutiebranche hebben voortgezet, waardoor zij - omdat daar minder opsporingsactiviteit is geweest - aan het oog zijn onttrokken.

6.3.3 Werkwijze mensenhandelaren

6.3.3.1 Ronselen

Het mensenhandelproces begint vrijwel altijd met het werven, ronselen of ontvoeren van slachtoffers, in Nederland of in het buitenland (in het vervolg van deze paragraaf wordt in al deze gevallen gesproken over ronselen). Uit welke landen de slachtoffers in de succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken afkomstig zijn, staat in §6.3.4.3. In deze paragraaf wordt ingegaan op andere aspecten van het ronselproces.

Werkwijze ronselaars

Hopkins en Nijboer (z.jr.) stelden vast dat slachtoffers in de meeste gevallen (81%) worden benaderd door ronselaars. Tien slachtoffers (13%) namen echter zelf het initiatief en benaderden een 'ronseelaar'. Slachtoffers doen dit - blijkens de gepresenteerde voorbeelden - vooral vanwege de uitzichtloosheid van hun situatie, al dan niet gecombineerd met vertrouwen in de ronseelaar(s) en in een goede afloop. Uit ander onderzoek (ondermeer Van Dijk, 2002) blijkt dat veel slachtoffers (48%) via bekenden (partner, familie, vrienden, kennissen, bekenden) worden benaderd, en in mindere mate bijvoorbeeld via advertenties of in uitgaansgelegenheden. Hopkins en Nijboer (z.jr.) vonden verder dat 70% van de slachtoffers binnen een week nadat zij geronseld waren al vertrok naar het bestemmingsland. De onderzoekers geven aan dat het wellicht een strategie van de daders is om slachtoffers weinig tijd te geven om hun beslissing goed te doordenken. In 78% van de gevallen zorgden de mensenhandelaren voor reispapieren (het onderzoek geeft geen uitsluitsel of het echte of (ver)vals(t)e papieren betreft).

Ronseelaar tegen wil en dank

Soms wordt een slachtoffer zonder het te weten/willen ingeschakeld als ronseelaar: "Hij vertelde mij dat ik in Nederland, in Utrecht, goed geld kon verdienen. Ik moest bij mensen in een café gaan schoonmaken. Ik vertelde dat ik geen Nederlands sprak en hij bood aan om mij te helpen. Ik zou zoveel geld verdienen dat ik nog geld kon overmaken naar Sofia. Ik heb toen ook mijn vriendin l. benaderd, omdat ik wist dat zij ook werk wilde vinden." Beide vrouwen werden in Nederland gedwongen om in de prostitutie te werken. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

Ronselen in herkomstlanden verdachten

Hopkins en Nijboer (z.jr.) vonden in hun onderzoek dat 83% van de slachtoffers geronseld was door één of meer ronselaars met dezelfde nationaliteit als het slachtoffer. Dit percentage lag iets lager onder de 'pooiers'; van hen had namelijk 61% dezelfde nationaliteit als hun slachtoffer(s). Voor een deel van de opsporingsonderzoeken in het BNRM-politieonderzoek⁶⁹ is onderzocht in hoeverre de nationaliteit van aangehouden mensenhandelaren overeenkwam met de herkomstlanden van hun slachtoffer(s). Hieruit blijkt dat in 52% van de 42 opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel (ondermeer) wordt geronseld in het land van herkomst van één of meer verdachten. Omdat slachtoffers niet altijd door de aangehouden verdachten geronseld zijn (bijvoorbeeld wanneer zij gekocht zijn) is ook gekeken naar alleen die opsporingsonderzoeken waarbij (ook) ronselaars zijn aangehouden. Dat maakt echter weinig verschil: in dat geval wordt in 56% van de opsporingsonderzoeken geronseld in het land van herkomst van één of meer verdachten. Ook deze resultaten duiden dus op samenhang tussen herkomstland van verdachten (zowel ronselaars als 'pooiers') en slachtoffers.

⁶⁹ Namelijk een selectie van in 2000 en 2001 afgesloten opsporingsonderzoeken.

Grensoverschrijdende mensenhandel: ronselaars opgespoord?

Bij grensoverschrijdende mensenhandel blijven ronselaars - zo blijkt uit diverse bronnen^{NRM1} - vaak buiten schot, oftewel worden minder vaak opgespoord en vervolgd dan degenen die slachtoffers in de prostitutie brengen/houden. In Tabel 6.8 wordt aangegeven in hoeverre in afgesloten opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel ronselaars zijn aangehouden. In deze tabel zijn de opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel buiten beschouwing gelaten, omdat bij deze opsporingsonderzoeken de ronselaars vrijwel altijd worden aangehouden. Dit zijn namelijk vaak dezelfde personen als degenen die de slachtoffers in de prostitutie brengen en uitbuiten.⁷⁰

Tabel 6.8 Aanhouding ronselaars in opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel, per jaar

Ronselaars aangehouden	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alle	3	25%	2	20%	5	29%	10	28%	24	57%	44	38%
Deels	3	25%	4	40%	3	18%	6	17%	8	19%	24	21%
Geen	6	50%	4	40%	9	53%	20	56%	10	24%	49	42%
Totaal	12	100%	10	100%	17	100%	36	100%	42	100%	117	100%

In 2002 ligt het percentage opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel waarbij alle ronselaars zijn aangehouden veel hoger dan in eerdere jaren. In meer dan de helft van de onderzoeken worden alle, en in nog eens een vijfde een deel van de, ronselaars aangehouden. Het fenomeen dat ronselaars buiten schot blijven lijkt voor het laatste onderzoeksjaar dan ook in mindere mate op te gaan dan voor eerdere jaren. Mogelijk omdat het aantal mensenhandelaren dat buitenlandse slachtoffers met loverboytechnieken werft lijkt toe te nemen en loverboys meestal zowel ronselaar als uitbouter zijn (zie verder §6.3.3.3). In de zaken waarin ronselaars buiten schot blijven is vaak sprake van (ver)koop van slachtoffers.

(Ver)koop slachtoffers en tussenhandel

Voor zover bekend werden in een vijfde van alle zaken die in 2002 werden afgesloten, slachtoffers (door)verkocht, soms zelfs meerdere keren. Dit percentage fluctueerde in die onderzoeksperiode sterk.⁷¹

Een ander fenomeen betreft de zogenaamde 'tussenhandel': tussenhandelaren kopen en verkopen slachtoffers, zonder dat zij door hen in de seksindustrie worden gebracht. In 2001 kwamen in zes opsporingsonderzoeken (13%) personen aan het licht die zich exclusief met tussenhandel bezig houden, in 2002 steeg dit aantal naar 13 (24%). In eerdere jaren is dit niet onderzocht.

6.3.3.2 Reisroute en reis- en verblijfsdocumenten*Reisroute en grensovergang*

Bij grensoverschrijdende mensenhandel variëren de reisroutes naar Nederland sterk (Hopkins en Nijboer, z.jr.; Van Dijk, 2002). Meestal komen de gevolgde routes overeen met - geografisch gezien - de meest logische reisweg. In Tabel 6.9 wordt per jaar weergegeven waar - blijkens het BNRM-politieonderzoek - de grensoverschrijding met Nederland plaats vond. Omdat de

⁷⁰ In twee van de 41 opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel bleef een deel van de ronselaars buiten schot.

⁷¹ Respectievelijk: 43% (1998), 50% (1999), 8% (2000), 25% (2001), 22% (2002).

grensoverschrijding binnen één opsporingsonderzoek op meerdere manieren kan plaatsvinden, telt de tabel niet op tot 100%.

Tabel 6.9 Grensoverschrijding, per jaar⁷²

Grens	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Land: Duitsland	7	58%	4	40%	11	65%	23	64%	28	67%	72	62%
Land: België	3	25%	4	40%	7	41%	10	28%	5	12%	28	24%
Schiphol	2	17%	5	50%	2	1%	7	19%	7	17%	23	20%

In de meeste opsporingsonderzoeken - ook in 2002 - werden slachtoffers (ook) over land via Duitsland naar Nederland gebracht, waarbij ze soms ook in Duitsland in de prostitutie werden gebracht. Het aantal opsporingsonderzoeken waarbij slachtoffers via België Nederland binnen komen daalde in 2002. Dit kan samenhangen met het feit dat in steeds meer opsporingsonderzoeken slachtoffers uit de Balkan afkomstig zijn (zie Tabel 6.5 en Tabel 6.6).

Reisdocumenten

In Tabel 6.10 wordt voor alle opsporingsonderzoeken betreffende grensoverschrijdende mensenhandel weergegeven in hoeverre de slachtoffers in het bezit waren van een geldig of een vals of vervalst paspoort. Omdat (binnen één opsporingsonderzoek) verschillende slachtoffers verschillende identiteitsbewijzen bij zich kunnen dragen, telt de tabel niet op tot 100%.

Tabel 6.10 Paspoort slachtoffers, per jaar⁷³

Paspoort	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Echt/geldig	8	64%	9	56%	12	69%	22	56%	25	63%	68	61%
(Ver)vals(t)	6	55%	9	89%	11	63%	20	50%	16	40%	58	52%
Geen	-	-	-	-	2	13%	6	17%	2	5%	10	9%

Het percentage opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel, waarbij één of meer slachtoffers een (ver)vals(t) paspoort bezitten, neemt de laatste jaren gestaag af. Evenwel bezitten slachtoffers ook in 2002 nog altijd vaak - in 40% van de zaken - een vals of vervalst paspoort. Voor het jaar 2002 is nagegaan van welke nationaliteit de (ver)vals(t)e paspoorten zijn. In de 14 zaken waarvoor dit bekend is, ging het om (ver)vals(t)e Griekse (6), Bulgaarse (3), Nigeriaanse (2), Litouwse (2), Italiaanse (1) en Nederlandse (1) paspoorten.⁷⁴ In één onderzoek ronselde een Nigeriaanse mensenhandelaarster speciaal meisjes die op haar dochter leken, zodat haar paspoort gebruikt kon worden voor de overtocht. Ook werden paspoorten gehuurd of geleend.

Identiteitsfraude

Dat op grote schaal identiteitsfraude wordt gepleegd, blijkt ook uit een onderzoeksrapport van de KMar over dit onderwerp (Van Urk e.a., 2003). In 2001 werden 131.000 Nederlandse paspoorten als gestolen of vermist

⁷² Het verzamelen van deze informatie is in de loop van het onderzoek eerst achterwege gelaten (in verband met het terugbrengen van het onderzoek tot het verzamelen van kerngegevens), maar later op verzoek weer gebeurd. De totaal-aantallen per kolom liggen in deze tabel daarom voor enkele jaren met name het jaar 2000 lager dan in andere tabellen: N=12 (1998), 10 (1999), 17 (2000), 36 (2001), 42 (2002) en 117 (totaal).

⁷³ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: 11 (1998), 9 (1999), 16 (2000), 36 (2001), 42 (2002) en 117 (totaal).

⁷⁴ Deze dienen blijkbaar niet alle (ook) om zonder meer in de gelegaliseerde prostitutiebranche te kunnen werken, want dat is alleen met EU-paspoorten mogelijk.

opgegeven. Verwezen wordt naar een onderzoek van het IAM, waaruit blijkt (in een langere onderzoeksperiode)⁷⁵ dat 1027 personen viermaal of vaker (tot 13 maal) aangifte deden van verlies of diefstal van een identiteitsdocument. Hiernaar wordt door betrokken instanties nauwelijks onderzoek gedaan. Het IAM ging voor een deel van deze personen na of zij politieantecedenten hadden. Dit bleek inderdaad vaak het geval. Ook stonden relatief veel van deze personen te boek als harddruggebruiker/alcoholist. Hieruit wordt geconcludeerd dat deze personen hun paspoorten waarschijnlijk bewust ter beschikking aan derden hebben gesteld. Ook wordt geconstateerd dat er - bij ontdekte identiteitsfraude - geen structureel rechercheonderzoek wordt uitgevoerd of aandacht aan de fraude wordt besteed in de verhoren van de gebruikers, waardoor patronen omtrent de herkomst van de falsificaten of bepaalde personen of groeperingen die zich met identiteitsfraude bezig houden niet aan het licht komen.⁷⁶

Politie mensen geven in het BNRM-politieonderzoek aan dat veel (ver)vals(t)e documenten nauwelijks te onderscheiden zijn van echte. Sommige geïnterviewden hebben daarom begrip voor de problemen die exploitanten aangeven hiermee te hebben. Andere zijn echter van mening dat exploitanten het moeilijk herkennen van identiteitsdocumenten als excuus gebruiken om toch illegale prostituees tewerk te kunnen stellen. Waarschijnlijk komen beide varianten voor.

Biometrische kenmerken in reisdocumenten

Om misbruik van Nederlandse paspoorten tegen te gaan, heeft de ministerraad ingestemd met het indienen van een wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om biometrische kenmerken op te nemen in Nederlandse reisdocumenten (Persbericht Ministerie van BZK, 1 juni 2004).

Nagegaan is of slachtoffers die geronseld zijn in landen met een visumplicht visa bezitten bij aanhouding/aangifte en, zo ja, of deze echt zijn of (ver)vals(t).⁷⁷ Het percentage opsporingsonderzoeken waarbij met een geldig visum werd gereisd nam af van 73% in 2000 naar 35% in 2001 en 25% in 2002. Het percentage opsporingsonderzoeken waarbij vanuit een visumplichtig land zonder visum wordt gereisd nam daarentegen toe van 18% in 2000 naar 61% in 2001 en 50% in 2002. (Ver)vals(t)e visa werden in 2000 en 2001 minder vaak gebruikt, maar in 2002 in 25% van de opsporingsonderzoeken (een stijging met 15%).⁷⁸ In het tweede, geactualiseerde, dreigingsbeeld mensensmokkel *Mensensmokkel in beeld 2000-2001* van IAM en het Landelijk Parket (2002) wordt het vermoeden geuit dat een deel van de Schengenvisa die de Nederlandse posten verlenen, wordt gebruikt voor mensensmokkel en illegale immigratie. In het rapport wordt tevens geconstateerd dat een deel van het probleem bij de aanpak hiervan is dat er geen centraal registratiesysteem voor verstrekte visa bestaat.

Criminelen gespecialiseerd in vervaardiging falsificaten

In het mensenhandelproces kunnen aparte criminele groepen zijn ingeschakeld voor het vervaardigen en/of leveren van al dan niet (ver)vals(t)e documenten. In 30% van de opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel in 1998 tot en met 2002 is volgens de politie sprake van 'facilitators' met deze functie.

⁷⁵ Van 1 januari 1999 tot 24 juni 2002.

⁷⁶ In 2001 werden blijkens het rapport alleen al op Schiphol 2.654 (ver)vals(t)e paspoorten aangetroffen (bijna een verdubbeling ten opzichte van het jaar 1996, waarin 1594 (ver)vals(t)e paspoorten werden aangetroffen). In de top-10 landen van herkomst van de aangetroffen (ver)vals(t)e paspoorten staat Nigeria op de eerste plaats, waarna voornamelijk Schengenlanden volgen (Griekenland, dat in het BNRM-politieonderzoek het meest voorkomt, staat op de 8^e plaats). In het rapport wordt gesteld dat (ver)vals(t)e paspoorten bij mensenhandel een "vitale rol" spelen.

⁷⁷ Voor de jaren 2000 tot en met 2002.

⁷⁸ Bijbehorende aantallen: geldig visum (2000: 9; 2001: 8; 2002: 3), geen visum (2000: 2; 2001: 15; 2002: 8), (ver)vals(t) visum (2000: 1; 2001: 3; 2002: 3).

Kleemans e.a. (2002) wijzen in hun onderzoek naar georganiseerde criminaliteit op het belang van dergelijke facilitators, die hun diensten vaak aanbieden aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Zij geven aan dat deze facilitators tot voor kort weinig prioriteit kregen in opsporingsonderzoeken. Onterecht, zo stellen zij: "wanneer men [...] meerdere opsporingsonderzoeken met elkaar in verband brengt, dan wordt duidelijk dat dergelijke personen een belangrijke positie innemen in criminele netwerken, omdat velen van hen afhankelijk zijn" (p.56).

6.3.3.3 Tewerkstelling in de prostitutie

Prostitutiesectoren

Slachtoffers van mensenhandel kunnen in verschillende prostitutiesectoren tewerk worden gesteld, zoals raamprostitutie, clubs/bordelen/privé-huizen, de escortbranche en straatprostitutie. In Tabel 6.11 wordt weergegeven op welke prostitutiesectoren de onderzochte mensenhandelzaken betrekking hadden. Omdat slachtoffers in een opsporingsonderzoek in meerdere sectoren tewerk kunnen zijn gesteld, tellen de percentages niet op tot 100%.

Tabel 6.11 Betrokken prostitutiesectoren, per jaar⁷⁹

Prostitutie-sector	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Raamprostitutie	9	64%	13	81%	15	60%	22	46%	26	47%	85	54%
Clubs/bordelen	6	43%	6	38%	11	44%	28	58%	30	55%	81	51%
Escort	3	21%	2	13%	1	4%	10	21%	10	18%	26	17%
Straatprostitutie	2	14%	2	13%	5	20%	7	15%	12	22%	28	18%

In 2002 deden zich nauwelijks verschuivingen voor ten opzichte van 2001: de meeste opsporingsonderzoeken hebben in beide jaren betrekking op raam- en clubprostitutie. Wel nam het percentage opsporingsonderzoeken gericht op straatprostitutie in 2002 iets toe en bereikte daardoor weer het niveau van het jaar 2000. In 2001 nam het aantal op de escortbranche gerichte opsporingsonderzoeken naar verhouding sterk toe. Deze stijging werd in 2002 - globaal gezien - geprolongeed.

Twee opsporingsonderzoeken uit 2002 betreffen slachtoffers die in Turkse cafés tewerkgesteld werden, één betreft prostitutie in massagesalons.⁸⁰

Mensenhandel in Turkse cafés

Eind februari 2003 deed de Eindhovense politie een inval in tien Turkse theehuizen en cafés en hield 19 illegale vrouwen aan, die vermoedelijk als prostituee werkten (tien Poolse vrouwen, acht Bulgaarse vrouwen en één Russische vrouw). Volgens een woordvoerder van de politie ging het om "een topje van de ijsberg". De vraag rees derhalve of dit fenomeen zich ook voordoet in Turkse theehuizen in andere (grote) steden. Volgens de Rotterdamse en Amsterdamse politie hangen ook daar Oost-Europese vrouwen rond in Turkse etablissementen. In andere politieregio's (Utrecht, Twente, Groningen en IJsselland) ontvangt de politie geen signalen die wijzen op prostitutie in Turkse koffiehuisen (Trouw, 1 maart 2003). Drie maanden later geeft een Eindhovense politiewoordvoerder aan (Volkskrant, 12 juni 2003) dat sinds de invallen verder geen signalen van illegale prostitutie in Turkse etablissementen meer zijn ontvangen. Het verwerven van een informatiepositie hieromtrent wordt echter bemoeilijkt door het feit dat het vaak gesloten gemeenschappen betreft en tijdens controles het 'woongedeelte' van het café (waar de prostitutie vaak plaatsvindt) niet mag worden betreden. Overigens deed geen van de in Eindhoven aangehouden vrouwen aangifte van mensenhandel. De politie blijft niettemin alert op deze vorm van tewerkstelling in de prostitutie.

⁷⁹ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: N=14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 48 (2001), 55 (2002) en 158 (totaal).

⁸⁰ Deze opsporingsonderzoeken zijn dus niet opgenomen in de tabel.

Dwangmiddelen

Mensenhandelaren gebruiken tal van dwangmiddelen om vrouwen in de prostitutie te brengen, te houden en/of hun verdiensten te confisqueren. Tabel 6.12 geeft een overzicht. Omdat mensenhandelaren meerdere dwangmiddelen kunnen inzetten, telt de tabel niet op tot 100%.

Tabel 6.12 Dwangmiddelen, per jaar⁸¹

Dwang- middelen	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Innemen paspooften	9	69%	9	56%	12	52%	25	52%	29	53%	84	53%
Dreigen met geweld (fysiek)	11	85%	16	100%	19	79%	37	77%	45	82%	128	81%
Dreigen met openbaren prostitutiewerk	2	15%	5	31%	6	25%	17	35%	22	42%	52	33%
(Dreigen met) geweld familie slachtoffer	4	31%	6	38%	11	48%	20	42%	23	42%	64	41%
Geweld (fysiek)	9	69%	15	94%	18	75%	32	67%	35	64%	109	69%
Schijnliefde	6	46%	7	44%	9	38%	14	29%	38	69%	65	41%
Voodoo	-	-	2	13%	4	17%	4	8%	3	6%	13	8%
(Fictieve) schuld	7	54%	10	63%	14	58%	23	48%	28	51%	82	53%
In de gaten houden/ opsluiten	11	92%	13	87%	17	71%	32	67%	36	66%	109	69%

Opvallend is de stijging van het aantal opsporingsonderzoeken in 2002, betreffende slachtoffers die met 'schijnliefde' (door 'loverboys') tot prostitutie worden aangezet. Deze stijging is vrijwel volledig toe te schrijven aan het feit dat ook buitenlandse slachtoffers in 2002 vaker met 'loverboy-technieken' in de prostitutie werden gebracht.⁸²

Daarnaast worden slachtoffers vaak bedreigd met geweld en/of wordt daadwerkelijk geweld gebruikt. De bedreigingen gaan veelal ver. Zo worden slachtoffers regelmatig bedreigd met de dood, waarbij soms een wapen wordt gebruikt om de bedreiging kracht bij te zetten. Twee opsporingsonderzoeken werden elk gestart naar aanleiding van de dood van een jonge, illegaal in Nederland werkende prostituee, waarschijnlijk slachtoffer van mensenhandel.

Ook Hopkins en Nijboer (z.jr.) onderzochten vormen van druk en dwang om vrouwen in de prostitutie te laten werken. Tegen 49% van de 80 slachtoffers wier zaak zij analyseerden werd geweld gebruikt om hen te dwingen om in de prostitutie te werken. Een kwart kreeg niets van het door hen verdiende geld, 75% dus wel iets.⁸³ Een kwart van de slachtoffers had schulden die afbetaald moesten worden, van 15% van de slachtoffers was de familie bedreigd, van 11% werden de identiteitsdocumenten achtergehouden.

⁸¹ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: 14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 48 (2001), 55 (2002) en 158 (totaal).

⁸² In 2002 werden in 53% van de politiezaken naar grensoverschrijdende mensenhandel slachtoffers zo tot prostitutie aangezet, terwijl dit percentage in 2001 nog op 14% lag. Ook uit diverse verklaringen van deze buitenlandse slachtoffers blijkt dat zij een 'liefdesrelatie' hebben met hun pooier. Bij binnenlandse mensenhandel speelt dit fenomeen echter nog altijd vaker dan bij grensoverschrijdende mensenhandel (71% bij binnenlandse mensenhandel versus 32% bij grensoverschrijdende mensenhandel). Het verschil is significant ($\chi^2 = 18.64$, $df = 1$, $p < .00$).

⁸³ Soms krijgen slachtoffers wel geld, maar moeten zij dit direct besteden aan huisvesting, kleding en eten en houden daarom niets over (Van Dijk, 2002). Hoe dit type slachtoffers in het onderzoek van Hopkins en Nijboer is gecategoriseerd, is niet duidelijk.

Drogen van slachtoffers

BNRM ontvangt al langer signalen dat slachtoffers van mensenhandel worden gedrogeerd. Daarom is nagegaan in hoeverre dit in de opsporingsonderzoeken die in 2002 succesvol werden afgesloten het geval was. Uit de resultaten blijkt dat in negen van de 55 opsporingsonderzoeken (16%) slachtoffers, al dan niet vrijwillig, drugs gebruikten. Acht daarvan hadden betrekking op grensoverschrijdende mensenhandel, één op binnenlandse mensenhandel. In één zaak was het slachtoffer bij het ronselen al verslaafd en werd door haar pooier van drugs voorzien, in ruil waarvoor zij zich prostitueerde. Of, in de woorden van de geïnterviewde: "ze mocht cocaïne meeroken, maar daar moest ze wel wat voor terug doen". In vier van de negen zaken hielden de verdachten zich ook bezig met drugshandel en konden dus relatief gemakkelijk aan drugs komen.

Mobiliteit

Slachtoffers van mensenhandel worden meestal op meerdere plaatsen tewerk gesteld, vaak ook buiten Nederland. In Tabel 6.13 wordt weergegeven in welke landen, buiten Nederland en eventueel buiten het land van herkomst, de slachtoffers blijken de opsporingsonderzoeken in de prostitutie hebben gewerkt. De aantallen in de tabel betreffen dus het aantal opsporingsonderzoeken en niet het aantal slachtoffers. In deze tabel worden alleen de meest voorkomende landen genoemd.⁸⁴

Tabel 6.13 Landen van tewerkstelling, per jaar⁸⁵

Tewerkstelling buitenland	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Niet elders in prostitutie	7	50%	10	63%	12	48%	22	47%	30	59%	81	53%
Wel elders in prostitutie:	7	50%	6	38%	13	52%	25	53%	21	41%	72	47%
<i>Duitsland</i>	4	29%	3	19%	8	32%	11	23%	8	35%	34	31%
<i>België</i>	2	14%	3	19%	3	12%	8	17%	8	35%	24	22%
<i>Italië</i>	-	-	3	19%	4	16%	7	15%	3	13%	17	15%
<i>Spanje</i>	1	7%	1	6%	5	20%	6	13%	1	4%	14	13%
<i>Frankrijk</i>	-	-	-	-	4	16%	2	4%	-	-	6	5%
<i>Zwitserland</i>	-	-	-	-	1	4%	1	2%	2	9%	4	4%
... <i>Overig</i> ⁸⁶	1	7%	2	13%	1	0%	7	15%	1	0%	12	8%

Het percentage opsporingsonderzoeken waarbij slachtoffers ook buiten Nederland in de prostitutie zijn gebracht, nam in 2002 iets af. Slachtoffers die ook elders in de prostitutie werden gebracht, kwamen het vaakst (ook) in Duitsland terecht. Een ander land dat relatief hoog 'scoort', met name in 2002, is België. In het onderzoek van Hopkins en Nijboer (z.jr.) is 30% van de slachtoffers ook in een ander land dan (of letterlijk onderweg naar) Nederland in de prostitutie gebracht.

⁸⁴ Dat wil zeggen landen die - in dit verband - in vier of meer opsporingsonderzoeken voorkomen.

⁸⁵ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: N= 14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 47 (2001), 51 (2002) en 153 (totaal).

⁸⁶ De overige landen zijn: Aruba, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Suriname, Polen, Ghana, Albanië, Oostenrijk en Bosnië-Herzegovina.

In de onderzoeksperiode 1998 tot en met 2002 werden slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel vaker buiten Nederland (en buiten het land van herkomst) in de prostitutie gebracht dan slachtoffers van binnenlandse mensenhandel.⁸⁷ Slachtoffers van binnenlandse mensenhandel worden echter ook buiten Nederland tewerk gesteld, zij het meestal (alleen) in de buurlanden Duitsland en België, terwijl slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel in een diversiteit aan andere landen tewerk gesteld worden.

In 2002 werden slachtoffers in tweederde van alle opsporingsonderzoeken (60%) - voor zover bekend - in verschillende gemeenten in Nederland tewerk gesteld.⁸⁸ Dit percentage varieert van jaar tot jaar nauwelijks.⁸⁹ In 54% van de in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken worden slachtoffers in verschillende politieregio's tewerk gesteld.⁹⁰ Dit zou betekenen dat de helft van de mensenhandelzaken in principe in aanmerking zou komen voor behandeling door een BRT of eventueel de Nationale Recherche.

6.3.3.4 Criminele samenwerking

Mensenhandel wordt soms alleen, maar vaker in groepsverband gepleegd. In deze subparagraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de criminele organisatievormen die bij mensenhandel worden aangetroffen en de taakverdeling die bij het plegen van het delict wordt gehanteerd.

Type samenwerkingsverbanden

Met betrekking tot mensenhandel kunnen drie criminele organisatievormen worden onderscheiden. Ten eerste de *solist*: één persoon buit één of meer meisjes uit. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij 'loverboy'-zaken en andere vormen van binnenlandse mensenhandel, al worden slachtoffers ook wel uit het buitenland gehaald. Alhoewel veel 'pooiers' elkaar wel kennen en ook overleggen, betreft het 'eenmanszaakjes'. Soms wordt de pooier geholpen door een hulpje met een zeer marginale rol. Zo vraagt een pooier wel eens of iemand op het slachtoffer wil letten, terwijl hij even weg is.

Ten tweede de *geïsoleerde criminele groep*: dit is een groep met minimaal twee⁹¹ en maximaal vijf leden, die het hele mensenhandelproces voor haar rekening neemt - van het ronselen tot het in de prostitutie brengen van slachtoffers - en die geen aantoonbare contacten heeft met andere (groepen) personen die zich met mensenhandel bezig houden. Bij grensoverschrijdende mensenhandel halen de leden van de groep de slachtoffers zelf uit het buitenland - bijvoorbeeld via een familielid van de hoofdverdachte of diens partner, die in het buitenland woont.

Ten derde het *criminele netwerk*: het aantal betrokkenen bij de mensenhandel is minimaal zes, maar vaak veel hoger. De aldus gecategoriseerde groep voldoet vaak aan de beschrijving van *criminele macronetwerken*, zoals weergegeven in het onderzoek van Klerks (2000, p.75): "In deze ongedifferentieerde criminele infrastructuur is in principe iedereen via een of meer tussenpersonen met iedereen verbonden. Er bestaan evenwel duidelijke clusters op basis van geografische nabijheid, familiebanden, vriendschappen, handelsketens en onderling verwante

⁸⁷ In 56% van de opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel in 1998 tot en met 2002 komt naar voren dat slachtoffers - voor zover bekend - ook elders in de prostitutie zijn gebracht en in 22% van de opsporingsonderzoeken naar binnenlandse mensenhandel. Dit verschil is significant: $\chi^2 = 14,17$; $df = 1$; $p < .01$.

⁸⁸ Dit is niet altijd bekend bij de geïnterviewde politiemensen. Waarschijnlijk gaat het - gezien de enorme mobiliteit in de branche - om een onderschatting.

⁸⁹ Percentages per jaar: 64% (1998), 75% (1999), 64% (2000), 72% (2001), 60% (2002) en 66% (totaal). Verschillen zijn niet significant.

⁹⁰ Percentages per jaar: 64% (1998), 75% (1999), 64% (2000), 61% (2001), 54% (2002) en 61% (totaal). De verschillen zijn niet significant.

⁹¹ Waarbij het moet gaan om twee *hoofdaders*. Wanneer er sprake is van één dader en een hulpje met een zeer marginale rol, dan wordt gesproken van een solist.

activiteiten". In het geval van mensenhandel ontstaan clusters rondom het ronselen in specifieke landen, het vervoer naar Nederland (c.q. de tussenhandel) en het prostitueren van slachtoffers in één of meer landen/steden. Slachtoffers worden gekocht en doorverkocht en vaak in meerdere landen geronseld en/of tewerkgesteld.

In Tabel 6.14 worden de organisatievormen weergegeven, zoals deze uit de afgesloten en 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken naar voren komen.⁹²

Tabel 6.14 *Criminele organisaties van mensenhandel, per jaar*

Organisatie- vormen	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Solist	3	21%	5	31%	4	16%	12	25%	17	32%	41	26%
Geïsoleerde groep	-	-	3	19%	6	24%	8	17%	18	34%	35	22%
Netwerk	11	79%	8	50%	15	60%	28	58%	18	34%	80	51%
Totaal	14	100%	16	100%	25	100%	48	100%	53*	100%	156	100%

* Voor twee opsporingsonderzoeken was de organisatievorm niet te achterhalen.

De in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken betreffen naar verhouding vaker geïsoleerde groepen dan in eerdere jaren. Ook het aantal opsporingsonderzoeken gericht op solisten nam in 2002 toe. Het aantal opsporingsonderzoeken gericht op (delen van) netwerken nam daarentegen naar verhouding af.

Bovenstaande betrof een analyse van *opsporingsonderzoeken* naar mensenhandel. Wanneer wordt gekeken naar de *verdachten* in die opsporingsonderzoeken, dan blijkt dat in de totale onderzoeksperiode 74% van de aangehouden verdachten deel uitmaakt van een netwerk, 16% van een geïsoleerde groep en 10% is solist. Alhoewel in alle onderzoeksjaren naar verhouding de meeste verdachten deel uitmaken van criminele netwerken, maakten in 2002 verdachten naar verhouding vaker deel uit van een geïsoleerde groep.⁹³

Van de solisten houdt het grootste deel (71%) zich bezig met binnenlandse mensenhandel en van de geïsoleerde groepen 31%. Vrijwel alle criminele netwerken (99%) houden zich bezig met grensoverschrijdende mensenhandel.

Voorbeelden van criminele organisatievormen

- Voor de criminele organisatie in onderzoek worden door betrokkenen verschillende benamingen gebruikt; zoals 'de firma', 'de organisatie', 'de familie' en 'het gezin'. Hoofdverdachte S. was de 'vader' van het gezin, de pooier, en bracht de vrouwen in de prostitutie. De slachtoffers moesten een contract ondertekenen, waarin onder meer de volgende punten waren opgenomen:

- verplichting tot het aflossen van een geldbedrag (ongeveer €15.000);
- de periode van aflossing;
- verhoging van de schuld met 50% als niet op tijd wordt afgelost;
- paspoort en documenten van de tewerkstellingsvergunning zijn niet in bezit van de slachtoffers;
- het betalen van een bedrag van 10.000 gulden voor een zogenaamde 'verzekering'.

Slachtoffers die zich niet aan de door S. opgelegde regels en het contract hielden werden gestraft (mishandeld en er werden extra geldboetes opgelegd). Slachtoffers werden ook geacht elkaar te verklikken. Wanneer S. erachter kwam dat slachtoffers informatie over elkaar achterhielden, dan werden deze slachtoffers ook zwaar

⁹² Het gaat bij deze indeling niet om het aantal *verdachten*, maar om het aantal *betrokkenen*; oftewel het gaat om de daadwerkelijke situatie, die niet altijd weerspiegeld wordt in het aantal verdachten dat de politie (in één opsporingsonderzoek) aanhoudt. Overigens is het aantal betrokkenen buiten het aantal verdachten bij de politie niet altijd precies bekend. Vaak heeft ze hier echter wel een beeld van, gebaseerd op verklaringen van slachtoffers en verdachten. Ook is dit soms af te leiden uit het aantal ronsellanden en bestemmingslanden en het aantal keren dat slachtoffers zijn verkocht of overgedragen.

⁹³ Respectievelijk 96%, 0%, 4% (1998); 75%, 16%, 8% (1999); 76%, 16%, 7% (2000), 75%, 13%, 11% (2001) en 60%, 25%, 15% (2002).

gestraft, omdat ze volgens S. dan medeplichtig waren. Ook op medeverdachte V. werd het regel- en boetesysteem toegepast. S. gaf V. bijvoorbeeld boetes als hij verzuimde te vertellen over de misstappen van de meisjes. V. verklaarde dat hij als een soort slaaf 24 uur per dag klaar moest staan voor S.. Overigens werden de slachtoffers in deze zaak geïnstrueerd dat ze, bij controles, tegen de politie moesten zeggen dat 'een vriendin' ze had geholpen bij het vinden van een advocaat, een woning en het werk. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

- Een slachtoffer verklaart aan de politie: "Ik heb in mijn eerdere verklaringen niets over M. verteld, omdat ik bang was. Ons was al eerder verteld dat wij, als we zouden worden opgepakt door de politie, onze mond moesten houden over P. en M.. We zouden anders problemen krijgen in Bulgarije. Die problemen zijn niet concreet gemaakt, maar P. en M. werken samen en boven hen staan ook weer mensen. Ik weet verder niet wie dat zijn, maar ik weet wel dat er meerdere groepen zijn die, zoals wij, ook een groep vormen. Boven deze groepen staat ook weer iemand. Voor die persoon ben ik bang, want die heeft macht in Bulgarije. P. en M. moeten ook geld afdragen. Zij moeten een bepaald percentage afstaan, volgens mij is het de helft, dus 25 % van mijn totale verdiensten. P. heeft mij dit verteld." Ook verklaart zij: "Hetgeen ik hier kan verdienen, ook al is dat maar de helft is van mijn werkelijke verdiensten, is nog een kapitaal naar Bulgaarse begrippen. Ik heb in Bulgarije niets. Maar ik kan niets anders, omdat ik nu eenmaal afhankelijk ben van mensen zoals P. en M. om een en ander te regelen voor mij om hier te kunnen werken.". (Bron: BNRM-politieonderzoek).

Taakverdeling

Het mensenhandelproces bestaat in principe uit een aantal 'componenten', te weten het ronselen, het (eventueel) de grens overbrengen en het in de seksindustrie uitbuiten van slachtoffers. Elk van deze componenten is uit te splitsen in een aantal (deel)taken. Omdat in de onderzochte mensenhandelzaken de uitbuiting van slachtoffers in Nederland centraal staat - en er (derhalve) met betrekking tot het ronselen en vervoer van de slachtoffers veelal weinig bekend is - is ervoor gekozen om alleen binnen de laatste component, 'het in de seksindustrie brengen van slachtoffers', (deel)taken te onderscheiden. Deze zijn: het 'souteneren' van slachtoffers, het vervoeren van slachtoffers van en naar de werkplek, het toezicht houden op slachtoffers, het regelen en/of bieden van onderdak aan slachtoffers, het innen/beheren van door slachtoffers verdiend geld, het plegen van geweld jegens slachtoffers en het aangaan van een schijnhuwelijk met slachtoffers.

De verschillende taken nader toegelicht

Met het souteneren van slachtoffers wordt bedoeld het 'uitbuiten' van de slachtoffers, één van de essentiële kenmerken van het delict mensenhandel. Wanneer een verdachte 'souteneert' wordt bedoeld dat de verdachte de regie heeft bij de uitbuiting van het slachtoffer en de 'winst' die op het slachtoffer wordt gemaakt incasseert, waarna eventueel herverdeling of betaling aan 'handlangers' plaatsvindt. In de (politie-)praktijk worden deze verdachten wel de 'pooiers' van de slachtoffers genoemd.

De overige genoemde taken worden hetzij door de pooier(s) zelf, hetzij door 'ingehuurde' handlangers uitgevoerd. Overigens worden de handlangers niet altijd betaald. Soms wordt een beroep gedaan op familieleden of vrienden, die gevraagd wordt 'even' iets te doen. Toezicht houden op slachtoffers wordt noodzakelijk geacht om te voorkomen dat zij weglopen of verdiend geld achterover drukken. Toezichhouders kunnen, naast het bewaken van het slachtoffer, daarom ook de taak hebben om het aantal klanten van slachtoffers te tellen. Het regelen of bieden van onderdak aan slachtoffers behelst bijvoorbeeld het onderbrengen van slachtoffers in het borddeel waar zij werken. Ook wordt familie of vrienden wel gevraagd een slachtoffer (tijdelijk) in huis te nemen. Het innen/beheren van door slachtoffers verdiend geld gebeurt meestal door de pooier zelf of door de toezichhouders. Onder het beheren van het geld valt ook het kopen van spullen voor slachtoffers, bijvoorbeeld als zij niet zelf de straat op mogen. Het gaat dan meestal om eerste levensbehoeften en benodigheden voor het werk, zoals voedsel, werkkleding en condooms, maar ook kan het gaan om persoonlijke boodschappen, zoals sigaretten. Geweld is één van de middelen die mensenhandelaars veelvuldig gebruiken om een slachtoffer te dwingen voor de handelaar te gaan (of blijven) werken. Het aangaan van een schijnhuwelijk met een slachtoffer gebeurt meestal opdat zij legaal in Nederland in de seksindustrie kan werken. Overigens worden de genoemde taken niet noodzakelijkerwijs allemaal uitgeoefend in een mensenhandelzaak.

In een apart deelonderzoek⁹⁴ zijn de taken die aangehouden verdachten van mensenhandel uitvoeren geanalyseerd. Naast (deel)taken die te maken hebben met het in de prostitutie brengen van vrouwen, zijn bij deze exercitie ook de taken 'ronselen' en 'vervoer' meegenomen. In Tabel 6.15 worden de taken die de verdachten in de geselecteerde opsporingsonderzoeken hadden weergegeven, uitgesplitst naar grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel. Omdat verdachten meerdere taken in het mensenhandelproces voor hun rekening kunnen nemen, tellen de kolommen niet op tot 100%.

Tabel 6.15 Taken/rollen verdachten, uitgesplitst naar type mensenhandel

Taken/rollen	Grensoverschrijdende	Binnenlandse	Totaal	
	mensenhandel	mensenhandel	N	% ³
	% ¹	% ²		
Ronselen	30	88%**	71	39%
Vervoer naar Nederland	35	n.v.t.	48	26%
Prostitutie	91	96%	169	92%
<i>Souteneren</i>	<i>52</i>	<i>69%*</i>	<i>103</i>	<i>56%</i>
<i>Vervoer van/naar werkplek</i>	<i>29</i>	<i>36%</i>	<i>56</i>	<i>31%</i>
<i>Toezicht houden</i>	<i>31</i>	<i>31%</i>	<i>57</i>	<i>31%</i>
<i>Geldzaken</i>	<i>29</i>	<i>38%</i>	<i>57</i>	<i>31%</i>
<i>Onderdak regelen</i>	<i>31</i>	<i>33%</i>	<i>58</i>	<i>32%</i>
<i>Geweld jegens het slachtoffer</i>	<i>30</i>	<i>62%**</i>	<i>69</i>	<i>38%</i>
<i>Schijnhuwelijk aangaan</i>	<i>3</i>	<i>2%</i>	<i>5</i>	<i>3%</i>

¹ % van het totaal aantal verdachten, betrokken bij grensoverschrijdende mensenhandel (N=138).

² % van het totaal aantal verdachten, betrokken bij binnenlandse mensenhandel (N=45).

³ % van het totaal aantal verdachten (N=183).

* Verschil tussen grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel significant ($p < .05$).

** Verschil tussen grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel significant ($p < .01$).

Vrijwel alle aangehouden verdachten houden zich (ook) bezig met het in Nederland in de prostitutie brengen/houden van slachtoffers. Ruim de helft van deze verdachten 'souteneert', en is derhalve te beschouwen als pooier.

Daarnaast houdt ruim eenderde van de verdachten zich (ook) bezig met het ronselen van slachtoffers in Nederland of het buitenland. Bij grensoverschrijdende mensenhandel ligt het percentage aangehouden verdachten dat (ook) slachtoffers ronselt op 30%. Dit wijst er enerzijds op dat het ronselen bij grensoverschrijdende mensenhandel vaak niet door de pooiers zelf gebeurt en anderzijds dat die ronselaars niet door de politie (kunnen) worden opgespoord. Verder pleegt ruim eenderde van de verdachten geweld tegen het slachtoffer. Hierbij valt op dat verdachten van binnenlandse mensenhandel significant vaker geweld plegen dan verdachten van grensoverschrijdende mensenhandel. Een verklaring hiervoor kan zijn dat bij grensoverschrijdende mensenhandel meer mogelijkheden voor geweldloze dwangmiddelen tegen slachtoffers aanwezig zijn dan bij binnenlandse mensenhandel. Zo kunnen bij buitenlandse slachtoffers ook paspoorten worden achtergehouden, kan gedreigd worden het slachtoffer aan te geven bij de politie (zodat zij zal worden uitgezet), terug te sturen naar het land van herkomst (waar zij geen perspectief heeft), gewoon op straat te zetten (terwijl zij de taal niet spreekt en de wegen naar (hulpverlenings)instanties niet kent) of familie/bekenden in het land van herkomst op de hoogte te brengen van haar activiteiten

⁹⁴ Voor 61 afgesloten opsporingsonderzoeken is extra informatie omtrent de taakverdeling verzameld. Van deze opsporingsonderzoeken zijn 17 opsporingsonderzoeken in het jaar 2000 afgesloten (68% van alle in dat jaar afgesloten opsporingsonderzoeken) en 44 in het jaar 2001 (92% van alle in dat jaar afgesloten opsporingsonderzoeken). 69% van de opsporingsonderzoeken heeft betrekking op grensoverschrijdende en 31% op binnenlandse mensenhandel.

als prostituee (in veel landen wordt dit het slachtoffer zwaar aangerekend, ook als zij hiertoe gedwongen werd).

In Tabel 6.16 worden de taken/rollen van de verdachten van mensenhandel uitgesplitst naar sekse. Omdat verdachten meerdere taken voor hun rekening kunnen nemen, tellen de kolommen in tabel 4.16 niet op tot 100%.

Tabel 6.16 Taken/rollen verdachten, naar sekse

Taken/rollen	Mannen	Vrouwen	Totaal	
	% ¹	% ²	N	% ³
Ronselen	42%	30%	71	39%
Vervoer naar NL	28%	21%*	48	26%
Prostitutie	92%	94%	169	92%
<i>Souteneren</i>	63%	36%**	103	56%
<i>Vervoer van/naar werkplek</i>	35%	17%*	56	31%
<i>Toezicht houden</i>	32%	25%	57	31%
<i>Geldzaken</i>	33%	26%	57	31%
<i>Onderdak regelen</i>	34%	26%	58	32%
<i>Geweld jegens het slachtoffer</i>	44%	19%**	69	38%
<i>Schijnhuwelijk aangaan</i>	2%	4%	5	3%

¹ van het totaal aantal mannelijke verdachten (N=136).

² van het totaal aantal vrouwelijke verdachten (N=47).

³ van het totaal aantal verdachten (N=183).

* Verschil tussen mannen en vrouwen significant (p < .05).

** Verschil tussen mannen en vrouwen significant (p < .01).

Van de vrouwen die zich met mensenhandel inlaten zijn de meesten - net als bij de mannen - betrokken bij het in de prostitutie brengen/houden van slachtoffers. Mannen zijn echter significant vaker de pooier van de slachtoffers dan vrouwen. Ook plegen mannen significant vaker geweld tegen de slachtoffers, alhoewel opvalt dat nog altijd een vijfde van de vrouwelijke verdachten zich schuldig maakt aan fysiek geweld tegen slachtoffers.

Door niet-gouvernementele en andere organisaties, die contact hebben met slachtoffers van mensenhandel, wordt nog wel eens aangegeven dat graag vrouwen worden ingezet bij het ronselproces, omdat zij meer vertrouwen bij de slachtoffers zouden wekken. Dit wordt door de onderhavige resultaten niet bevestigd: onder de mannen is het percentage ronselaars zelfs hoger dan onder de vrouwen, maar dit verschil is niet significant. Omdat de politie niet altijd moeite doet om alle ronselaars te traceren - zeker niet in de ronsellanden - , is hier echter geen harde conclusie aan te verbinden.

De taken die in het buitenland geboren verdachten van mensenhandel hebben, verschillen niet significant van de taken van in Nederland geboren verdachten. Wanneer de resultaten voor grensoverschrijdende mensenhandel en binnenlandse mensenhandel apart worden bekeken, komt wel een significant verschil aan het licht: verdachten van grensoverschrijdende mensenhandel die in het buitenland geboren zijn, zijn significant vaker naast pooier ook ronselaar dan verdachten die in Nederland geboren zijn. Verdachten van grensoverschrijdende mensenhandel die in Nederland geboren zijn, zijn vaker 'afnemers', dat wil zeggen dat zij niet zelf ronselen in het buitenland, maar alleen slachtoffers in Nederland in de prostitutie brengen/houden.

6.3.3.5 Andere criminele activiteiten dan mensenhandel

In het BNRM-politieonderzoek is nagegaan of de verdachten ook andere criminele activiteiten dan mensenhandel ontplooiën. Het resultaat wordt weergegeven in Tabel 6.17. In deze tabel zijn activiteiten die 'ter ondersteuning' van mensenhandel werden gepleegd, zoals geweldpleging, verkrachting, vrijheidsberoving, falsificatie of fraude met reis- en verblijfsdocumenten, buiten beschouwing gelaten.⁹⁵ Omdat mensenhandelaren meerdere criminele activiteiten kunnen plegen, telt de tabel niet op tot 100%.

Tabel 6.17 Criminele activiteiten naast mensenhandel, per jaar⁹⁶

Criminele activiteiten	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mensenhandel + andere delicten:	5	36%	6	38%	9	36%	27	56%	27	49%	74	49%
<i>Vermogensdelicten</i>	2	14%	4	25%	2	8%	17	27%	9	16%	68	43%
<i>Verdovende middelen</i>	4	29%	2	13%	7	28%	13	25%	11	20%	43	27%
<i>(Vuur) wapenhandel</i>	2	14%	1	6%	3	12%	6	13%	6	11%	12	8%
<i>Mensen-smokkel</i> ⁹⁷	-	-	1	6%	1	4%	5	10%	2	4%	7	4%
<i>Financiële criminaliteit</i>	2	14%	-	-	1	4%	3	6%	3	5%	6	4%

In de helft van de in 2002 afgesloten mensenhandelzaken worden de verdachten ook van andere delicten dan mensenhandel verdacht. Dit percentage ligt in 2002 iets lager dan in 2001, maar hoger dan in eerdere jaren. In 2002 wordt mensenhandel vooral gecombineerd met drugsdelicten en vermogensdelicten. In slechts enkele opsporingsonderzoeken was volgens de geïnterviewden sprake van (vuur)wapenhandel, mensensmokkel of financiële criminaliteit.

Hopkins en Nijboer (z.jr.) vonden dat in 76% van de zaken waarbij de door hen onderzochte slachtoffers betrokken waren ook andere delicten werden gepleegd. In 15% van alle zaken werden ook drugsdelicten gepleegd en in 8% ook vermogensdelicten.

Hopkins en Nijboer gingen ook na in hoeverre de criminelen zich schuldig maakten aan geweld (fysiek geweld, verkrachting of ander geweld) - dit was in 53% van de zaken het geval - en identiteitsfraude (valse of gestolen reispapieren) - dit was in 36% van de zaken het geval.

⁹⁵ Het betreft hier overigens wel strafbare feiten die inhoudelijk los staan van het delict mensenhandel. Deze zijn echter niet meegenomen omdat eerder is gebleken dat vragen naar deze delicten niet eenvoudig te beantwoorden zijn en daardoor minder goed passen in de gekozen onderzoeksofzet (telefonische interviews, waarin gevraagd wordt naar kerngegevens).

⁹⁶ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: N=14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 48 (2001), 55 (2002) en 158 (totaal).

⁹⁷ Het gaat hier om mensensmokkel *niet* voorafgaande aan uitbuiting in de prostitutie.

6.3.4 Slachtoffers in opsporingsonderzoeken

6.3.4.1 Aangiftes

In Tabel 6.18 wordt het aantal slachtoffers dat aangifte deed of een getuigenverklaring aflegde in naar het OM 'ingestuurde' opsporingsonderzoeken gepresenteerd. Dit zijn dus niet alle slachtoffers die aangifte doen: aangevers wier zaak niet wordt opgepakt of afgerond blijven hier buiten beeld. De gegevens in Tabel 6.18 zijn uitgesplitst naar jaar en type mensenhandel (grensoverschrijdend en binnenlands).

Tabel 6.18 Aangiftes* van slachtoffers, per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Totaal	
	N	Gemiddeld ⁹⁸	N	Gemiddeld ⁹⁹	N	Gemiddeld ¹⁰⁰
1998	96	8,0	2	1,0	98	7,0
1999	59	5,9	10	1,7	69	4,3
2000	72	4,5	19	2,4	91	3,8
2001	156	4,3	30	2,5	186	3,9
2002	226	5,5	32	2,5	258	4,8
Totaal	609	5,3	93	2,3	702	4,5

* En getuigenverklaringen.

Het aantal aangiftes en getuigenverklaringen in succesvol afgeronde opsporingsonderzoeken nam in 2002 sterk toe, na in 2001 ook al flink te zijn gestegen. Ook het gemiddelde aantal aangiftes per opsporingsonderzoek nam in 2002 toe. Dit aantal ligt voor grensoverschrijdende mensenhandel veel hoger dan voor binnenlandse mensenhandel. Aan veranderingen in het gemiddelde aantal aangiftes per opsporingsonderzoek kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld dat de politie meer moeite doet om binnen een opsporingsonderzoek - als het mogelijk is - meerdere aangiftes te krijgen, dat de politie beter wordt in het winnen van het vertrouwen van slachtoffers (door ervaring en cursussen), waardoor zij sneller aangifte doen, of dat opsporingsonderzoeken met meer aangiftes eerder succesvol worden afgerond.

6.3.4.2 Minderjarigen

In Tabel 6.19 wordt het aantal opsporingsonderzoeken gepresenteerd, waarin sprake was van één of meer minderjarige slachtoffers.¹⁰¹ Deze gegevens zijn tevens uitgesplitst naar het jaar waarin de opsporingsonderzoeken werden afgesloten en naar type mensenhandel.

Tabel 6.19 Opsporingsonderzoeken met minderjarige slachtoffers, per jaar en type mensenhandel

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Totaal	
	N	%*	N	%*	N	%**
1998	4	33%	-	0%	4	29%
1999	5	50%	2	33%	7	44%
2000	8	47%	5	63%	13	52%

⁹⁸ Standaarddeviatie en N respectievelijk 11,43 en 12 (1998); 3,63 en 10 (1999); 4,90 en 16 (2000); 3,79 en 36 (2001); 5,78 en 41 (2002) en 5,30 en 115 (totaal).

⁹⁹ Standaarddeviatie en N respectievelijk 0,00 en 2 (1998); 0,82 en 6 (1999); 2,50 en 8 (2000); 1,57 en 12 (2001); 2,44 en 13 (2002) en 1,95 en 41 (totaal).

¹⁰⁰ Standaarddeviatie en N respectievelijk 10,82 en 14 (1998); 3,55 en 16 (1999); 4,31 en 24 (2000); 3,45 en 48 (2001); 5,32 en 54 (2002) en 5,28 en 156 (totaal).

¹⁰¹ Deze hebben niet noodzakelijkerwijs aangifte gedaan of een getuigenverklaring afgelegd.

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Totaal	
	N	%*	N	%*	N	%**
2001	11	31%	7	58%	18	38%
2002	11	26%	4	31%	15	27%
Totaal	39	33%	18	44%	57	36%

* Percentage van het totaal aantal opsporingsonderzoeken naar het betreffende type mensenhandel in het betreffende jaar.

** Percentage van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in het betreffende jaar.

In 2002 waren bij een kwart van de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (ook minderjarige slachtoffers betrokken). Dit percentage is lager dan in voorgaande jaren.¹⁰² Overigens is het niet altijd gemakkelijk of mogelijk om de leeftijd van slachtoffers te achterhalen.

Signalen wijzen erop dat sommige mensenhandelaren wachten tot hun - meestal Nederlandse - slachtoffers net 18 zijn geworden, om hen dan zo snel mogelijk in de gelegaliseerde prostitutiebranche aan het werk te zetten.¹⁰³

6.3.4.3 Herkomstlanden

In Tabel 6.20 wordt weergegeven uit welke landen de slachtoffers, die in de afgesloten opsporingsonderzoeken in beeld kwamen, afkomstig zijn. Deze gegevens zeggen dus niet direct iets over het *aantal slachtoffers* dat in genoemde landen wordt geronseld; in het ene opsporingsonderzoek worden meer slachtoffers geronseld dan in het andere. In de tabel heeft N dan ook betrekking op het aantal opsporingsonderzoeken en niet op het aantal slachtoffers. In Tabel 6.20 worden alleen de meest voorkomende landen weergegeven.¹⁰⁴ Een overzicht van alle herkomstlanden is opgenomen in Bijlage 4 (Tabel B6.20). Omdat in één opsporingsonderzoek slachtoffers uit meerdere landen betrokken kunnen zijn, telt de tabel niet op tot 100%.

Tabel 6.20 Herkomstlanden slachtoffers, per jaar¹⁰⁵

Herkomstlanden	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bulgarije	2	14%	2	13%	-	-	6	13%	20	25%	30	12%
Nederland	3	21%	6	38%	8	32%	12	25%	16	20%	45	19%
Polen	3	21%	1	6%	3	12%	1	2%	7	9%	15	6%
Russische Fed.	2	14%	-	-	-	-	6	13%	6	8%	16	7%
Nigeria	-	-	1	6%	6	24%	6	13%	3	4%	16	7%
Roemenië	2	14%	1	6%	2	8%	2	4%	4	5%	11	5%
Moldavië	-	-	-	-	-	-	7	15%	3	4%	10	4%
Tsjechië	4	29%	3	19%	3	12%	2	4%	2	3%	14	6%
Oekraïne	1	7%	-	-	2	8%	6	13%	2	3%	11	5%

¹⁰² Percentage opsporingsonderzoeken met minderjarigen per jaar: 29% (1998), 44% (1999), 52% (2000), 38% (2001) en 25% (2002). Een vraag naar het *aantal* minderjarige slachtoffers dat in beeld kwam, zal worden opgenomen in de vragenlijst voor het jaar 2003.

¹⁰³ Dit wordt ondermeer afgeleid uit het feit dat bij controles in de gelegaliseerde prostitutiesector steeds meer 'net-18' meisjes worden aangetroffen (bron: PPM/dNP). Ook geven daders in enkele opsporingsonderzoeken dit in de verhoren aan.

¹⁰⁴ Dat wil zeggen landen die in tien of meer opsporingsonderzoeken als herkomstland zijn aangemerkt.

¹⁰⁵ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: 14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 48 (2001), 55 (2002) en 158 (totaal).

Bulgarije is het meest voorkomende herkomstland in de in 2002 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken. Het aantal opsporingsonderzoeken waarbij (ook) in Bulgarije wordt geronseld is ten opzichte van eerdere jaren sterk toegenomen. Op de tweede plaats staat Nederland. In 2001 waren bij een relatief hoog aantal opsporingsonderzoeken slachtoffers uit Moldavië betrokken. In 2002 nam dit aantal echter weer af. De daling van het aantal opsporingsonderzoeken, waarbij slachtoffers uit Nigeria afkomstig zijn, zette door: in 2002 is Nigeria in nog maar 4% van de opsporingsonderzoeken herkomstland.

Vaak worden slachtoffers in diverse landen uit dezelfde regio geronseld. Daarom zijn in Tabel 6.21 de herkomstlanden van de slachtoffers ingedeeld naar herkomstgebied. Omdat vaak in Centraal- en Oost-Europa wordt geronseld, is dit gebied uitgesplitst in Centraal-Europa (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije), Oost-Europa (Russische Federatie, Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland, Azerbeidjaan), de Baltische staten (Estland, Letland, Litouwen) en de Balkan (landen uit voormalig Joegoslavië,¹⁰⁶ Roemenië, Bulgarije, Albanië). Omdat mensenhandelaren in meerdere gebieden kunnen (laten) ronselen, telt de tabel niet op tot 100%. Ook in deze tabel betreft N het aantal opsporingsonderzoeken en niet het aantal slachtoffers.

Tabel 6.21 Herkomstgebieden slachtoffers, per jaar¹⁰⁷

Herkomstgebieden	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
West-Europa	-	-	-	-	-	-	1	2%	1	2%	2	1%
Centraal-Europa	7	50%	4	25%	7	28%	9	19%	10	18%	37	23%
Oost-Europa	3	21%	-	-	3	12%	13	27%	13	24%	32	20%
Baltische staten	-	-	-	-	4	16%	8	17%	6	11%	18	11%
Balkan	4	29%	3	19%	3	12%	8	17%	25	46%	43	27%
Afrika	2	14%	2	13%	7	28%	7	15%	3	6%	21	13%
Latijns-Amerika*	1	7%	2	13%	-	-	1	2%	-	-	4	3%
Azië	-	-	-	-	2	8%	2	4%	1	2%	5	3%

* Inclusief Caraïben.

In 2002 steeg het aantal opsporingsonderzoeken, waarbij slachtoffers uit de Balkan afkomstig zijn. Het percentage opsporingsonderzoeken waarbij in Afrika wordt geronseld nam naar verhouding verder af.

Herkomstlanden zonder visumplicht

Nagegaan is in hoeverre buitenlandse slachtoffers afkomstig zijn uit landen met of zonder visumplicht. Hiertoe is uitgegaan van de visumstatus van de herkomstlanden bij de start van het opsporingsonderzoek. Het resultaat wordt weergegeven in Tabel 6.22. In deze tabel wordt onderscheid gemaakt tussen opsporingsonderzoeken waarbij in landen met visumplicht, landen zonder visumplicht en beide werd 'geronseld'. In Tabel 6.22 worden de gegevens ook uitgesplitst naar jaar.

¹⁰⁶ Kroatië, Joegoslavische Federatie (Servië en Montenegro), Bosnië & Herzegovina, Macedonië, Slovenië.

¹⁰⁷ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per kolom: 14 (1998), 16 (1999), 25 (2000), 48 (2001), 55 (2002) en 158 (totaal).

Tabel 6.22 Herkomstlanden met en zonder visumplicht, per jaar¹⁰⁸

Herkomstlanden	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Zonder visumplicht	5	42%	3	30%	3	18%	6	17%	23	55%	40	34%
Met visumplicht	4	33%	4	40%	6	35%	14	39%	10	24%	38	33%
Zonder en met visumplicht	3	25%	3	30%	8	47%	16	44%	9	21%	39	33%
Totaal	12	100%	10	100%	17	100%	36	100%	42	100%	117	100%

In 2002 waren buitenlandse slachtoffers naar verhouding vaker afkomstig uit landen zonder visumplicht dan in voorgaande jaren. Deze toename kan betekenen dat het voor mensenhandelaren aantrekkelijker is om slachtoffers in landen zonder visumplicht te werven, maar dit hoeft niet: ook andere factoren, zoals aanwezige connecties en 'push- en pullfactoren'^{NRM1} kunnen meespelen in de overwegingen.

6.3.5 Opsporingsmethoden en -proces

Gebruikte opsporingsmethoden in mensenhandelzaken

Voor het jaar 2002 is de respondenten in het BNRM-politieonderzoek gevraagd welke opsporingsmethoden in de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn gebruikt. Het resultaat wordt weergegeven in Tabel 6.23. Ook is gevraagd of er financieel gerechercheerd is. De resultaten met betrekking tot financieel rechercheren worden echter besproken in §6.3.6, waarin allerlei financiële aspecten van opsporingsonderzoek naar mensenhandel aan bod komen.

Tabel 6.23 Gebruikte opsporingsmethoden (2002)

Opsporingsmethoden	N	%
Observatie	30	55%
Telefoontap	28	51%
Rechtshulpverzoeken	13	24%
Onderscheppen poststukken	4	7%
Informanten, infiltratie	2	4%
Anders	7	13%

In ruim de helft van de opsporingsonderzoeken worden de verdachten geobserveerd en in eveneens de helft worden telefoongesprekken van de verdachten getapt. Het tappen van telefoongesprekken in opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel is niet altijd eenvoudig, omdat veelal (meerdere) buitenlandse talen worden gesproken. Hierdoor moet met (meerdere) tolken worden gewerkt.

In een kwart van de opsporingsonderzoeken wordt een rechtshulpverzoek aan een ander land gedaan. Andere opsporingsmethoden worden minder frequent ingezet.

¹⁰⁸ In deze tabel zijn alleen de opsporingsonderzoeken meegenomen waarbij (ook) in het buitenland is geronseld. Het totaal aantal opsporingsonderzoeken per jaar in deze tabel wijkt daardoor af van Tabel 4.1.

Tappen van daders: onthullend...

- Een verdachte heeft contacten in diverse Europese landen. In de taps van telefooncontacten met deze handlangers hebben betrokkenen het over 'banden' die ze kunnen krijgen van 14 en 16. Uit nader onderzoek blijkt dat de verdachten met 'banden' vrouwen bedoelen. De verdachten houden zich - zo blijkt uit de getapte gesprekken - onder andere bezig met de koop en verkoop van vrouwen, verkrachtingen, ontvoeringen, ronselen van slachtoffers in asiellooserscentra, het met opzet dronken voeren van slachtoffers en met bemiddeling bij tussenhandel. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

- Een getapt telefoongesprek tussen twee mensenhandelaren:

A: Zij is niet de persoon waarop ik gerekend had...

B: Hoezo niet?

A: Ten eerste haar figuur, zij heeft wel borsten, maar geen taille. Zij is te klein.

B: Maar werkt ze wel?

A: Zij werkt wel, zij is ermee begonnen. Ik moet eerst twee weken aankijken hoe ze gaat werken.

...

A: Nu ik weet dat jij de mensen zoekt, wil ik je verzoeken wat betere meisjes te zoeken.

B: Het is hier geen Hollywood. Alle superspetters hebben het ook hier niet slecht, ze rijden in Mercedesen rond en zitten in de goede hotels. (Bron: BNRM-politieonderzoek).

*Informatie Gestuurde Opsporing*¹⁰⁹

Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) is een 'sturingsconcept' voor het opsporingsproces, waardoor betere opsporingsresultaten kunnen worden behaald. Kern van IGO is een sterke koppeling tussen het informatieproces en het opsporingsproces. Zo wordt bij IGO informatie die ter kennis van de politie komt op systematische en uniforme wijze gepresenteerd, geanalyseerd, gebruikt en uitgewisseld. Op basis van deze (veredelde) informatie wordt het mogelijk om heldere en doelgerichte keuzes te maken in de opsporing - zoals bijvoorbeeld het benoemen van problemen,¹¹⁰ het prioriteren,¹¹¹ het toewijzen van mensen en middelen en het coördineren van processen¹¹² - waardoor een maximaal resultaat wordt bereikt. Ook wordt in opsporingsonderzoeken gericht met informatie omgegaan en wordt 'restinformatie' systematisch weggezet, zodat deze gebruikt kan worden in (of aanleiding kan zijn voor) andere onderzoeken.

IGO in de praktijk

Hoe IGO werkt laat zich het beste uitleggen aan de hand van twee voorbeelden.

- Stel, de politie wordt gebeld door een schooldirecteur, die meldt dat meisjes van zijn school benaderd worden door een 'loverboy'. De politie gaat dan op zoek naar informatie die als bewijs kan dienen van betrokkenheid van deze verdachte bij het strafbare feit. In dit geval kan bijvoorbeeld eerst het kenteken van de auto waarin de persoon rijdt worden nageïtrokken, de eigenaar van de auto worden benoemd als verdachte, alle beschikbare informatie die bij de politie bekend is over deze verdachte worden verzameld, observatieteams worden ingezet, betrokkenen worden gehoord etc.. Op die manier wordt voor de verdachte een zogenaamd 'mandje' met (belastende) informatie gevuld, met het doel om voldoende wettig en overtuigend bewijs te verzamelen om de verdachte met succes voor de rechter te brengen.

- Stel, de politie heeft één verdachte in beeld, die vrouwen lijkt uit te buiten in de prostitutie. In de loop van het onderzoek naar deze verdachte komen meer verdachten in beeld. Ook over deze laatste verdachten verzamelt de politie informatie, maar dit is onvoldoende om hen (nu al) met succes voor de rechter te kunnen brengen. Voorheen werd dit soort informatie ook in het onderzoek betrokken en werd het onderzoek groter

¹⁰⁹ Bronnen: Het rapport van de Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing (2001), die (ondermeer) de taak had om een visie te ontwikkelen op de toepassing van IGO in Nederland (in het buitenland wordt IGO al langer succesvol toegepast); mondelinge informatie Goutbeek (LSOP) en Werson (Politieregio Brabant-Noord).

¹¹⁰ Bijvoorbeeld het concreet benoemen van verdachten of criminele samenwerkingsverbanden waar (gericht) onderzoek naar moet worden gedaan. Een onderdeel van het IGO-concept is ook dat per politieregio criminaliteitsbeeldanalyses worden gemaakt.

¹¹¹ Om zaken te kunnen prioriteren is een weeginstrument nodig. Volgens *De keten op de keper beschouwd* (LP OM, 2002) beschikt nog niet ieder corps over een weeginstrument dat naar wens werkt.

¹¹² Door middel van (geselecteerde) informatie.

en groter. Volgens het IGO-concept wordt deze 'restinformatie' geregistreerd en bewaard (normaliter drie maanden, wanneer sprake is van een strafrechtelijke indicatie maximaal acht jaar). Wanneer de overige verdachten verder gaan met het plegen van strafbare feiten en later opnieuw in beeld komen, kan het zijn dat de nieuwe informatie aangevuld met opgeslagen 'restinformatie' wel voldoende bewijslast oplevert, waardoor de verdachten alsnog veroordeeld kunnen worden.

Een argument dat pleit voor meer IGO bij de aanpak van mensenhandel is dat veel slachtoffers van mensenhandel (in eerste instantie) geen aangifte willen of durven doen. In deze gevallen kan overwogen worden om toch het opsporingsonderzoek te starten, en op andere wijze (belastende) informatie te verzamelen over de verdachten van mensenhandel. Bij de afronding van de zaak kan deze informatie, al dan niet aangevuld met (informatie uit) een aangifte of getuigenverklaring, leiden tot de veroordeling van een verdachte.

Bevorderende en belemmerende factoren in het opsporingsproces

Aan de respondenten in het BNRM-politieonderzoek is gevraagd om bevorderende en belemmerende factoren in het opsporingsproces te benoemen. Hieruit komt naar voren dat het starten van een zaak, ook met een aangifte en/of voldoende opsporingsindicatie, in sommige regio's moeilijk ligt: "het onderzoek is vaak te groot voor één afdeling, er is onbekendheid met het fenomeen, het zijn arbeidsintensieve zaken, de prioriteit ligt vaak elders, er is gebrek aan deskundigheid", somt één van de geïnterviewden de redenen op die daaraan ten grondslag liggen. Anderen geven aan: "Hoewel de overheid prioriteit lijkt te stellen bij mensenhandel, is dat bij de politie niet altijd het geval" en "Als een regio gescoord heeft met mensenhandel, dan is het wel weer even goed". In *De keten op de keper beschouwd* (LP OM, 2002) wordt met betrekking tot mensenhandel aangegeven dat de politie niet altijd goed weet in te schatten wat vrijwillig en onvrijwillig is. Bovendien speelt mee dat de politie, volgens de *Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedenmisdrijven* van het College van Procureurs-Generaal, gecertificeerde zedenrechercheurs moet inzetten bij het verhoren van de slachtoffers. Deze zijn niet altijd beschikbaar. Wel geeft één politiemans aan dat de intensivering van prostitutiecontroles meer opstartmogelijkheden voor opsporingsonderzoeken heeft opgeleverd. Een - ook in diverse eerdere publicaties aangekaart^{NRM1} - probleem vormt de geringe aangiftebereidheid van slachtoffers.

Aangiftebereidheid

Bekend is dat de aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel laag is, terwijl deze bij de opsporing en vervolging van daders vaak van cruciaal belang wordt geacht. Aan de geïnterviewde teamleiders (van de afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel) is daarom gevraagd te schatten welk percentage van de slachtoffers, die ter kennis komen van de politie, aangifte doet. De genoemde percentages lopen uiteen van 3% tot 50%. Tweederde van de respondenten (64%) is echter van mening dat dit percentage op of onder de 10% ligt. Zowel mediaan als modus¹¹³ liggen op 10%. Sommige geïnterviewden durven geen percentage te noemen, maar kwalificeren de aangiftebereidheid als "laag", "zeer laag", "zeer weinig" of "is maar een topje van de ijsberg". Ook geven veel geïnterviewden aan dat het door hen genoemde percentage een maximum betreft. Wel worden verschillen naar omstandigheden geconstateerd: bij vrouwen uit Oost-Europa is de aangiftebereidheid hoger dan bij bijvoorbeeld slachtoffers uit Afrika.

Aangegeven wordt dat veel slachtoffers geen aangifte doen omdat ze bang zijn voor de daders, maar ook voor uitzetting, of zichzelf niet als slachtoffer beschouwen. Als eenmaal één slachtoffer aangifte doet volgen er - als die er zijn in een zaak - volgens de politie meestal meer. Ook geeft een geïnterviewde aan dat de aangiftebereidheid stijgt als de 'poelier' is opgepakt. De B9 wordt niet gezien als een stimulerende regeling: "Je biedt ze eigenlijk alleen maar onzekerheid aan".

De politie denkt wel bij te kunnen dragen aan het vergroten van de aangiftebereidheid. Meer tijd om het vertrouwen van het slachtoffer te winnen kan vruchten afwerpen, maar de werkdruk bij de politie wordt al hoog geacht en deze tijd ontbreekt veelal. Daarbij wordt aangegeven dat het OM graag met aangiftes

¹¹³ Respectievelijk middelste en meest voorkomende uitslag.

van slachtoffers werkt. Als het OM vaker genoeg zou nemen met een getuigenverklaring, zo klinken geluiden uit politiekringen, kan dat de aanpak van mensenhandel minder arbeidsintensief maken, omdat slachtoffers vaak liever een verklaring afleggen dan aangifte doen.¹¹⁴ Overigens kunnen ook zonder aangifte opsporingsonderzoeken succesvol worden afgerond, bijvoorbeeld door gebruik te maken van andere opsporingsmethoden, zoals het tappen van telefoongesprekken (zie ook het stuk over IGO, eerder in deze paragraaf).

Verder is het moeilijk om opvang voor slachtoffers te vinden (ook genoemd in Hopkins & Nijboer, z.jr.) en leveren enkele politiemensen kritiek op de B9-regeling: "De B9-regeling heeft het slachtoffer niets te bieden. Slachtoffers blijven bijvoorbeeld twee jaar in Nederland voor het strafproces, maar daarna kunnen ze oprotten. Dat is gewoon niet chique". In één bekend geval ontraadde een politiefunctionaris een slachtoffer om aangifte te doen, uit bezorgdheid over het gebrek aan veiligheid c.q. bescherming dat een slachtoffer uiteindelijk kan worden geboden (dat wil zeggen na haar terugkeer naar het land van herkomst). Geconstateerd wordt tevens dat tolken in de omgang met slachtoffers van cruciaal belang zijn. Eén geïnterviewde geeft aan dat een beschikbare lijst van goede tolken (met ervaring op dit terrein) positief kan werken. Dit kan in elk geval van belang zijn voor tolken uit bepaalde bevolkingsgroepen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven: "Veel Nigeriaanse tolken in dit opsporingsonderzoek hielden ermee op, omdat het te dicht bij kwam. De Nigeriaanse gemeenschap is klein en tolken zitten bij wijze van spreken op hetzelfde feestje als de verdachten." In het onderzoek van Van Dijk (2002) werd geconstateerd dat politiefunctionarissen tolken inhurden, die in een ander onderzoek als verdachten opdoken.

Bescherming slachtoffers

Niet altijd wordt volgens politiemensen goed met de slachtoffers omgegaan of worden zij optimaal beschermd. Zo wordt aangegeven dat advocaten van verdachten slachtoffers vaak oproepen, wat belastend is voor het slachtoffer en haar kwetsbaar maakt voor intimidatie. Andere signalen wijzen erop dat rechtbanken hier steeds kritischer mee omgaan en dit alleen toestaan als er echt nieuwe vragen worden gesteld, die anders onbeantwoord blijven.

Ook in een ander geval schoot het systeem tekort: Een Nederlands slachtoffer wordt door haar vriend met excessief geweld gedwongen in de prostitutie te werken. Het slachtoffer doet uiteindelijk aangifte en wordt in opvang geplaatst. Zij neemt echter zelf weer contact op met de dader, omdat zij ondanks alles nog van hem houdt. Hij 'dwingt' haar de aangifte in te trekken. De rechter-commissaris laat de dader daarop, onder voorwaarde dat hij geen contact met het slachtoffer zoekt, vrij. De verbalisanten worden van deze vrijlating niet op de hoogte gesteld. Het gevolg was dat de dader het slachtoffer meteen opzocht en de politie het slachtoffer niet heeft kunnen waarschuwen of beschermen.

Een zaak kan - na de start - om allerlei redenen stagneren. Een slachtoffer trekt haar aangifte in, bijvoorbeeld onder druk van de verdachte(n), of verdwijnt (uit de opvang). Het laatste gebeurt, naar verluidt, relatief vaak. Een ander probleem dat enkele keren wordt genoemd is dat het bij grensoverschrijdende mensenhandel moeilijk is de identiteit van daders vast te stellen. Ook het vaststellen van de leeftijd van slachtoffers levert soms moeilijkheden op.

Nog twee knelpunten worden aangekaart. Ten eerste dat in Nederland niet overal hetzelfde prostitutiebeleid wordt gevoerd (ten aanzien van bijvoorbeeld vergunningen, controles en aandacht voor het fenomeen). Bestaande regels worden in gemeenten verschillend geïnterpreteerd. Aangegeven wordt dat de "criminaliteit met de regels en uitvoeringspraktijk meebeweegt" oftewel criminelen steeds die gemeenten opzoeken die de meest optimale omstandigheden bieden voor mensenhandel.

¹¹⁴ Formeel juridisch is er weliswaar geen verschil tussen een aangifte en een getuigenverklaring, maar betrokkenen geven in de praktijk niettemin de voorkeur aan een aangifte.

Ten tweede wordt het verbod op doorlaten - waardoor de politie genoodzaakt is direct in te grijpen bij ontdekking van een slachtoffer van mensenhandel - als een probleem ervaren.

Verbod op doorlaten

De NRM gaf in haar Eerste rapportage^{NRM1} al aan dat het 'doorlaatverbod' er in sommige gevallen toe leidt dat belangrijke verdachten (bijvoorbeeld organisatoren en leidinggevendenden) buiten schot blijven en een criminele organisatie als zodanig niet kan worden opgerold, omdat ingegrepen moet worden terwijl het zicht op de structuur en werkwijze van de criminelen (nog) ontbreekt. Zij gaf tevens aan dat mensenhandel vele vormen en gradaties van ernst kent, waardoor de reikwijdte en uitwerking van de motie-Rouvoet voor de rechtspraak nog eens aan een nadere en bredere beschouwing zou moeten worden onderworpen. Ook respondenten in het onderzoek van Hopkins en Nijboer (z.jr.) geven aan dat in elke zaak apart bepaald zou moeten kunnen worden of doorlaten verantwoord is of niet. In de Kabinetsreactie op de eerste rapportage van de NRM (d.d. 15 oktober 2002) wordt echter onverkort vastgehouden aan de motie en stelt het kabinet zich nog immer op het standpunt dat in alle gevallen van mensenhandel direct optreden is geboden.

Samenwerking met het Openbaar Ministerie

Gevraagd is de politieteamleiders hoe zij de samenwerking met het OM beoordelen. Vrijwel alle geïnterviewden¹¹⁵ zijn hierover positief gestemd. Daarbij dient men echter te bedenken dat dit een logisch voortvloeisel kan zijn uit het feit dat voor het BNRM-politieonderzoek een selectie is gemaakt van 'succesvol' afgesloten (naar het OM 'ingestuurde') onderzoeken. Opsporingsonderzoeken waarbij de samenwerking minder goed verloopt zullen eerder leiden tot het niet opstarten of afbreken van een onderzoek.

De samenwerking lijkt beter te verlopen wanneer een zaak door een 'vaste' officier van justitie afgehandeld wordt. Personeelwisselingen bij het OM werkten in een aantal zaken contraproductief. Een belemmerende factor is in sommige zaken gebrek aan kennis bij officieren van justitie en rechters. Daardoor kan in de ogen van de politie een te lage straf worden geëist en/of opgelegd. Een geïnterviewde geeft aan: "De strafmaat is vaak erg teleurstellend. Te laag, te mager. Een lage straf is geen goed signaal!". Een verklaring wordt soms gevonden in het feit dat officier van justitie en/of rechter waarde toekennen aan het feit dat een prostituee in het land van herkomst al in de prostitutie werkte of gedurende het strafproces weer als prostituee is gaan werken, terwijl dat voor de strafwaardigheid van het delict, volgens vaste jurisprudentie, niet ter zake doet.

Samenwerking met 'het buitenland'

In 15 opsporingsonderzoeken is contact gezocht met buitenlandse politie instanties. Meestal met het doel om informatie te vragen, bijvoorbeeld via rechtshulpverzoeken. Ook werden namen van verdachten doorgegeven, zodat deze in (vaak) hun land van herkomst kunnen worden opgespoord en vervolgd.

In tien zaken is contact gelegd met politie instanties uit landen in Midden- en Oost-Europa. In vijf van deze zaken werd de samenwerking met deze landen als positief en in eveneens vijf zaken als negatief gekenmerkt. Vrijwel unaniem wordt, bij negatieve ervaringen, aangegeven dat gevraagde informatie niet of laat wordt ontvangen. Over de samenwerking met landen in de Europese Unie (in vijf zaken) is men meestal positief.¹¹⁶ In twee zaken werd samengewerkt met respectievelijk Nigeria en Brazilië. In beide gevallen liep de samenwerking niet naar tevredenheid.

Ook in andere onderzoeken (Hopkins & Nijboer, z.jr.; Van Dijk, 2002; LP OM, 2002) wordt de samenwerking met buitenlandse opsporingsinstanties geëvalueerd. Hieruit komt naar voren dat de samenwerking valt of staat met de prioriteit en het belang dat instellingen in andere landen aan het onderzoek hechten. In landen van het voormalige Oostblok bijvoorbeeld worden

¹¹⁵ 36 van de 40 geïnterviewden die hierover een uitspraak deden.

¹¹⁶ In slechts één van de vijf zaken was men hier minder tevreden over.

andere prioriteiten gesteld dan in het Westen (bijvoorbeeld door het soms grote aantal moorden dat daar plaatsvindt). Over de snelheid van afhandeling van rechtshulpverzoeken in het buitenland lopen de meningen uiteen. Maar, zo wordt gezegd, de afhandeling in Nederland zelf duurt ook wel eens lang. De politie elders is niet altijd betrouwbaar (ondermeer als politiemensen onderbetaald en corrupt zijn). Ook cultuurverschillen kunnen de communicatie en samenwerking belemmeren. Zo ligt in sommige landen het onderwerp prostitutie gevoelig. Ook kunnen verschillen in geloofsovertuiging, de positie van vrouwen in de samenleving en de mate van armoede de communicatie en samenwerking negatief beïnvloeden. In het onderzoek van Hopkins en Nijboer wordt aangegeven dat een meer actieve rol voor Joint Investigation Teams en Eurojust de politiesamenwerking een positieve impuls kan geven. Ook wordt door één van de respondenten gepleit voor meer bilaterale samenwerking.

6.3.6 Financiële aspecten

Financieel rechercheren

In haar Eerste rapport^{NRM1} pleitte de NRM voor vroegtijdig financieel rechercheren bij opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. PPM/dNP onderschrijft dit in zijn reactie op dit 1^e rapport (PPM/dNP, 2003) om twee redenen. Ten eerste worden, door het wederrechtelijk gekregen voordeel te ontnemen, misdadigers ontmoedigd het delict te plegen. Ten tweede levert financieel rechercheren, opsporingstechnisch gezien, waardevolle inzichten op. In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op kenmerken en resultaten van financieel rechercheren. Financieel rechercheren betekent dat bij de uitvoering van een opsporingsonderzoek nadrukkelijk aandacht is voor (het zichtbaar maken van) de door criminaliteit verkregen winsten en de wijze waarop deze voor ontneming in aanmerking kunnen komen. Dit impliceert de inzet van financieel-technische en administratieve instrumenten en het vanuit een financieel-technische invalshoek beoordelen van onderzoeksgegevens.¹¹⁷

De interesse voor het ontnemen van criminele winsten nam de laatste tientallen jaren sterk toe. In dat kader is in 1996 het Project Financieel Rechercheren van start gegaan.

Project Financieel Rechercheren

De hoofddoelstelling van het Project Financieel Rechercheren is om financieel rechercheren tot een integraal onderdeel van de handhavingssketen te maken. Faber en Van Nunen (2002) evalueerden dit project en constateerden dat de resultaten van de inspanningen op dit gebied nog ver achter blijven bij de geformuleerde doelstellingen. Dit betekent niet dat niets is bereikt. Er zijn Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO) opgericht,¹¹⁸ die de politiekorpsen ondersteunen bij het uitvoeren van financieel onderzoek. Hierin werken politie en Belastingdienst/FIOD samen. Het strafrechtelijke financiële onderzoek (sfo) is ingevoerd en er zijn interregionale fraudeteams (IFT's) opgericht. In het politieonderwijs is ruimte gecreëerd voor de opleiding tot financieel rechercheur en er is een toegenomen bewustzijn van het belang van financieel rechercheren bij de regionale recherche, met name bij opsporingsonderzoeken naar andere dan financieel-economische delicten. Daarentegen is het doel van het Project Financieel Rechercheren, namelijk om financieel rechercheren te integreren in de handhavingssketen, volgens de onderzoekers niet bereikt (zie ook Speyers in het Recherchemagazine, juli 2003). Per 1 juli 2002 werd het Project Financieel Rechercheren beëindigd en zouden in gang gezette ontwikkelingen op het vlak van financieel rechercheren door de staande organisaties moeten worden gecontinueerd. De vraag is of dit (in voldoende mate) gebeurt.

Geconstateerd kan worden dat financieel rechercheren, ondanks alle inspanningen op dat gebied, nog te vaak als een nevenproduct in tactische opsporingsonderzoeken wordt beschouwd (Faber & Van Nunen, 2002; Meloen e.a., 2003; Speyers in het Recherchemagazine,

¹¹⁷ Uiteraard speelt financieel rechercheren ook een rol bij specifieke opsporingsonderzoeken naar financieel-economische criminaliteit. Met financieel rechercheren wordt in dit rapport echter bedoeld op financieel rechercheren bij opsporingsonderzoeken naar andere vormen van criminaliteit (waaronder mensenhandel).

¹¹⁸ In sommige regio's bureau's financiële expertise (BFE) of bureau's financiële recherche (BFR) genoemd.

juli 2003). Door het onvoldoende inschakelen van financiële kennis, vooral in het voortraject, gaat veel financiële informatie verloren en wordt ook minder bekend omtrent de financiële huishouding van verdachten, waardoor er uiteindelijk minder ontnomen kan worden. Het zou beter zijn om financiële recherche bij grootschalige opsporingsonderzoeken structureel in de projectvoorbereiding op te nemen. Overigens kan het, ook als niet direct financieel gerechercheerd wordt, de moeite lonen om na te gaan of verdachten in een opsporingsonderzoek ook voorkomen in het MOT-bestand (bestand Melding Ongebruikelijke Transacties).¹¹⁹

Bevorderen financieel rechercheren

Aan financieel rechercheren kleven volgens Faber en Van Nunen (2002) allerlei reserves, vooroordelen en nadelen: het heeft geen prioriteit, een hoog afbreukrisico, de ontneming komt toch niet van de grond, het kost veel tijd, het is niet spannend, je kunt het gemakkelijk laten schieten, etc.. Van belang is dat er een cultuuromslag plaatsvindt bij de politieorganisatie. Dit kan bewerkstelligd worden door:¹²⁰

- successen te laten zien en te delen;
- een eenvoudige cursus financieel rechercheren voor de politie te geven;
- de financiële deskundigheid bij de politie beperkt te houden en veel gebruik te maken van bijzondere opsporingsdiensten, als de FIOD en de SIOD;
- helpdesks en expertisecentra op het terrein van financieel rechercheren bij lopende opsporingsonderzoeken actief ondersteuning te laten bieden (in plaats van te laten wachten tot (politie)medewerkers zelf aankloppen).

Op basis van financieel onderzoek kan, tijdens of na een opsporingsonderzoek, besloten worden om het wederrechtelijk verkregen voordeel van de daders te berekenen en een poging te doen dit voordeel te ontnemen. Hiertoe wordt dan eerst - op basis van art. 36e Sr. - een sfo uitgevoerd. In Tabel 6.24 wordt weergegeven hoe vaak in de onderzochte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel financieel is gerechercheerd, hoe vaak een sfo is geopend en hoe vaak dit - voor zover (al) bekend bij de politie - leidt tot een ontnemingprocedure. Gegevens omtrent financieel rechercheren werden vanaf het jaar 2002 verzameld, omtrent ontnemingprocedures vanaf het jaar 2000. In een aantal zaken was nog in beraad of een sfo zou worden geopend en/of een ontnemingprocedure wordt ingesteld. Deze zaken zijn in Tabel 6.24 niet meegeteld.

Tabel 6.24 Financieel onderzoek en ontneming, per jaar¹²¹

Jaar	Financieel rechercheren		Strafrechtelijk financieel onderzoek		Ontnemingprocedure	
	N	%	N	%*	N	%**
1998	n.v.t.	n.v.t.	4	31%	n.v.t.	n.v.t.
1999	n.v.t.	n.v.t.	4	31%	n.v.t.	n.v.t.
2000	n.v.t.	n.v.t.	8	32%	5	63%
2001	n.v.t.	n.v.t.	15	32%	14	93%
2002	23	43%	16	30%	9	56%
Totaal	23	43%	47	31%	28	60%

* Percentage van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in het betreffende jaar, waarvoor dit bekend is.

** Percentage van het aantal sfo's in het betreffende jaar.

¹¹⁹ Dit kan ook andere informatie opleveren dan op financieel gebied. Zo kunnen relaties tussen personen aan het licht komen of kunnen verdachten geïdentificeerd worden.

¹²⁰ Bron: Studiedag Financieel Rechercheren, 2002.

¹²¹ Totaal aantal opsporingsonderzoeken per jaar: N=13 (1998), 13 (1999), 25 (2000), 47 (2001), 53 (2002) en 151 (totaal).

In 2002 werd in ruim 40% van de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel financieel gerechercheerd. In bijna eenderde van de opsporingsonderzoeken werd een sfo geopend. Dit laatste percentage bleef vanaf 1998 zeer constant. Het percentage opsporingsonderzoeken waarbij het sfo uitmondt in de berekening van wederrechtelijk verkregen voordeel en - voor zover (al) bekend bij de politie - een ontnemingprocedure, is in het jaar 2001 opvallend hoger dan in de jaren 2000 en 2002. In veel onderzoeken uit 2002 wordt echter aangegeven dat dit gegeven onbekend is, omdat het onderzoek wordt uitgevoerd door een andere afdeling (bijvoorbeeld een BFO). Mogelijk zijn, met de toenemende aandacht voor financieel rechercheren en de oprichting van gespecialiseerde afdelingen en bureau's hiertoe, de resultaten tussen de jaren niet geheel vergelijkbaar. Ook in 2002 resulteert, voor zover bekend, nog altijd ruim de helft van de sfo's in een ontnemingprocedure.

Als er niet financieel gerechercheerd is, dan is dat in veel gevallen omdat de (geschatte) opbrengsten te laag waren om hierin te investeren. Bijvoorbeeld doordat een slachtoffer nog maar kort (of zelfs in het geheel nog niet) in de prostitutie werkte. In andere onderzoeken wordt aangegeven dat er bij de verdachten niets te halen valt. Zo werd in één onderzoek aangegeven dat verdiend geld meteen werd opgemaakt (aan luxe goederen, dure kleding en drugs) en in twee andere dat het verdiende geld reeds was weggesluisd: "van kip viel niet te plukken". Volgens een geïnterviewde is een probleem dat, wanneer niet aangetoond kan worden dat de dader geld bezit, het financiële onderzoek doodbloedt.

Tevens wordt als reden gegeven dat het er door de hectiek van het onderzoek niet van is gekomen, dat het een korte klap onderzoek betreft of dat dit niet het primaire doel was van het onderzoek. Redenen die in andere onderzoeken wel (Meloën e.a., 2003; Faber & Van Nunen, 2002), maar hier niet werden genoemd, hebben te maken met een lage prioriteit, een negatieve kosten-batenanalyse en gebrek aan kennis.

Ook wanneer wel financieel gerechercheerd is, maar dit niet heeft geleid tot een sfo, is gevraagd naar het waarom. Ook hier wordt, als een reden is genoemd, meestal aangegeven dat er te weinig verdiend is door de verdachten c.q. dat verdiensten niet te traceren zijn.

Wederrechtelijk verkregen voordeel

Het wederrechtelijk verkregen voordeel (wvv) voor de 13 verdachten in 2002, waarvoor dit berekend en bekend is, bedraagt, alles bij elkaar, afgerond bijna €1.500.000,-.¹²² Gemiddeld bedraagt het wederrechtelijk verkregen voordeel in dit onderzoeksjaar dus afgerond €115.000,- per verdachte.¹²³ Het gemiddelde wederrechtelijk verkregen voordeel per verdachte loopt per onderzoeksjaar uiteen en bedroeg in 1998 €166.688,-; in 1999 €79.545,-; in 2000 €104.953,-; in 2001 €210.999,- en in 2002 dus €115.384,-.¹²⁴ In een onderzoek naar misdadgeld (Meloën e.a., 2003, zie kader) bleek dat het 'opsporings-wvv' door de rechtbank gemiddeld tot de helft wordt teruggebracht en in hoger beroep tot 40%.

Wederrechtelijk verkregen voordeel in verschillende fasen van de rechtsgang steeds lager

In het onderzoek van Meloën e.a. (2003) - waarin 52 'miljoenezaken' zijn bestudeerd - worden talloze oorzaken genoemd waardoor het in het opsporingsproces geschatte wvv in de verschillende fasen van de rechtsgang steeds lager wordt. Bijvoorbeeld: onvoldoende wettelijk bewijs, de verdachte kreeg slechts een deel van de buit, de verdachte was slechts één van de daders of de verdachte was slechts een ondergeschikte in de organisatie. Soms wordt het wvv niet lager vastgesteld, maar wordt, bijvoorbeeld bij gebrekkige draagkracht van de verdachte, de *ontneming* lager vastgesteld. Voorts wordt genoemd dat er nog onvoldoende financiële

¹²² Niet afgerond €1.480.130,-.

¹²³ Niet afgerond €115.384,- per verdachte.

¹²⁴ Standaarddeviatie en N respectievelijk €110.011,44 en 3 (1998); €70.239,93 en 4 (1999); €93.484,90 en 7 (2000); €230.147,07 en 15 (2001); €143.316,03 en 13 (2002) en €161.420,08 en 42 (totaal).

expertise bij de betrokken opsporingsdiensten, het OM en de rechtsprekende macht bestaat, waardoor onderdelen van het wv om uiteenlopende redenen verloren kunnen gaan.

Criminele geldstromen

In de tweede door Kleemans e.a. uitgevoerde WODC-monitor georganiseerde criminaliteit is getracht inzicht te krijgen in criminele geldstromen (zie ook kader). Hieruit blijkt dat criminele winsten vaak veelvuldig worden verplaatst, vooral naar landen waar dit vrijelijk besteed kan worden of met een 'stevig bankgeheim'. In de onderzochte mensenhandelzaken werd hiertoe vooral gebruik gemaakt van money-transfers. Dergelijke geldverplaatsingen bemoeilijken de opsporing van crimineel geld aanzienlijk. Toch zijn de mogelijkheden om het geld te traceren volgens de onderzoekers vaak groter dan wordt aangenomen, omdat toch wel sporen worden achtergelaten.

De tweede WODC-monitor georganiseerde criminaliteit: criminele geldstromen

In de tweede door Kleemans e.a. (2002) uitgevoerde WODC-monitor georganiseerde criminaliteit zijn alle 80 opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, die in de eerste en tweede ronde van de monitor zijn geanalyseerd, bestudeerd op financiële aspecten.¹²⁵ Uit de bevindingen komt ondermeer naar voren dat criminelen hun opbrengsten vaak wisselen in andere valuta of grotere coupures. Door de invoering van de Wet Identificatie bij Dienstverlening (WID), de Wet MOT en de Wet op de Geldtransactiekantoren (WGT) wordt in veel zaken in het buitenland gewisseld, om de pakkans te verkleinen. Om dezelfde reden worden ook individuele geldwisselaars of wisselgroepen ingehuurd. Liefst zonder strafblad, waardoor een transactie door deze personen niet snel zal worden doorgemeld als ongebruikelijke transactie (MOT-melding). Criminele opbrengsten worden vaak verplaatst met behulp van koeriers. Dat het daarbij om grote bedragen kan gaan, blijkt bijvoorbeeld uit controles van de Douane-Schiphol, in samenwerking met de FIOD Haarlem: in 1998 werd 34 miljoen gulden aangetroffen bij 231 personen (gemiddeld ongeveer 150.000 gulden per persoon). In de meeste onderzochte zaken werd het geld verplaatst naar landen waar dit vrijelijk besteed kan worden, waardoor witwassen niet nodig is. De verplaatsingen kunnen echter ook een eerste stap zijn in een witwastraject. Verplaatsing vindt dan plaats naar landen met bijvoorbeeld een 'stevig bankgeheim'. Ook worden bedragen giraal (via banken) overgeboekt, vaak op zodanige wijze dat een "bijkans onnaspeurbaar doolhof" ontstaat. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van money-transfer instellingen: geld wordt contant aangeleverd en elders contant afgehaald. Klanten moeten zich kunnen identificeren. Ook de money-transfer instellingen vallen onder de Wet MOT. Klanten die geld storten hoeven overigens niet aan te geven waar het geld wordt opgehaald: de ontvanger meldt zich binnen 24 uur met een verstrekt uniek nummer of ander kenmerk bij een willekeurig buitenlands agentschap om het geld op te halen. Deze transacties worden, voor zover was na te gaan, geregistreerd in een centrale computer. In de onderzochte zaken maken "bijna uitsluitend vrouwenhandelaren en mensensmokkelaars gebruik van money-transfers". Ook wordt gebruik gemaakt van illegale banken, ook genoemd ondergrondse banken, informele money-transfer netwerken, wahala-banken, etc.. Deze instellingen worden van overheidswege niet gecontroleerd en vallen niet onder de Wet MOT, waardoor zij aantrekkelijk zijn voor criminelen. Deze banken worden vanuit Nederland vooral veel gebruikt door migranten. Klanten hoeven zich (blijkens in Kleemans e.a. aangehaalde internationale literatuur over dit onderwerp) niet te identificeren. Er kan bij storting van contanten een code of bewijs worden afgesproken welke de ontvanger zal overhandigen, zoals een doormidden gescheurde foto of oorbellen. In het onderzoek van Kleemans e.a. echter wordt wel degelijk gebruik gemaakt van de identiteit van de ontvanger: deze wordt doorgefaxt of -gebeld naar het filiaal waar het geld zal worden opgehaald. De storter hoeft zich niet noodzakelijkerwijs te identificeren. Overigens verplaatsen ondergrondse banken geld soms via het reguliere bankverkeer.

Dergelijke geldverplaatsingen bemoeilijken de opsporing van crimineel geld aanzienlijk. De mogelijkheden om het geld te traceren zijn volgens de onderzoekers echter vaak groter dan wordt aangenomen. Zelfs bij ondergrondse bankieren worden sporen achtergelaten, bijvoorbeeld in het legale betalingsverkeer, op papier (administratie, boekhouding, fax) en/of via de telefoon (die getapt kan worden).

Criminele gelden worden ook wit gewassen, dat wil zeggen dat men criminele winsten een schijnbaar legale herkomst probeert te geven, waardoor dit gemakkelijker kan worden besteed of geïnvesteerd. Dit kan op velerlei manieren, die volgens de onderzoekers alle variaties zijn op twee basispatronen: het fingeren van

¹²⁵ Onder deze opsporingsonderzoeken bevinden zich tien opsporingsonderzoeken naar (grensoverschrijdende) mensenhandel.

winst en het aan jezelf lenen van geld. De onderzoekers noemen als voorbeelden het (schijn)spelen in casino's, het opkopen van winnende loten en het via stromannen of financiële constructies aankopen van onroerend goed, het verrichten van aankopen voor legale ondernemingen en het gebruiken van buitenlandse rechtspersonen in combinatie met valse facturen.

Schadeclaim slachtoffers

Nagegaan is of slachtoffers via een civielrechtelijke procedure of een 'voeging benadeelde partij voor materiële en immateriële schade'¹²⁶ een poging hebben gedaan om (nog iets van) het door hen verdiende geld terug te krijgen, dan wel (feitelijk) geleden schade vergoed te krijgen. Dit blijkt - voor zover bekend - in 19 zaken (18%) het geval. Hiervan werden tien zaken in 2001 en vier zaken in 2002 afgesloten.¹²⁷

6.4 Internationale (beleids)ontwikkelingen inzake de opsporing van mensenhandel

Mensenhandel staat internationaal hoog op de agenda (zie ook Hoofdstuk 2). Met betrekking tot de opsporing van mensenhandel in Nederland zijn - sinds het verschijnen van de Eerste rapportage van de NRM^{NRM1} - met name twee internationale ontwikkelingen van belang. Ten eerste de uitbreiding van de Europese Unie. Ten tweede de (wens tot) intensivering van internationale politiesamenwerking. Deze ontwikkelingen worden behandeld in §6.4.1 en §6.4.2. In de laatste paragraaf (§6.4.3) wordt aandacht besteed aan instituties waarbinnen de internationale politiesamenwerking mede vorm krijgt, zoals Europol, Interpol en de Cross Channel Intelligence Conference.

6.4.1 Uitbreiding van de Europese Unie

Op 1 mei 2004 zijn tien nieuwe landen toegetreden tot de Europese Unie (EU). Dit zijn Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Cyprus, Slovenië en Malta. De Oost-Europese landen Roemenië en Bulgarije zullen naar verwachting in het jaar 2007 toetreden. Voor al deze landen is - vooruitlopend op de toetreding - in de afgelopen jaren reeds de visumplicht afgeschaft. Inwoners uit deze landen konden derhalve al drie maanden vrij reizen en verblijven in het Schengengebied, waaronder Nederland. Werken in dit gebied werd echter alleen onder condities toegestaan. Vanaf de toetreding is dit (deels) veranderd (zie Hoofdstuk 2).

Veel van de toegetreden landen komen in diverse onderzoeken naar voren als herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel. De politie maakte zich dan ook zorgen over de toetreding, in verband met de mogelijke komst naar Nederland van criminelen in het algemeen en mensenhandelaren en hun slachtoffers in het bijzonder. Zo gaf de stuurgroep PPM/dNP in haar reactie op het Eerste rapport van de NRM aan (zonder datum, datum van binnenkomst Ministerie van Justitie 26 maart 2003): "In dit verband¹²⁸ kan ook niet worden voorbijgegaan aan de aanstaande uitbreiding van de Europese Gemeenschap met tien Oost-Europese lidstaten. Veel van deze landen zijn als 'bronland' van slachtoffers en daders van mensenhandel gedefinieerd. De volledige toetreding van deze landen zal de druk op politie en justitie naar verwachting doen toenemen." In hoeverre veranderingen te verwachten zijn, is echter mede afhankelijk van de mogelijkheid om als inwoner van die landen in de EU te komen werken. Omdat dit voor de inwoners van acht van de tien landen slechts onder voorwaarden mogelijk

¹²⁶ Betreft voeging in het strafproces (art. 51a Sr.).

¹²⁷ Aantallen per jaar: 1998: 0; 1999: 3; 2000: 2; 2001: 10 en 2002: 4.

¹²⁸ Gedoeld wordt op de uitbreiding van de definitie mensenhandel conform het VN-protocol.

is,¹²⁹ verandert er in principe weinig ten opzichte van de voorgaande situatie. Wanneer de toetreding van de acht landen ook vrijheid van werkverkeer gaat betekenen, is zonder meer een toename van prostituees uit deze landen in de EU te verwachten. Of hiermee ook het aantal slachtoffers van mensenhandel zal toenemen, is echter de vraag. In theorie zou het aantal slachtoffers van mensenhandel kunnen afnemen, omdat prostituees dan legaal hier werken en dus ook naar de politie kunnen stappen als zij worden uitgebuit, zonder dat zij bang hoeven te zijn dat zij worden uitgezet en hun bron van inkomsten verliezen. Aan de andere kant blijven er genoeg middelen over waarmee slachtoffers gedwongen kunnen worden in de prostitutie te werken en/of een onevenredig deel van hun verdiensten af te staan. Deze middelen - zoals (dreiging met) geweld of loverboy-technieken - worden immers nu ook al gebruikt bij Nederlandse slachtoffers en werpen voor criminelen hun vruchten af. PPM/dNP heeft al informeel aangegeven dat dan bij controles in de prostitutiesector, omdat slachtoffers niet meer op basis van illegaliteit kunnen worden getraceerd, scherper op andere signalen moet worden gelet. Zo kan meer geïnvesteerd worden in het leggen van contacten met buitenlandse prostituees, zodat slachtoffers zelf naar voren durven stappen en weten waar zij terecht kunnen. Ook is PPM/dNP zich aan het oriënteren op de rol die klanten van prostituees zouden kunnen spelen bij het signaleren van slachtoffers.

6.4.2 Internationale politiesamenwerking

Vaak zijn bij de politie varianten te horen op de uitspraak dat "grenzen voor criminelen niet bestaan, maar voor de politie des te meer". Gedoeld wordt op de belemmeringen die politie-instellingen ondervinden wanneer criminelen over de grens verdwijnen en eerstgenoemden ervoor kiezen om samen te gaan werken met politie-instellingen uit andere landen. Internationale politiesamenwerking kan verschillende vormen aannemen, die ondermeer van elkaar verschillen in aard en intensiteit. De meest basale vorm is internationale samenwerking waarbij met behulp van rechtshulpverzoeken en/of rogatoire commissies gevraagd wordt bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Intensiever wordt het bij parallel-onderzoeken: in verschillende landen wordt onderzoek verricht naar eenzelfde fenomeen (bijvoorbeeld in het kader van een Europese topontmoeting, sportevenementen of de invoering van de euro) vanuit een eigen onderzoeksdoelstelling, waarbij op meer directe en intensieve wijze politie-informatie wordt uitgewisseld of anderszins bijstand wordt gevraagd of verleend. De meest intensieve vorm - en relatief nieuw - is het uitvoeren van een opsporingsonderzoek door een Joint Investigation Team (of Joint Team, verder af te korten als JIT). Het eerste JIT waar Nederland aan deel zal nemen is gericht op mensenhandel. Daarom worden totstandkoming, doel en werkwijze met betrekking tot JIT's hieronder apart nader besproken. Vervolgens wordt aandacht besteed aan internationale rechtshulp in strafzaken.

Joint Investigation Teams

Mensenhandel in Europa bevat vaak een grensoverschrijdende component: slachtoffers worden in diverse landen - meestal - buiten de EU geronseld en in diverse landen - meestal - binnen de EU in de prostitutie gebracht. Dit gegeven versterkt de roep om een internationale aanpak van mensenhandel c.q. meer samenwerking tussen landen bij de opsporing van daders. In Europees verband heeft dit ondermeer geleid tot het besluit om JIT's op te richten.

¹²⁹ De twee landen waarvoor wel vrij werkverkeer is toegestaan (Malta en Cyprus) zijn geen reguliere herkomstlanden van slachtoffers.

Europese besluitvorming inzake JIT's

In EU-verband wordt mensenhandel al langer gezien als een belangrijke vorm van internationale, georganiseerde criminaliteit. De Europese Raad gaf in Tampere (*Conclusies van het voorzitterschap*-Tampere, 15/16 oktober 1999) dan ook aan "vastbesloten" te zijn om de "strijd tegen ernstige georganiseerde en transnationale criminaliteit op te voeren". De Raad pleit ervoor dat de internationale samenwerking wordt versterkt en geoptimaliseerd en beveelt aan hiertoe JIT's op te richten: "De Europese Raad verlangt dat als eerste stap onverwijld gezamenlijke onderzoeksteams worden ingesteld ter bestrijding van drugshandel, mensenhandel en terrorisme, zoals bepaald in het Verdrag". In de *Council framework decision of 13 juni 2002 on Joint Investigation Teams*(2002/465/JHA) wordt dit idee verder uitgewerkt. Ook hierin wordt mensenhandel, naast drugshandel en terrorisme, aangemerkt als een delict dat zich leent voor JIT's.

Een JIT behelst in principe één onderzoeksteam, één onderzoeksleiding, een gezamenlijk te bepalen doelstelling en aanpak van het onderzoek, 'joint-intelligence' (in plaats van rechtshulp) en 'joint operations' (Studiedag Joint-teams, 4 juni 2003, Zeist; Van Noord, 2003). Daarbij moet echter worden aangetekend dat er nog geen eenduidige definitie van een JIT is en er nog meerdere (verdere) invullingen mogelijk zijn (ondermeer Van Noord, 2003; Schepers, 2003). Ook zijn er nog discussies gaande omtrent de (rand)voorwaarden waarbinnen en de wijze waarop JIT's moeten en kunnen opereren.¹³⁰

Zoals gezegd is het eerste JIT waaraan Nederland deelneemt - en met het Verenigd Koninkrijk het voortouw neemt - gericht op mensenhandel, vanuit Bulgarije. Deelnemende landen zijn, naast Nederland en het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland. Europol en Eurojust zijn respectievelijk vijfde en zesde deelnemer. De keuze voor het delict mensenhandel wordt ondermeer ingegeven door het feit dat mensenhandel één van de drie door de Europese Commissie benoemde gebieden is die zich lenen voor een JIT plus dat drie van de vijf deelnemende landen mensenhandel vanuit Bulgarije als een probleem ervaren. Het doel van het JIT is tweeledig: naast de resultaten van het opsporingsonderzoek zijn ook de effecten en leerervaringen van belang voor volgende op te richten JIT's. Overigens kan van andere vormen van internationale samenwerking ook veel geleerd worden. Bij deze samenwerking zorgen vooral verschillen in strafrecht en opsporingsbevoegdheden tussen landen voor complicaties.

Ter illustratie: verschillen in strafrecht en opsporingsbevoegdheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland en mogelijke oplossingen

Om een illustratie te geven van de belemmeringen die men bij internationale samenwerking kan tegenkomen door verschillen in het strafrecht en opsporingsbevoegdheden tussen landen, worden hieronder enkele verschillen op dit gebied tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland beschreven, evenals mogelijke oplossingen.

In tegenstelling tot Nederland wordt informatie verkregen uit het af luisteren en opnemen van telefoongesprekken in Groot-Brittannië niet als bewijs geaccepteerd. In Groot-Brittannië wordt deze informatie slechts als intelligence behandeld, dat wil zeggen als achtergrondinformatie gebruikt.

In Nederland wordt een opsporingsonderzoek geleid door de officier van justitie, in Groot-Brittannië door de politie zelf. Pas indien tot vervolging wordt besloten, wordt in Groot-Brittannië een solicitor (aanklager) aangezocht. Zodra deze is gevonden, valt het onderzoek onder zijn/haar verantwoordelijkheid.

In Groot-Brittannië is het - anders dan in Nederland - ondenkbaar dat een informant als getuige op een rechtszitting verschijnt. Mocht er, naast een verklaring van een informant, weinig bruikbaar bewijs vergaard zijn, dan is het zeer wel denkbaar dat de solicitor het opsporingsonderzoek staakt.

¹³⁰ Hieraan wordt in het 'Council framework on JIT' deels nadere invulling gegeven. Ook Europol heeft een model akkoord voor het opzetten van een JIT opgesteld, waarin ondermeer (organisatorische) voorwaarden zijn opgenomen (Council of the European Union, CRIMORG 112, Brussel, 20 december 2002). Van Noord presenteerde in het Algemeen Politieblad (2003) een stappenplan en praktische invulling met betrekking tot JIT's. Een belangrijke bepaling is bijvoorbeeld dat JIT's zich aan de nationale wet- en regelgeving moeten houden van de landen waarbinnen zij opereren.

Een oplossing is 'spiegelvervolging': het OM in elk betrokken land kijkt wat het kan gebruiken van het vergaarde bewijsmateriaal. Vervolging vindt vervolgens plaats in het land met de beste kansen om daders veroordeeld te krijgen.¹³¹ (Bron: Recherche Magazine 10 (2002) en Studiedag Joint-teams, 4 juni 2003, Zeist).

Het succes van JIT's zal mede bepaald worden door de wil van de politie in de deelnemende landen om de benodigde capaciteit beschikbaar te stellen. In de *Uitwerking nationale en bovenregionale recherche* (2002) wordt opgemerkt dat de nationale recherche ook capaciteit zal leveren voor internationale samenwerkingsverbanden, zoals joint teams met buitenlandse opsporingsdiensten (en onderzoeken op verzoek van Europol en Eurojust).

Internationale rechtshulp in strafzaken

In het Veiligheidsprogramma wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar tijdige en adequate reacties op internationale rechtshulpverzoeken, "zeker nu gebleken is dat daar aanzienlijke tekorten bestaan". Hiertoe zijn reeds initiatieven genomen. Zo wordt in de *Landelijke politiebrieff 2002* opgemerkt dat met de ontwikkeling van Internationale Coördinatie Centra (ICC) en de invoering van LURIS (Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp) wordt beoogd de uitvoering van internationale rechtshulp door politie en OM sterk te verbeteren. De ICC's zullen zich bezig houden met alle gebieden van internationale rechtshulp en hebben als belangrijkste taken de registratie van verzoeken, de coördinatie van de uitvoering en het toezicht op de kwaliteit van de afdoening. Bovendien moeten alle inkomende en uitgaande politie en justitie rechtshulpverzoeken via de ICC's in LURIS worden geregistreerd. Dit impliceert dat alle politiekorpsen worden aangesloten bij een van de ICC's. Daarnaast zullen eisen met betrekking tot de doorlooptijden van rechtshulpverzoeken geformuleerd worden. De doorlooptijden worden in LURIS bijgehouden en de korpsen krijgen, indien daar aanleiding toe is, een rappel vanuit het OM.¹³² Daarnaast zal, blijkens de *Landelijke politiebrieff 2002*, de informatie-uitwisseling met Europol in de komende jaren steeds belangrijker worden en in toenemende mate een verplichtend karakter krijgen.

6.4.3 Organisaties gericht op internationale politiesamenwerking

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan instituties, waarbinnen internationale politiesamenwerking mede vorm krijgt, namelijk de Cross Channel Intelligence Conference, de Task Force of European Chiefs of Police, Europol, Interpol en het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking.

Cross Channel Intelligence Conference

De *Cross Channel Intelligence Conference* (CCIC) - opgericht na een geconstateerde toename van transnationale criminaliteit - is een grensoverschrijdend politienetwerk van steden/regio's in landen die grenzen aan Het Kanaal, namelijk Gent, Brugge (België), Kent, Southampton, Suffolk, Sussex (Verenigd Koninkrijk), Calais, Lille (Frankrijk) en Rotterdam-Rijnmond en Zeeland (Nederland). Doel van dit netwerk is grensoverschrijdende misdaad in al haar verschijningsvormen te bestrijden. CCIC is daarmee een pionier in Europese politiesamenwerking in West-Europa. Mensenhandel is één van de onderwerpen die regelmatig op de agenda van CCIC staan. Ook zijn er speciale werkgroepen per thema opgericht, waaronder een werkgroep mensenhandel. De voorzitter van deze werkgroep heeft medio 2003 een exploratief onderzoek

¹³¹ Om samenwerking gemakkelijker te maken is het *Europees Rechtshulpverdrag* (29 mei 2000) opgesteld. Nederland heeft de daaruit voortvloeiende noodzakelijke aanpassingen in de Nederlandse wet doorgevoerd (zie verder Hoofdstuk 2).

¹³² Zie voor informatie over rechtshulpverzoeken ook Hoofdstuk 7.

gepresenteerd, waarin de aanpak van prostitutie en mensenhandel in Rotterdam, Zeeland, Brugge, Lille en Southampton wordt vergeleken. Komend jaar zal door CCIC meer gefocussed worden op migratiecriminaliteit (mensensmokkel) en 'facilitators' die in dit verband (ver)vals(t)e identiteitsdocumenten leveren.

Task Force of European Chiefs of Police

De operationele *Task Force of European Chiefs of Police* werd op verzoek van de Europese Commissie opgericht, naar aanleiding van een besluit daartoe van de Europese Raad in Tampere (1999). De Task Force kwam voor het eerst bijeen in april 2000. Doel van de Task Force is, in samenwerking met Europol, 'good practices' en informatie uit te wisselen over recente ontwikkelingen in transnationale criminaliteit en (zo) bij te dragen aan de planning van operationele acties. De idee achter de Task Force is dat er op deze wijze persoonlijke en informele contacten tussen de politiehoofden tot stand komen, waardoor samenwerking en interactie worden vergemakkelijkt. Het aandachtsveld van de Task Force omvat mede het onderwerp mensenhandel.

Actieplannen mensenhandel

Op verzoek van de Task Force werd door Europol in oktober 2001 de *Strategy to Prevent and Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings into the European Union* opgesteld.¹³³ De inhoud van dit document leidde tot een verzoek aan Europol om een actieplan op te stellen, waarin voorzien wordt in de implementatie van de in de Strategy gedane aanbevelingen. Dit resulteerde in het *Generic Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*. Doel van het Generic Action Plan is een algemeen kader te geven voor het ondernemen van actie in de strijd tegen mensenhandel in een willekeurig land. Op basis van het Generic Action Plan to Combat THB is vervolgens een *Specific Action Plan to Combat THB* opgesteld.¹³⁴ Doel van dit plan was een concreet mensenhandelprobleem in een specifiek land aan te pakken. De NRI was, namens de Nederlandse politie, actief betrokken bij het opstellen van dat Specific Action Plan, alsook bij de verdere uitwerking en uitvoering daarvan. Het plan behelst het ontwikkelen van specifieke anti-mensenhandelactiviteiten ten aanzien van Bulgarije en wordt uitgevoerd door België, Duitsland en Nederland.

Europol^{NRM1}

Europol staat de lidstaten bij in het uitwisselen, analyseren en bewerken van informatie over criminaliteit en verleent expertise en technische ondersteuning, ondermeer op het gebied van mensenhandel. Tot 1 januari 2002 betrof dit enkel uitbuiting in seksuele dienstverlening en handel in menselijke organen en weefsels en niet andere vormen van uitbuiting. Nu wordt daarin geen onderscheid meer gemaakt. Het onderwerp is ondergebracht in de Serious Crime Unit, onderdeel Crimes against Persons. Europol stelde actieplannen op en brengt jaarlijks een *Crime Assessment - Trafficking of Human Beings Into the European Union* uit (zie teksten in kaders).

Crime Assessment Europol

Jaarlijks brengt Europol een *European Union Organised Crime Situation Report*¹³⁵ uit, waarin naast een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de huidige situatie, een zogenoemd 'threat assessment' wordt gepresenteerd oftewel de toekomstige risico's in kaart worden gebracht. Door dit jaarlijks te herhalen zullen niet alleen trends in kaart worden gebracht, maar ook verworvenheden in de strijd tegen mensenhandel. De Crime Assessment beslaat in beginsel alle vormen van mensenhandel, maar de lidstaten die jaarlijks informatie moeten aanleveren voor het opstellen van de assessment¹³⁶ wordt verzocht in elk geval informatie

¹³³ Den Haag, oktober 2001, document reference 2565-42.

¹³⁴ Dit gebeurde op soortgelijke wijze ook voor het onderwerp illegale immigratie.

¹³⁵ Opvolger van de *Trafficking in Human Beings General Situation Reports* (GSR). De meest recente openbare uitgave van de Crime Assessment dateert van 2002 en is te vinden op <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=EU-OrganisedCrimeSitRep2002>.

¹³⁶ Om onduidelijke redenen heeft Europol voor de Crime Assessment 2001 geen bijdrage van Nederland ontvangen.

over uitbuiting in de seksuele dienstverlening aan te leveren. In de praktijk blijken de meeste lidstaten zich tot dat laatste te beperken.

Interpol

De internationale politieorganisatie *Interpol*¹³⁷ heeft tot doel de transnationale politie-samenwerking te bevorderen door specifieke diensten te bieden aan de rechtshandhavers in haar 181 lidstaten. Die diensten omvatten ondermeer het verstrekken van relevante, tijdige en volledige informatie, het faciliteren van internationale samenwerking, het coördineren van gezamenlijke operationele activiteiten en het beschikbaar stellen van kennis, expertise en 'best practices'. Hiermee beoogt Interpol de inspanningen om internationale misdaad te bestrijden te optimaliseren. Mensenhandel is een van de topprioriteiten van Interpol.¹³⁸ Het doel van Interpol op dit vlak is haar lidstaten beter inzicht te verschaffen in de relatie tussen georganiseerde criminele groepen en mensenhandel. Dit doet zij door het verzamelen van informatie over criminele groepen die zich bezig houden met mensenhandel, hun leden, hun werkmethoden en de verschafters van (ver)vals(t)e documenten. Daarbij hoort ook informatie over de activiteiten van georganiseerde criminele groepen en gesmokkelde personen nà de smokkel, zoals gedwongen arbeid, georganiseerd bedelen, zakkenrollen en prostitutie.¹³⁹ Hieruit blijkt reeds de benadering van het onderwerp mensenhandel vanuit een brede invalshoek. Dat blijkt ook uit het feit dat dit onderwerp, tezamen met de onderwerpen 'crimes against children' en 'illegal immigration' is ondergebracht bij de *Trafficking in Human Beings Branche*, hetgeen ook verklaart waarom in het General Secretariat Activity Report 2002¹⁴⁰ onder het kopje 'Trafficking in human beings' achtereenvolgens mensensmokkel, vrouwenhandel¹⁴¹ en misdaden tegen kinderen worden behandeld. In diverse publicaties benadrukt Interpol het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel.

Voor wat de aanpak van vrouwenhandel voor seksuele uitbuiting betreft stelde Interpol in 2000 de *Working group on trafficking in women for sexual exploitation* in.¹⁴² Deze werkgroep ontwikkelde een handboek mensenhandelonderzoeken: *Manual for investigators*. Dit beschrijft 'best practices' in de aanpak van vrouwenhandel voor rechtshandhavers en beslaat het gehele spectrum van het uitvoeren van een vrouwenhandelzaak (inclusief financieel rechercheren, de opsporing met aangifte en de opsporing zonder aangifte). Het handboek is bedoeld voor zowel politiemensen die niet eerder met mensenhandelzaken te maken hebben gehad als voor ervaren politiemensen. Inmiddels is het handboek door PPM/dNP vertaald in het Nederlands, waarbij het is aangepast aan de specifieke Nederlandse situatie.

Nederlands Centrum voor Internationale Politie-samenwerking

Het *Nederlands Centrum voor Internationale Politie-samenwerking* (NCIPS) is een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van BZK, het Ministerie van Justitie en de gezamenlijke Politieorganisaties en maakt deel uit van het Nederlands Politie Instituut. Deze organisatie fungeert de komende jaren als "beleidsmatige toegangspoort voor vraag en aanbod op het gebied van internationale politie-samenwerking". Het NCIPS identificeert samenwerkings-behoefte, signaleert ontwikkelingen, adviseert beleidsmakers en beheert hiertoe beschikbaar

¹³⁷ De officiële naam van de organisatie is ICPO-Interpol, waarbij ICPO staat voor *International Criminal Police Organization*.

¹³⁸ Aangegeven in *Children and Human Trafficking* op www.interpol.int.

¹³⁹ International Centre for Migration Policy Development (1999), pp.10-11.

¹⁴⁰ Het jaarrapport 2002, in te zien op www.interpol.int.

¹⁴¹ Met vrouwenhandel wordt door Interpol bedoeld op de handel in vrouwen voor seksuele doeleinden, waarmee dit begrip dus wordt gehanteerd voor het fenomeen van seksuele uitbuiting, waarvan (voornamelijk) vrouwen slachtoffer zijn.

¹⁴² Deze werkgroep heeft 68 leden uit 38 landen.

gestelde budgetten.¹⁴³ NCIPS is ondermeer belast met de uitvoering van het Phare-programma, waarbij kennis en ervaring op specifieke gebieden vanuit de Europese Unie wordt overgedragen op tot de Europese Unie toetredende landen. In dit kader wordt ook expertise op het gebied van mensenhandel uitgewisseld met Tsjechië en Slowakije.¹⁴⁴

6.5 Aandachts- en knelpunten

In deze paragraaf wordt een resumé gegeven van eerder genoemde aandachts- en knelpunten en worden aandachts- en knelpunten benoemd die voortvloeien uit eerder gepresenteerde informatie.

Beleid en organisatie

- Mensenhandel heeft in sommige politieregio's 'op papier' meer prioriteit dan in de praktijk.
- De politie heeft te weinig capaciteit voor de aanpak van mensenhandel. Dit leidt tot het niet oppakken van zaken en tot 'plankzaken', maar ook tot minder pro-actief of informatie-gestuurd opsporingsonderzoek en minder opsporingsonderzoeken gericht op de niet-gelegaliseerde prostitutiebranche. Er zijn signalen dat in sommige politieregio's 'volume-beleid' wordt gevoerd (het vaststellen van een maximaal aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel), slachtoffers die aangifte willen doen van mensenhandel worden weggestuurd met het verzoek op een rustiger tijdstip terug te komen, minder controles in de niet-gereguleerde of moeilijk te controleren prostitutiesectoren worden uitgevoerd en politiecapaciteit alleen wordt ingezet op mensenhandel als een slachtoffer uit zichzelf aangifte komt doen.
- In Nederland en daarbuiten worden illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel soms onder één noemer geplaatst. Dit suggereert dat met instrumenten tegen illegale immigratie en mensensmokkel ook mensenhandel bestreden zou kunnen worden, wat echter maar zeer ten dele het geval is: veel slachtoffers van mensenhandel komen legaal het bestemmingsland binnen en/of verblijven daar legaal. Ook wordt hiermee voorbij gegaan aan het fenomeen van binnenlandse mensenhandel.

Opsporing en vervolging

- De politie richt zich vooral op de opsporing en veroordeling van daders en - nog steeds - te weinig op financieel redden en ontneming. Als wel een financieel traject van start gaat, is dit vaak te laat (financiële winsten zijn al 'weggesluisd' en geldstromen kunnen niet meer achterhaald worden). Er kan waarschijnlijk meer wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen worden.
- Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel richten zich te weinig op 'facilitators', zoals personen die zich bezig houden met identiteitsfraude en personen die zich bezig houden met het wegsluizen en/of witwassen van met mensenhandel verdiend geld.
- Er wordt weinig 'gebruik' gemaakt van klanten van prostituees bij de opsporing van mensenhandel, terwijl zij hierbij wel een rol kunnen spelen. Zo kunnen klanten 'oog en oor' zijn bij het signaleren van mensenhandel en signalen van mensenhandel eventueel anoniem melden bij Bel M.
- Het doorlaatverbod,^{NRM1} dat inhoudt dat bij verdenking van mensenhandel nimmer mag worden doorgelaten in de zin van het laten voortduren van het delict. Dit leidt in sommige gevallen tot vroeg- of zelfs voortijdig moeten ingrijpen, waardoor breder opsporingsonderzoek naar organisatoren, leidinggevend en achterliggende werkwijze kan worden

¹⁴³ Bron: folder *NCIPS Toegangspoor voor het Buitenland* (z.jr.).

¹⁴⁴ Bron: mondelinge informatie Stap (NCIPS).

gefrustreerd. Belangrijke (potentiële) verdachten kunnen op deze wijze aan aanhouding ontkomen.

- De opsporing van mensenhandel wordt bemoeilijkt doordat slachtoffers met zeer goede (ver)vals(t)e identiteitsdocumenten in de prostitutie werken.
- Van belang is dat de opsporing zich uitstrekt tot alle betrokkenen bij de mensenhandel en niet - bijvoorbeeld om praktische redenen - tot delen hiervan (zoals daders die in Nederland verblijven).
- Mensenhandelaren zoeken en vinden nieuwe mogelijkheden om slachtoffers in de prostitutie te brengen: massagesalons, partnerclubs, Turkse koffiehuisen. Intensieve controle van bekende en nieuwe mogelijkheden in het 'heimelijke prostitutiecircuit' kan deze varianten aan het licht brengen.

Daders en slachtoffers

- Het verkrijgen van een aangifte of verklaring van slachtoffers van mensenhandel is niet altijd eenvoudig en kost over het algemeen relatief veel tijd. Ook het zoeken naar opvang voor slachtoffers die (overwegen) aangifte (te) doen gebeurt nu regelmatig noodgedwongen door de politie, wat eveneens veel capaciteit opslokt. Dit maakt het opstarten van een mensenhandelonderzoek niet altijd aantrekkelijk.
- Niet in alle gevallen waarin dit verplicht is biedt de politie slachtoffers die daar recht op hebben de B9-regeling - of de bedenktijd daarbinnen - aan.
- Slachtoffers verdwijnen uit de opvang, nadat zij daar door de politie zijn gebracht, waardoor zij niet langer beschikbaar zijn als getuige voor politie en/of justitie.
- Slachtoffers leggen vaak liever een getuigenverklaring af dan dat zij aangifte doen. In principe volstaat een verklaring ook, doch het OM start soms een opsporingsonderzoek pas als er een aangifte ligt.
- In toenemende mate worden slachtoffers geronseld in landen zonder visumplicht. Slachtoffers uit deze landen kunnen weliswaar enkele maanden legaal in Nederland verblijven, maar als zij (in de prostitutie) gaan werken worden zij illegaal. Van enkel het uitzetten van deze prostituties wordt geen positief resultaat verwacht, omdat hun handelaren meteen terugkomen met dezelfde of nieuwe slachtoffers.
- Pooiers hanteren de loverboy-techniek om vrouwen in de prostitutie te brengen en te houden. Ook handelaren in buitenlandse vrouwen gebruiken deze techniek steeds vaker. Dit compliceert het opsporingsproces, omdat juist de zo geworven vrouwen niet snel bereid zijn tot het doen van aangifte.
- Slachtoffers worden, nadat zij in opvang zijn geplaatst, nog regelmatig benaderd (of 'belaagd') door hun handelaren/pooiers. Soms nemen zij ook zelf contact op met hun handelaren/pooiers. In het laatste geval zijn zij vaak verliefd op de verdachten of is sprake van misplaatst vertrouwen.
- Het komt voor dat advocaten een dubieuze rol spelen jegens buitenlandse prostituties en slachtoffers van mensenhandel.
- Signalen wijzen erop dat mensenhandelaren die meisjes met een Nederlandse nationaliteit uitbuiten, wachten tot hun slachtoffers net 18 zijn geworden, om hen dan zo snel mogelijk in de gelegaliseerde prostitutiebranche aan het werk te zetten.

Samenwerking

- De rol van c.q. samenwerking met GG&GD, maatschappelijk werk en andere hulpverleningsinstanties verdient aandacht. De politie is van mening dat deze instellingen meer met de politie zouden kunnen samenwerken en meer zaken zouden moeten melden bij de politie. Gezocht zou kunnen worden naar wegen waarbij dit mogelijk is zonder dat de laagdrempeligheid van deze instanties en de vertrouwelijke band die hulpverleners met

hun cliënten (moeten) hebben wordt aangetast. Er zijn wel voorbeelden van goede samenwerking, in Rotterdam en Amsterdam (bron PPM/dNP, Studiedag loverboys 2002).

- Bij internationale politiesamenwerking doen zich knelpunten voor. Deze hebben verschillende oorzaken, zoals verschillen in wet- en regelgeving, prioriteiten, betrouwbaarheid en cultuur. Op dit moment heeft internationale samenwerking 'op papier' prioriteit. Het succes van internationale samenwerking wordt echter mede bepaald door de motivatie van landen om daadwerkelijk prioriteit aan dit fenomeen te verlenen en de benodigde capaciteit beschikbaar te stellen.

7 Het Openbaar Ministerie en vervolging

7.1 Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft mensenhandel, evenals in de voorgaande periode, ook voor de komende jaren als prioriteit benoemd. Hoe daaraan in de praktijk vorm wordt gegeven en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de vervolging van mensenhandel, staat in dit hoofdstuk centraal.

In §7.2 worden de meest recente beleidsontwikkelingen binnen het OM geschetst, gevolgd door enkele vervolgingsspecifieke punten in §7.3. Daarna volgen in §7.4 enige cijfermatige gegevens. Een tweetal voor vervolging van mensenhandel relevante internationale ontwikkelingen wordt in §7.5 uiteengezet. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van aandachts- en knelpunten (§7.6).

7.2 Beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden de algemene kaders in het OM-beleid met betrekking tot mensenhandel aangegeven. Daarnaast wordt de structurering van het onderwerp binnen het OM nader beschreven. Op beide terreinen worden de ontwikkelingen geschetst vanaf het moment dat een eerste inventarisatie door de landelijk officier mensenhandel en een daarop volgende nota over de strategische aanpak van de problematiek is gepubliceerd. Ook komen de beleidsvoornemens van het OM voor de komende jaren aan de orde.

7.2.1 Inventarisatie beleid en strategische aanpak

Sinds 1 oktober 2001 wordt binnen het OM de aanpak van mensenhandel landelijk gecoördineerd. Dit gebeurt door de landelijk officier van justitie mensensmokkel, mensenhandel en kinderpornografie.¹ Onder diens gezag verscheen in 2002 een tweetal documenten waarin de aanpak van mensenhandel door de justitiële ketenpartners in kaart werd gebracht, respectievelijk de (voorgestane) wijze van aanpak van het fenomeen binnen het OM werd beschreven.²

De keten op de keper beschouwd

Om een zo getrouw mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de regiopolitie, de KMar en het OM zijn ingericht om de delicten mensensmokkel en mensenhandel te bestrijden, voerde de landelijk officier mensenhandel een brede inventarisatie uit onder deze organisaties. Dit beeld werd neergelegd in het rapport *De keten op de keper beschouwd*.³ Het rapport geeft inzicht in de praktijk van de opsporing en vervolging van mensenhandel en de knelpunten die zich daarin voordoen, alsmede in de wijze waarop die knelpunten kunnen worden opgelost.

¹ Korthedshalve wordt deze officier, die in 2003 werd opgevolgd door een nieuwe functionaris die niet langer ook kinderpornografie in portefeuille heeft, in het navolgende aangeduid als de landelijk officier (mensenhandel).

² Deze documenten behandelen zowel het onderwerp mensensmokkel als mensenhandel. Het onderwerp mensensmokkel blijft hier, behalve daar waar inhoudelijk relevant, verder buiten beschouwing.

³ Rapportage Project intensivering strafrechtelijke aanpak mensensmokkel, mensenhandel en ama's (OM/LP, 2002a).

Behoeften en knelpunten uit 'De keten op de keper beschouwd'

Uit interviews met officieren van justitie en stafmedewerkers van de parketten kwam naar voren dat veel belang wordt gehecht aan de beschikbaarheid van actuele beleidsmatige en operationele informatie met betrekking tot mensenhandel. Het bestaan van criminaliteitsbeeldanalyses werd dienstig genoemd bij het geven van een beeld van de mensenhandelsituatie in een bepaald gebied en een centraal jurisprudentie-overzicht zou in een behoefte voorzien. Bovendien wilden de officieren op de hoogte gesteld worden van beleidsontwikkelingen en afspraken tussen relevante diensten. Veel waarde werd ook gehecht aan het met collega's en politie bespreken van concrete zaken en van meer beleidsmatige onderwerpen. Op lokaal niveau gebeurt dat in veel arrondissementen reeds; daarnaast bestond behoefte aan een landelijk overleg.⁴

De samenwerking met andere diensten verschilt per arrondissement. Met de politie en de KMar is veelal sprake van structureel overleg, terwijl dit met instanties als de Vreemdelingendienst, de IND, STV, GGD, gemeenten en de sociale dienst veeleer op ad hoc basis geschiedt. Op internationaal terrein is er nauwelijks sprake van samenwerking. Het OM heeft daardoor te weinig zicht op de fasen in het mensenhandeltraject die zich in andere landen afspelen. Daarenboven zijn er rechtshulpproblemen.

Op organisatorisch vlak werd aangegeven dat mensenhandelzaken veel tijd kosten. Enerzijds omdat rogatoir moet worden gereisd, anderzijds vanwege het feit dat deze zaken een strakke sturing door het OM vereisen. Bovendien stijgen zaken vaak boven het arrondissementale en regionale niveau uit, waarna niet duidelijk is waar de zaak opgepakt moet worden.

Het rapport geeft aan dat het College van Procureurs-Generaal er op toe zou moeten zien dat in alle parketten prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van mensenhandel en dat daarvoor de benodigde capaciteit beschikbaar is. Dat vereist het formuleren van meetbare doelstellingen en het evalueren van onderzoeken, opdat meer inzicht in de problematiek ontstaat. In dit verband worden criminaliteitsbeeldanalyses onontbeerlijk genoemd voor een meer effectieve criminaliteitsbeheersing. Verder moeten relevante (beleids)documenten geactualiseerd worden en moet kennis en informatie breed beschikbaar zijn. Tot slot moet de internationale samenwerking verder gestructureerd worden om de opsporing te verbeteren. Dat betreft zowel operationele samenwerking als informatie-uitwisseling via instanties als Europol en Interpol.

Strategische aanpak

Op het inventariserende rapport volgde de *Strategienota mensensmokkel en mensenhandel* (OM/LP, 2002b). Deze nota was bedoeld om concreet handen en voeten te geven aan de oplossing van de eerder geconstateerde knelpunten. Na een analyse van de bestaande aanpak van mensenhandel en een beschrijving van de 'ideale' aanpak, worden initiatieven beschreven die binnen het OM zullen (moeten) worden ondernomen voor een verbetering van de aanpak. Die beschrijving beperkt zich tot de kerntaak van het OM: de opsporing en vervolging van diegenen die omwille van louter materieel gewin grote risico's nemen ten aanzien van mensen.⁵ Het OM is, zo wordt vervolgd, niet verantwoordelijk voor preventieve maatregelen, maatschappelijke, economische en bestuurlijke besluiten, die zeker ook effect zullen hebben op de strafrechtelijke interventie en elkaar ook versterken. Wel zullen deze van OM-zijde van harte ondersteund en gestimuleerd worden.

Behoeften en knelpunten uit de Strategienota

De analyse in de nota levert het navolgende beeld op. Binnen het OM ontbreekt een landelijk overleg waarin de opsporing en vervolging van mensenhandel vorm wordt gegeven. Een dergelijk, meer operationeel gericht overleg zou, naast het bestaande, meer beleidsmatige overleg met de arrondissementale contactofficieren, door de landelijk officier gestart moeten worden. Geconstateerd wordt dat het Landelijk Parket een bijzondere taak heeft in het entameren van meer samenwerking met internationale partners, waaronder structurele uitwisseling van informatie met Europol en Eurojust, samenwerking met individuele officieren van justitie

⁴ Het door Bureau NRM geïnitieerde overleg met de contactofficieren mensenhandel achtte men een belangrijke informatiebron.

⁵ Bedacht moet worden dat deze omschrijving zowel mensenhandel als mensensmokkel betreft.

in verschillende landen en de vorming van Joint Investigation Teams (JIT)⁶. Wat betreft kennis en informatie-uitwisseling wordt aangegeven dat de kennis over het onderwerp mensenhandel binnen het OM in zijn algemeenheid beperkt is. Derhalve moet aan kennisoverdracht vorm worden gegeven, moet meer worden gewerkt met criminaliteitsbeeldanalyses en moet registratie op uniforme wijze plaatsvinden, opdat een landelijk overzicht wordt verkregen over hoe het er voor staat op het gebied van mensenhandel. Verder is er behoefte aan een kenniscentrum, waar centraal informatie wordt verzameld over de aanpak, best practices en ontwikkelingen op regelgevingsgebied. Ook expertise op internationaal terrein kan hier worden gebundeld. Tot slot moet aandacht worden gegeven aan de verwerking van opsporingsindicaties en (operationele) informatie van verschillende diensten. In de aanpak en sturing van mensenhandel moet de beleden prioritaire aandacht daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarbij moeten de inspanningen vooral de aanpak van grensoverschrijdende mensenhandel betreffen, onder regie van het Landelijk Parket. De landelijk officier moet dan wel zeggenschap krijgen over de prioritering van de onderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel en de inzet van de daartoe benodigde opsporingscapaciteit. Voorts wordt een combinatie van de mensensmokkel- en mensenhandeltaak van de arrondissementale officieren voorgestaan, met een clustering van parketten vanwege de efficiëntie. Op deze wijze worden de bij de aanpak betrokken OM-functionarissen meer herkenbaar en zullen zij het gehele terrein van de vreemdelingenketen beheersen. Knelpunten in wet- en regelgeving, onder andere met betrekking tot het doorlaatverbod, moeten worden aangepakt en er moet geanticipeerd worden op de uitbreiding van de EU. Een en ander heeft uiteindelijk gevolgen voor de capaciteit. Ontwikkelingen als de uitbreiding van de mensenhandeldefinitie en de noodzakelijke extra aandacht voor financieel rechercheren leggen daarnaast een extra beslag op de capaciteit. Het OM zal zich daarover moeten beraden.

Op basis van de uitgevoerde analyse, zo wordt geconcludeerd, zal het OM de aanpak van mensenhandel moeten verstevigen. Daarbij wordt gekozen voor een koppeling van de onderwerpen mensensmokkel en mensenhandel, onder de noemer migratiecriminaliteit.⁷ Vanuit die invalshoek moet, aldus de landelijk officier, door het Landelijk Parket gewerkt worden aan de instelling van een landelijk operationeel overleg migratiecriminaliteit, de vorming van een expertisecentrum migratiecriminaliteit en de oprichting van een landelijke organisatie migratiecriminaliteit, waar operationele taken worden verenigd met beleids-, expertise- en strategische taken. Op arrondissementaal niveau moeten, in lijn hiermee, coördinatoren migratiecriminaliteit worden aangesteld, die werkzaam zijn voor een aantal parketten (clustering). Het Parket-Generaal zal een sturingsinstrument voor de aanpak van migratiecriminaliteit moeten opzetten en moeten participeren in een Stuurgroep Migratiecriminaliteit, waarin alle opsporingspartners zijn verenigd.

7.2.2 Het algemene beleidskader; Meerjarenplan en Jaarplan

Naast de voren beschreven specifieke initiatieven op het terrein van de aanpak van mensenhandel werkt het OM aan zijn algemene beleidskaders en voornemens. In het OM Jaarplan 2003⁸ volgt het OM voor zijn taakuitvoering de lijn van het door de regering ingezette veiligheidsbeleid. Dat beleid, dat is neergelegd in de nota *Naar een veiliger samenleving*⁹ (het Veiligheidsprogramma), beoogt een verbetering van de aanpak van het gevoel van onveiligheid dat in de samenleving bestaat en legt het primaat van te treffen maatregelen

⁶ Hierover meer in Hoofdstuk 6.

⁷ Onder die noemer vallen ook documentfraude, illegale tewerkstelling, schijnrelaties en, in het kader daarvan, valsheid in geschrifte.

⁸ Vanwege het vroegtijdig demissionair worden van het Kabinet Balkenende I bracht het OM eind 2002 eerst een voorlopige versie van zijn Jaarplan uit. Dit omdat met het demissionair worden van de regering de (financiële) situatie was veranderend en de situatie onzeker bleef voor het OM. Daardoor hielden de ambities die door de gevallen regering voor de komende jaren waren geformuleerd en de (voorgenomen) bezuinigingen een sterk voorlopig karakter. Met het aantreden van het tweede kabinet Balkenende en het totstandkomen van het regeerakkoord, werd het nieuwe beleid en de consequenties daarvan duidelijk, zodat het OM een definitief Jaarplan kon opstellen. Van dat Jaarplan wordt hier uitgegaan.

⁹ Ministeries van Justitie en BZK (oktober 2002), gevolgd door een voortgangsrapportage in mei 2003.

bij het versterken van de opsporing en handhaving van voor het publiek kenbare criminaliteit in de openbare ruimte. Vanwege zijn intrinsieke kenmerken valt mensenhandel niet direct in de categorie van misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken. De minister van Justitie heeft echter tijdens het AO Mensenhandel¹⁰ nog eens onomwonden aangegeven dat de strijd tegen mensenhandel bij politie en Justitie prioriteit had en heeft.¹¹ In het Veiligheidsprogramma wordt hieromtrent, in de context van criminaliteit door illegale vreemdelingen, aangegeven dat de politie, door overheveling van haar administratieve taken op het terrein van vreemdelingen naar de IND, de daardoor vrijkomende capaciteit zal moeten aanwenden voor de aanpak van migratiecriminaliteit, waaronder mensenhandel. Verder streeft het kabinet, zo geeft het Veiligheidsprogramma aan, naar het verhogen van het aantal vervolgingen van zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen en naar het intensiveren van gerichte preventieprojecten. Ook deze beide laatste aspecten zijn relevant als het om de aanpak van mensenhandel gaat.

In het Jaarplan 2003 van het OM zijn de ambities uit het Veiligheidsprogramma vertaald naar hoofdlijnen voor de taakuitoefening in de OM-praktijk. Het Jaarplan onderscheidt enerzijds het terrein van lokale criminaliteit, waaronder wordt verstaan de voor de burger kenbare criminaliteit in de openbare ruimte¹² en anderzijds prioriteiten voor landelijke onderwerpen. Voor de eerste categorie wordt nadrukkelijk aangegeven dat op lokaal niveau wordt bepaald waarop de aandacht van politie en OM in eerste instantie gericht moet zijn. Daarbij moet wel het landelijk dwingende kader van de *Aanwijzing voor de opsporing*¹³ worden gevolgd; de daarin neergelegde ondergrens van zaken waarin gericht onderzoek is aangewezen kan niet terzijde gesteld worden. Tevens moet op lokaal niveau prioriteit worden gelegd bij de door de centrale overheid vastgestelde hoofdaandachtsgebieden: (dreigende) stelselmatigheid in het plegen van misdrijven ('veelplegers') en jeugdigen die dat dreigen te worden.¹⁴

De aanpak van mensenhandel wordt wèl expliciet genoemd onder de landelijke onderwerpen die de specifieke aandacht van het OM hebben.¹⁵ Die onderwerpen betreffen georganiseerde criminaliteit en dus moet op landelijk niveau worden bepaald wat er moet gebeuren, aldus het Jaarplan. Over de in deze context in combinatie genoemde aandacht voor mensensmokkel en mensenhandel wordt opgemerkt dat "in het licht van de dalende asielinstroom en een verhoogde aandacht voor dit onderwerp het streven in 2003 is om 200 tot 250 mensensmokkelzaken te behandelen. Tenminste 50% daarvan zal ter beoordeling aan de meervoudige kamer worden voorgelegd. Uiteraard dient dit zo te worden gelezen, dat het criminaliteitsbeeld daartoe aanleiding moet geven. Als een verhoging niet realistisch is of andere zaken door een grotere ernst voorrang moeten hebben, kan hiervan worden afgeweken." Met deze laatste zin lijkt het OM te refereren aan de brief van de minister van Justitie inzake Cijfers vervolging en bestraffing mensensmokkel 2002.¹⁶ In die brief zet de minister uiteen dat en waarom de

¹⁰ Dit betreft het Algemeen Overleg dat de Vaste Kamercommissie voor Justitie op 18 november 2003 voerde met de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over (onder meer) de Eerste en Tweede rapportage van de NRM (TK 2003-2004, 28 638 nr. 9).

¹¹ Dit werd nog eens bevestigd in de antwoorden van de minister van Justitie op Kamervragen van de leden Griffith en Örgü over de aanpak van loverboys (Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 23 januari 2004, kenmerk 5264650/504). Eerder werd deze prioritering al uitgesproken in de reactie van het kabinet op de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, van 15 oktober 2002.

¹² Door het OM 'aangiftcriminaliteit' genoemd.

¹³ Aanwijzing College van Procureurs-Generaal d.d. 11 februari 2003, in werking getreden op 1 maart 2003.

¹⁴ Deze aandachtsgebieden hebben niet direct iets van doen met het onderwerp mensenhandel (maar sluiten dat ook niet uit).

¹⁵ Dit zijn, naast de in één adem genoemde mensensmokkel en mensenhandel, de vormgeving van en de uitoefening van het gezag over de Nationale Recherche, XTC, milieu en financieel-economische criminaliteit.

¹⁶ Brief van 10 februari 2003 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk 52013000/503).

eerder aan de Kamer toegezegde kwantitatieve doelstelling voor de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel niet is gehaald.¹⁷ Naast in de signalering en opsporing van mensensmokkelzaken gelegen oorzaken¹⁸ noemt de minister als reden voor het niet halen van de doelstelling dat in de politieregio's vaker prioriteit is gegeven aan de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Die prioritaire aandacht voor mensenhandel boven mensensmokkel hangt, zo geeft de minister aan, samen met het feit dat mensenhandel, anders dan mensensmokkel, een slachtofferdelict is en er bij mensenhandel bovendien vaak sprake is van openbare orde aspecten.¹⁹ Onder aantekening dat de bestrijding van mensensmokkel tot de prioriteiten van de regering blijft behoren, geeft de minister van Justitie vervolgens aan dat hij, in het licht van de dalende asielinstream en een verhoogde aandacht voor mensenhandel, een bijstelling (naar beneden) van de kwantitatieve doelstelling voor 2003 in de aanpak van mensensmokkel noodzakelijk acht. Het OM grijpt met bovenaangehaald citaat in zijn Jaarplan 2003 op deze brief terug. Het noemt daarbij weliswaar dezelfde streefcijfers met betrekking tot mensensmokkel als de minister, maar neemt tevens de mogelijkheid van afwijking daarvan op. Weliswaar wordt daarbij niet woordelijk gesteld dat een eventuele afwijking ten gunste van de aandacht voor mensenhandel zal komen, maar uit de context waarin dit is gesteld mag dit wel afgeleid worden.²⁰

Het belang van Criminaliteitsbeeldanalyses

Mede bepalend voor de daadwerkelijke opsporingsinspanningen op beide terreinen zullen zijn de (nog) op te stellen criminaliteitsbeeldanalyses (CBA) mensensmokkel en mensenhandel.²¹ In de eerder genoemde inventarisatie en nota strategische aanpak van de voormalige landelijk officier mensenhandel werd voor het opstellen van dergelijke analyses al gepleit en in zijn Meerjarenplan *Perspectief op 2006* (OM, 2002) kondigde het OM deze analyses eveneens aan. De huidige landelijk officier benadrukt eveneens het nut van CBA's, maar acht de rapportages van de NRM belangrijke, in zekere zin op een CBA gelijkende, bronnen van informatie voor het OM, die met aanvullingen op specifieke punten als een soort van CBA mensenhandel dienst kunnen doen.

Het OM Meerjarenplan is verbonden met het Veiligheidsprogramma van de Nederlandse regering en bevat afspraken met het OM in het kader van de uitvoering daarvan. In het Meerjarenplan beschrijft het OM in grote lijnen hoe het met de beperkte (capacitaire) middelen denkt om te gaan bij de uitvoering van de in het Veiligheidsprogramma neergelegde ambities van het kabinet. Met betrekking tot mensenhandel geeft het OM daarbij aan dat dat een speciaal thema is waarbij een versterking van de strafrechtelijke handhaving aan de orde is. Daarbij wordt een directe relatie gelegd met de vorming van de Nationale Recherche. Doel

¹⁷ Naar aanleiding van Kamervragen zegde de ambtsvoorganger van de huidige minister van Justitie de Kamer op 25 maart 2002 minimale aantallen aan de parketten aan te leveren mensensmokkelzaken toe. Van die zaken moest bovendien tenminste 50% ingewikkelder zaken betreffen en/of zaken waarin een vrijheidsstraf van meer dan zes maanden wordt gevorderd. Zaken derhalve, die ter beoordeling aan de meervoudige kamer zouden worden voorgelegd.

¹⁸ Dit betreft onder meer de verminderde inzet van de KMar op Schiphol in verband met de bolletjesslikkersproblematiek en de nadruk die op terrorismebestrijding wordt gelegd.

¹⁹ Door deze relatie te leggen met het openbare orde-aspect kan mensenhandel in het licht van het in het Veiligheidsprogramma gestelde ook worden beschouwd als voor het publiek kenbare criminaliteit in de openbare ruimte, waarvoor het primaat van opsporing en vervolging geldt.

²⁰ Daaraan draagt bij dat onder de noemer migratiecriminaliteit, mensensmokkel en mensenhandel door het OM in samenspraak worden genoemd. Wijzigingen in de aandacht voor het ene delict hebben dan logischerwijs tegengestelde gevolgen voor de opsporing van het andere delict.

²¹ Deze criminaliteitsanalyses, ook wel misdaadkaarten genoemd, moeten informatie verschaffen over en inzicht geven in het niveau en de concentratie van criminaliteit in een bepaald gebied, opdat het opsporings- en vervolgingsbeleid kunnen worden afgestemd op de daadwerkelijke behoefte en de beschikbare capaciteit doelgericht wordt ingezet.

van de Nationale Recherche is meer samenhang te brengen in de aanpak van de georganiseerde misdaad, waaronder mensenhandel.²²

7.2.3 Mensenhandel in de (landelijke) OM-structuur

In 2003 veranderde de wijze waarop het onderwerp mensenhandel in de landelijke structuur van het OM is gepositioneerd. Dit houdt voor een belangrijk deel verband met de vorming van de Nationale Recherche in de loop van 2003.²³ De bestaande kernteams werden namelijk ondergebracht bij de Nationale Recherche en voorts werd het onderwerp mensenhandel aan de (kern)taken van de Nationale Recherche toegevoegd. De aansturing van de kernteams bleef in handen van de kernteamofficieren en staat, via de landelijk officieren op de respectieve terreinen, onder rechtstreeks gezag van (de hoofdofficier van) het Landelijk Parket. Met het oog op deze wijzigingen werd de functie van landelijk officier van justitie met de gecombineerde portefeuilles mensensmokkel, mensenhandel en kinderpornografie met ingang van 15 augustus 2003 overgedragen aan de (toenmalig) kernteamofficier van justitie van het Kernteam Noordoost-Nederland (NON), waaronder de Unit Mensensmokkel (UMS) ressorteert. Tegelijkertijd werd het onderwerp mensenhandel officieel aan het takenpakket van de UMS toegevoegd. De kernteamofficier NON werd tevens landelijk officier mensensmokkel en mensenhandel; het taakgebied kinderpornografie werd van de beide andere portefeuilles losgekoppeld.²⁴ In een brief ter informering van de NRM over de voorgenomen wijzigingen in de wijze waarop het OM met het onderwerp mensenhandel zal omgaan²⁵ plaatst het College van Procureurs-Generaal de vorenbeschreven portefeuille-overdracht in de context van een verbreding van de aandacht naar migratiecriminaliteit, waaraan wordt toegevoegd dat onder dat laatste ook grensoverschrijdende vormen van mensenhandel dienen te worden verstaan. In het midden blijft waar de opsporing en vervolging van (puur) nationale vormen van mensenhandel (operationeel en beleidsmatig) worden gesitueerd, maar uit de opsporings- en vervolgingspraktijk is duidelijk dat deze vormen binnen het werkkterrein van de arrondissementale officieren mensenhandel (blijven) vallen. De (nieuwe) landelijk officier mensenhandel legt de lat van zijn werkkterrein bij mensenhandel (en -smokkel) als georganiseerde criminaliteit en niet bij het (veelal) transnationale karakter van het delict, al zal transnationaal en georganiseerd vrijwel altijd hand in hand gaan.²⁶ Daarmee ligt de opsporing en vervolging van de lokale en (inter)regionale vormen van mensenhandel in handen van de regiopolitie, zo nodig samenwerkend in interregionaal verband, onder aansturing van een arrondissementaal officier van justitie. De (inter)regio-overstijgende, georganiseerde vormen van mensenhandel worden opgepakt door de Nationale Recherche, aangestuurd door de landelijk officier. Dit sluit ook aan bij het doel en de taak van de Nationale Recherche. De landelijk officier heeft overigens geen formele gezagsrelatie met de arrondissementale officieren van justitie met mensenhandel in portefeuille.²⁷

²² Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de oprichting en taakstelling van de Nationale Recherche Hoofdstuk 6.

²³ Een andere reden voor de hier beschreven verandering ligt in wijzigingen in de positionering van het onderwerp mensensmokkel binnen het OM naar aanleiding van het rapport Faber (Faber, 2002). Vanwege het feit dat binnen de structuur van het Landelijk Parket de portefeuilles mensensmokkel en mensenhandel gekoppeld zijn, zijn veranderingen in de aanpak van mensensmokkel ook van invloed op de portefeuille mensenhandel.

²⁴ Kinderpornografie werd ondergebracht bij een collega officier van justitie bij het Landelijk Parket.

²⁵ Brief van 31 december 2003, in een vertraagde reactie op een brief van de NRM van 19 juli 2003.

²⁶ Aldus mondelinge toelichting van de landelijk officier.

²⁷ Een dergelijke gezagsrelatie past niet binnen de structuur van het OM en wordt ook niet nagestreefd. Voor wat het oppakken van mensenhandelzaken betreft dient derhalve op zowel nationaal niveau als op arrondissementaal niveau uitvoering gegeven te worden aan de uitgesproken prioriteit voor het onderwerp.

De landelijk officier ressorteert, net als zijn voorganger, onder het Landelijk Parket, van waaruit de aansturing van de gehele Nationale Recherche geschiedt. De landelijk officier is evenwel gestationeerd in Zwolle, van waaruit het Kernteam NON opereert.

Bij de overdracht van de portefeuille mensenhandel aan de nieuwe landelijk officier werden de operationele, tactische en voorbereidende strategische sturing afgesplitst van de meer beleidsmatige taken die eerder ook door de landelijk officier werden uitgevoerd. Het is de bedoeling de beleidsmatige taken op de terreinen mensensmokkel en mensenhandel onder te brengen bij een in te stellen 'expertisegroep', onder voorzitterschap van de Procureur-Generaal portefeuillehouder Georganiseerde Criminaliteit.²⁸ Deze expertisegroep moet fungeren als een landelijk beleidsoverleg migratiecriminaliteit en zal bestaan uit de arrondissementale officieren van justitie die mensenhandel en/of mensensmokkel in portefeuille hebben.²⁹ Dit landelijk beleidsoverleg krijgt tot taak om zorg te dragen voor landelijke afstemming, monitoring van resultaten en advisering en uitvoering van landelijk beleid. Het voornemen was om ter ondersteuning van dit beleidsoverleg een kenniscentrum in te stellen, waarbij bij voorkeur samenwerking zal worden gezocht met het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) en de Informatie-Eenheid Mensenhandel (IEM).^{30 31}

Op arrondissementaal niveau is in de positionering van het onderwerp mensenhandel geen wijziging gekomen. Per arrondissement is een officier van justitie aangewezen die als portefeuillehouder geldt voor het onderwerp mensenhandel.³² De precieze invulling van diens rol en taak verschilt per arrondissement, maar de betreffende officier van justitie geldt in elk geval als aanspreekpunt voor aangelegenheden op het terrein van mensenhandel.

Het in eerste instantie door de NRM geïnitieerde en later door de landelijk officier mensenhandel voortgezette periodieke overleg met deze portefeuillehouders heeft in 2003 niet meer plaatsgevonden.³³ Momenteel liggen, als aangegeven, plannen voor om dit overleg, onder voorzitterschap van de Procureur-Generaal portefeuillehouder Georganiseerde Criminaliteit, opnieuw op te pakken, met als aandachtsgebied migratiecriminaliteit.³⁴

²⁸ Over de specifieke verdeling van de operationele en beleidsmatige taken wordt bij het schrijven van deze rapportage nog overleg gevoerd tussen het Parket-Generaal en de landelijk officier. Duidelijkheid over de verdeling en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden is van belang, omdat beide taken onderling van invloed zijn. Inmiddels zijn de overleggen met de arrondissementale portefeuillehouders mensenhandel, die als klankbord dienen voor de PG portefeuillehouder Georganiseerde Criminaliteit, weer opgestart met een vergaderfrequentie van tweemaal per jaar.

²⁹ In een aantal arrondissementen zijn beide onderwerpen bij dezelfde officier ondergebracht, in andere arrondissementen betreft het gescheiden portefeuilles. In dit verband opperde de voormalig landelijk officier om bij alle parketten officieren migratiecriminaliteit aan te stellen. Deze gedachte werd ingegeven door de door haar signaleerde grote raakvlakken tussen mensensmokkel en mensenhandel. De huidige landelijk officier acht een dergelijke koppeling echter niet zonder meer logisch (Vromans, 2003).

³⁰ Inmiddels is besloten dat er weliswaar geen specifiek OM-expertisecentrum komt, maar dat er wel gebruik zal worden gemaakt van bestaande expertise in het veld van politie en justitie.

³¹ Zie voor uitleg over IEM en IAM Hoofdstuk 6. De beide instanties staan, anders dan voorheen, onder gezag van de landelijk officier mensensmokkel en mensenhandel. Door deze eenhoofdige leiding is een betere afstemming van de respectieve activiteiten mogelijk en kan voldoende aandacht aan de beide delicten worden besteed, met passende prioritering wanneer keuzen gemaakt moeten worden.

³² In een aantal gevallen is de portefeuille mensenhandel in dezelfde functionaris gecombineerd met de portefeuille mensensmokkel. Er is, voor zover bekend, nog geen sprake van portefeuillehouders migratiecriminaliteit, waarin beide portefeuilles zijn opgegaan.

³³ De laatste bijeenkomst dateert daarmee van november 2002. Het was de bedoeling van de toenmalige landelijk officier de eerstvolgende bijeenkomst gedeeltelijk te combineren met het periodieke overleg tussen de arrondissementale portefeuillehouders mensensmokkel. Een dergelijk gecombineerd overleg heeft evenwel nooit plaatsgevonden.

³⁴ Het overleg is in april 2004 weer hervat, zij het met de onderwerpen mensensmokkel en mensenhandel in afzonderlijke, maar wél elkaar in tijd opvolgende, overleggen. De huidige landelijk officier is namelijk voorstander van het gescheiden houden van beide onderwerpen en hij vermijdt de term migratiecriminaliteit, omdat dat tot verschillen in interpretatie leidt en niet tot verheldering bijdraagt.

7.2.4 Versterking van de handhaving

De in het Veiligheidsprogramma, het Meerjarenplan en het Jaarplan aangekondigde versterking van de rechtshandhaving zal ook zijn beslag moeten krijgen voor wat betreft het onderwerp mensenhandel, nu ook dit delict binnen de grenzen van de daar beschreven ambities valt. Hoewel er geen specifieke kwantitatieve doelstellingen op dit terrein zijn geformuleerd zullen bepaalde ontwikkelingen en instrumenten ongetwijfeld een positieve bijdrage kunnen leveren aan het aantal mensenhandelzaken dat door het OM wordt opgepakt. Genoemd werden reeds het instellen van de Nationale Recherche en het toevoegen van het onderwerp mensenhandel aan het takenpakket daarvan, het voornemen om criminaliteitsbeeldanalyses mensenhandel te maken en het opstellen van onderzoeksvoorstellen door IEM. Dit zijn handvatten die politie en justitie in hun taken beter faciliteren en daarmee bijdragen aan een versterking van de daadwerkelijke opsporing en vervolging van mensenhandel.³⁵

Taakoverdracht Vreemdelingendienst aan de IND en versterking van de strafrechtelijke handhaving

Ook de in het Veiligheidsprogramma aangekondigde overdracht van de administratieve toelatingstaken van de Vreemdelingendiensten naar de IND, waardoor er extra capaciteit vrijkomt voor de opsporing van criminele illegale vreemdelingen en voor het toezicht op (illegale) vreemdelingen, kan (indirect) een dergelijk effect hebben. Het toezicht door de Vreemdelingendienst is in eerste instantie weliswaar gericht op het tegengaan van ongewenste instroom en ongewenst verblijf van vreemdelingen en niet op het tegengaan van mensenhandel. Maar omdat het aantal identiteitsvaststellingen door de Vreemdelingendienst vrijwel zeker maatgevend gaat zijn voor haar prestaties,³⁶ is vanwege de grotere beschikbare personele capaciteit een toename daarvan te verwachten. Dat betekent dus meer contacten met (illegale) vreemdelingen. Indien daarbij strikt de hand wordt gehouden aan de criteria die in de B9-regeling worden gesteld aan het verlenen van die status aan vermoedelijke slachtoffers,³⁷ zou het verscherpte toezicht kunnen leiden tot veelvuldiger signalering van vermoedelijke slachtoffers mensenhandel. Daaruit kunnen opsporingsindicaties naar voren komen die uiteindelijk weer leiden tot behandeling van meer mensenhandelzaken door politie en justitie.³⁸

Meer en meer specifieke kennis van factoren die een rol spelen bij het delict mensenhandel, alsmede inzicht in de knelpunten die zich bij de opsporing en vervolging daarvan voordoen, is onontbeerlijk voor een adequate aanpak. Scholing van de bij de bestrijding betrokken actoren is dan ook van belang. Door het *Politie Onderwijs- en Kenniscentrum* (LSOP), in samenspraak met de (toenmalig) landelijk officier mensenhandel, werd daartoe een cursus ontwikkeld voor officieren - portefeuillehouders mensenhandel en hun ondersteuning. Deze cursus werd in 2003 door *Studiecentrum Rechtspleging* (SSR)³⁹ aangeboden. Centraal tijdens de cursus stonden de kennis en vaardigheden die de officier van justitie moet hebben als onderzoeksleider voor het aansturen en toetsen van politieteams in het opsporingsonderzoek mensenhandel. Daarbij passeerden onderwerpen als relevante (internationale) wet- en regelgeving, telasteleggingstechniek, de werkwijze van de politie in mensenhandelzaken - zowel bestuurlijk als strafrechtelijk,

³⁵ Dat hoeft overigens niet te betekenen dat het aantal mensenhandelzaken dat wordt vervolgd ook zal stijgen. Wel zal het van positieve invloed zijn op het aantal zwaardere zaken dat voor de rechter kan worden gebracht. Dit laat onverlet dat met de politie kwantitatieve afspraken zijn gemaakt, onder meer over aan het OM ter afdoening aan te bieden zaken (40.000 misdrijfzaken tot en met 2006). In die afspraken is evenwel op landelijk niveau niet gespecificeerd naar soorten zaken.

³⁶ Algemeen Politieblad 2004, nr. 1, pp.10-11.

³⁷ Dit (b)lijkt in de huidige praktijk nog wel eens niet het geval te zijn; zie Hoofdstuk 6.

³⁸ In de zogenaamde *Illegale nota* van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (bijlage *Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland* bij een brief van 23 april 2004 aan de Tweede Kamer) wordt als een van de maatregelen die kunnen bijdragen aan verbetering van de aanpak van mensenhandel en die mede de criminele structuren achter illegaliteit bestrijden, voorgesteld dat in het kader van het politieke vreemdelingentoezicht actief aandacht wordt gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel.

³⁹ Het opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht in Nederland.

de positie en de belangen van het slachtoffer en de rol van ketenpartners als gemeenten, STV, IND en GGD, de revue.⁴⁰

Versterking van de handhaving houdt een kwantitatief en een kwaliteitselement in zich. Dat betekent niet enkel een optreden en (af)handelen conform de geldende regelgeving en afspraken, maar ook een zekere mate van uniformiteit daarin. Voor beide kwaliteitsaspecten geldt dat opleiding en scholing ter aanvulling van kennis en vaardigheden onontbeerlijk zijn. Daarnaast is meer consistentie en uniformiteit in het landelijk strafvorderingsbeleid een belangrijke indicator voor kwaliteit, omdat dit leidt tot een toename van de rechtsgelijkheid. Met het oog hierop zijn binnen het OM op tal van terreinen richtlijnen opgesteld. Richtinggevend bij de opsporing en vervolging van mensenhandel is de *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie*.⁴¹ Deze aanwijzing, die in de Eerste Rapportage^{NRM1} reeds werd beschreven, heeft sinds haar inwerkingtreding geen wijziging ondergaan. Met het oog op diverse, elders in deze rapportage beschreven, tussentijdse ontwikkelingen,⁴² alsmede vanwege de aankomende wetwijziging waarmee het bereik van de mensenhandelbepaling wordt verruimd tot alle vormen van sociaal-economische uitbuiting, is aanpassing van deze aanwijzing evenwel noodzakelijk. De geldigheidsduur van de huidige aanwijzing loopt tot 1 oktober 2004, dus ook los van de ontwikkelingen is (spoedige) herziening (dan wel verlenging) aangewezen.

Bos/Polaris

Ter bevordering van de eenheid in de strafvordering ontwikkelde het OM de zogenaamde Polaris-richtlijnen (Projectgroep Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen voor Strafvordering).⁴³ Deze richtlijnen hebben tot doel een indicatie van strafmodaliteit, strafsoort en strafmaat te geven bij de beoordeling van strafbare feiten op grond van geobjectieerde omstandigheden (Schurer & Van Loon, 2000). Polaris werd eind negentiger jaren van de vorige eeuw in gebruik genomen en bevat richtlijnen ter zake van ongeveer 120 basisdelicten. Anno 2004 maakt mensenhandel daarvan echter geen deel uit, waardoor uniformering in het strafvorderingsbeleid in dit delict op deze wijze nog geen realiteit is. Het Meerjarenplan vermeldt evenwel dat het Bos/Polaris systeem zal worden geëvalueerd en uitgebreid, zodat ook (onder meer) zware misdrijven - waar mensenhandel onder valt te verstaan - onder de systematiek komen te vallen. Voorts zal het systeem ten behoeve van de transparantie via het internet toegankelijk gemaakt worden voor de advocatuur en de burger.

Tot slot mag verwacht worden dat ook het voorgestane, in voornoemde OM-plannen aangekondigde betere slachtofferbeleid op zijn eigen wijze zal bijdragen aan een versterking van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaronder mensenhandel. Daarover meer in §7.2.5.

7.2.5 Slachtofferbeleid

Volgens het Meerjarenplan en het Jaarplan zal het OM niet alleen meer zaken (moeten) gaan behandelen en voor de rechter brengen, maar beoogt het tevens een gericht slachtofferbeleid te voeren. Onderdeel daarvan zijn rechtsherstel voor het slachtoffer en, in het kielzog daarvan, versterking van de rol van het slachtoffer in de strafprocedure.

⁴⁰ De cursus bleek in een grote behoefte te voorzien, getuige ook de zeer goede evaluatie ervan. Onduidelijk is of de cursus in de toekomst herhaald kan worden, omdat vooralsnog de noodzakelijke financiële middelen daartoe ontbreken.

⁴¹ Aanwijzing d.d. 29 juni 1999, in werking getreden op 1 oktober 2000 (Stc. 2000, 188).

⁴² Bijvoorbeeld de wijziging van het mensenhandelartikel 250a WvSr per 1 oktober 2002, maar ook de aangekondigde wijziging van de B9-regeling en de praktijk om onder het huidige begrip mensenhandel ook de verboden vormen van exploitatie van prostitutie te vatten.

⁴³ Dit geautomatiseerde systeem wordt ondersteund door het zogenaamde BOS (Beslissing Ondersteunend Systeem), dat de officier ondersteunt bij de toepassing van de Polaris-richtlijnen door die geautomatiseerd aan te bieden, opdat alle relevante richtlijnen bij de beoordeling van een zaak worden meegenomen.

7.2.5.1 Rechtsherstel

Wat betreft rechtsherstel kondigt het OM in zijn Meerjarenplan aan dat het belang daarvan overeind gehouden moet worden: "De komende jaren zullen evenwel meer staan in het teken van consolidatie, dan dat er allerlei nieuwe initiatieven worden genomen, dan wel dat bestaande doelstellingen worden aangescherpt." Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is daarvan een voorbeeld. Inspanningen tot ontneming zullen geconcentreerd worden op zaken waarin alleen met een dergelijke vordering het criminele voordeel kan worden afgenomen. In het Jaarplan 2003 werd dit geconcretiseerd tot het streven om tenminste 9,2 miljoen aan wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Een onderverdeling naar soorten criminaliteit wordt daarbij niet gemaakt.

BOOM en ontneming

In zijn Jaarplan 2003 vermeldt het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) dat het onjuist zou zijn te concluderen dat het goed gaat met ontnemen in Nederland. "Het gaat weliswaar steeds beter in die zin dat de opbrengsten toenemen, maar er moet ook worden geconstateerd dat het toepassen van het ontnemingsinstrumentarium nog steeds geen vaste praktijk is binnen het Openbaar Ministerie. Dat is frustrerend en daar moet verandering in komen." Als adviesbureau op het terrein van ontnemingen vindt BOOM dan ook dat het daarin een aanjaagfunctie heeft richting het OM. Naast onder meer advies en ondersteuning aan de parketten in ontnemingszaken, 'doet' BOOM ook zelf ontnemingszaken. Hierbij wordt de aandacht in toenemende mate gericht op kernteamonderzoeken en grotere fraude- en witwasonderzoeken. In 2003 verrichtte het BOOM zelf onderzoek naar ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in mensensmokkelzaken. Nu in de structuur van het OM mensensmokkel en mensenhandel in één adem worden genoemd en bovendien de bij het kernteam NON ondergebrachte UMS binnen de Nationale Recherche ook mensenhandelzaken zal gaan draaien, zal de prioritair aandacht van BOOM voor ontneming wellicht ook voor die zaken gaan gelden. In overleg met de NRM toonde BOOM zich bereid na te gaan in hoeverre in mensenhandelzaken sprake is van ontneming en die bevindingen en knelpunten in kaart te brengen. Op basis van die uitkomsten zouden dan oplossingen gezocht kunnen worden ter verbetering van de ontneming in mensenhandelzaken.

In concrete ontnemingszaken blijkt het overigens moeilijk om de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen (Meloen e.a., 2003). Hiervoor zou de vermogensvergelijkingsmethode wellicht uitkomst kunnen bieden.⁴⁴ Het gebruik van deze methode werd door de Hoge Raad goedgekeurd in een ontnemingszaak tegen een bekende drugsbaron (HR, 28 mei 2002, LJN-nummer AE1182, zaaknummer 01514/01P). De Hoge Raad oordeelde daarin dat de bewijslast of en hoeveel vermogen met strafbare feiten is verdiend op redelijke en billijke wijze mag worden verdeeld tussen het OM en de verdachte in de ontnemingszaak. De verdachte zal moeten kunnen aantonen dat de stijging van zijn vermogen niet of niet geheel is veroorzaakt door gepleegde strafbare feiten. Kan hij dit niet, dan kan de uitkomst van de vergelijking door het OM worden gebruikt als basis voor de vordering tot ontneming. Het moet daarbij wel gaan om een beredeneerde vermogensvergelijking die is gebaseerd op wettige bewijsmiddelen en betrokkene moet in de gelegenheid zijn gesteld tegenover de rechter aannemelijk te maken dat de vastgestelde stijging van zijn vermogen niet of niet geheel zijn oorzaak vindt in strafbare feiten.

Onder de noemer van rechtsherstel valt ook de schadevergoeding aan slachtoffers van strafbare feiten. De inspanningen om een dergelijke schadevergoeding te bewerkstelligen blijven een wezenlijk element vormen van het beleid, ook al gaat dit soms ten koste van een snelle afdoening van zaken.⁴⁵ Het OM relativeert de aandacht voor schadevergoeding ook weer enigszins, door aan te geven dat dit niet ten koste van alles nagestreefd moet worden. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin te investeren in het vergoeden van schade door de dader indien dat op voorhand al niet lijkt te kunnen lukken. Het is dan niet verstandig, zo wordt in het

⁴⁴ Deze methode houdt in dat het aangetroffen of veronderstelde vermogen van een veroordeelde persoon wordt vergeleken met het vermogen dat deze had voordat hij de strafbare feiten pleegde. Wanneer de veroordeelde een toename van zijn vermogen niet kan verklaren uit legale activiteiten, dan kan deze toename geacht worden het resultaat te zijn van de criminele activiteiten.

⁴⁵ Dit laatste is een ander streven van het OM in het kader van zijn Meerjarenplan.

Meerjarenplan aangegeven, bij het slachtoffer verwachtingen te wekken die tot teleurstelling zullen leiden. In de managementafspraken in het Jaarplan 2003 wordt hierover gemeld dat het percentage slachtoffers “- dat aangegeven heeft schadebemiddeling te wensen - dat geld in de knip krijgt 40%” zal bedragen. Ook dit wordt niet nader gespecificeerd naar soort delict.

7.2.5.2 Versterking van de rol van het slachtoffer

In hun grondstructuur zijn het strafrecht en de strafvordering in Nederland dadergericht; het slachtoffer speelt daarin slechts een marginale rol. Toch zijn er in de loop der jaren diverse initiatieven tot stand gekomen om de positie van het slachtoffer in het strafproces te verstevigen. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar de formele en de materiële positie van het slachtoffer.⁴⁶ De formele positie van het slachtoffer in het strafproces wordt bepaald door de regelgeving inzake slachtofferzorg, zijnde de Wet Terwee⁴⁷ en diverse aanwijzingen van het college van Procureurs-Generaal op dit terrein.⁴⁸

De Aanwijzing slachtofferzorg

De *Aanwijzing slachtofferzorg* bevat nadere regels met betrekking tot slachtofferzorg door politie en OM. Hierin worden aan politie en OM taken opgedragen ter verbetering van de bejegening van en informatieverstrekking en schadevergoeding aan slachtoffers. De uitgangspunten uit die richtlijn gelden als uitgangspunt voor de uitvoering van de slachtofferzorg door politie en het OM en betreffen meer concreet:

- een correcte en waar nodig persoonlijke bejegening van het slachtoffer;
- verstrekking van informatie aan het slachtoffer waarbij geldt dat deze informatie zo snel mogelijk aan het slachtoffer moet worden verstrekt en tevens dat deze informatie duidelijk en relevant is;
- het zoveel mogelijk benutten van de mogelijkheid tot schaderegeling in het kader van de afhandeling van de strafzaak. Het kan hierbij zowel gaan om materiële als om immateriële schade.

De wijze waarop deze regelgeving wordt uitgevoerd door de daarvoor aangewezen instanties bepaalt de materiële positie van het slachtoffer. De genoemde regelingen bieden het slachtoffer bepaalde rechten, zoals het recht zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces, het recht op inzage in processtukken, het recht op correcte bejegening en het recht op snelle, duidelijke en relevante informatie van politie en OM over belangrijke stappen in het strafproces, inclusief een slachtoffergesprek bij zeer ernstige misdrijven.

Nu het Jaarplan aangeeft dat er in 2003 in het slachtofferbeleid geen nieuwe initiatieven worden ingevoerd, heeft de door het OM aangekondigde versterking van de rol van het slachtoffer met name betrekking op de materiële positie van het slachtoffer. De wijze dus waarop het OM met de al bestaande regelingen omgaat. Het Jaarplan noemt één concreet, al bestaand, voorbeeld, namelijk de zogenaamde slachtofferverklaring.⁴⁹ Dit is een belangrijk

⁴⁶ Uit: *Notitie inzake de positie van het slachtoffer in het strafproces* (www.victimology.nl).

⁴⁷ Wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten (wet van 23 december 1992, Stb. 1993, 29; in werking getreden op 1 april 1995).

⁴⁸ De *Aanwijzing slachtofferzorg* van 1 augustus 1999 (na verlenging geldig tot 31 december 2003 en nadien verlengd tot 1 juni 2004; met ingang van die datum treedt een gewijzigde tekst in werking (registratienummer 2004A004, Stc. 2004, 80)), de *Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedendelicten* van 1 oktober 1999 (gewijzigd op 9 januari 2001 en na verlenging geldig tot 1 april 2004) en de *Aanwijzing opsporing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties* van 1 oktober 1999 (gewijzigd op 9 januari 2001 en geldig tot 1 oktober 2003).

⁴⁹ Dit betreft een schriftelijke verklaring van het slachtoffer die in de vorm van een proces-verbaal, opgesteld door een politiefunctionaris uit het opsporingsteam, aan het strafdossier wordt toegevoegd. De rechter kan daardoor kennis nemen van zaken als emotionele en materiële schade en letsel van het slachtoffer, alsmede van zijn relatie tot de verdachte en de procesopstelling. Een slachtofferverklaring kon (tot voor kort) enkel in twee soorten zaken worden opgesteld, namelijk ernstige geweld- en zedenzaken en art. 6 Wegenverkeerswet-zaken (dood c.q. zwaar

instrument voor het rechtsgevoel van het slachtoffer, omdat het hem in de gelegenheid stelt zich (schriftelijk) te uiten over hetgeen hem is overkomen. Het OM experimenteert al enige jaren met deze slachtofferverklaring, die een aanvulling vormt op de slachtoffergesprekken die het OM kan voeren.⁵⁰ In 2002 werd besloten het experiment te evalueren (OM, 2002). In het Jaarplan 2003 werd aangekondigd dat op basis van een verrichte positieve evaluatie een landelijk beleid ten aanzien van de slachtofferverklaring wordt voorbereid.⁵¹

Het werken met een schriftelijke slachtofferverklaring heeft geen wettelijke grondslag en is daarmee ook geen 'afdwingbaar' recht voor het slachtoffer. Teneinde slachtoffers en nabestaanden de wettelijke mogelijkheid te geven zich mondeling te uiten, presenteerde het Kamerlid Dittrich in 2001 een Voorstel van wet tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, het *Wetsvoorstel invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden*.⁵² Doel van het wetsvoorstel is het slachtoffer, dan wel diens nabestaande, het recht te geven tijdens de terechtzitting een verklaring af te leggen over de gevolgen die het ten laste gelegde feit bij hem teweeg heeft gebracht.

Spreekrecht slachtoffers

Indien het slachtoffer de officier van justitie hierom (schriftelijk) verzoekt, dient deze laatste aan dat verzoek gevolg te geven en het slachtoffer op te roepen ter terechtzitting. Nadrukkelijk betreft het enkel een spreekrecht over de gevolgen van het strafbare feit voor het slachtoffer (of de nabestaande), niet het recht diens visie te geven op de verdachte of over de toe te kennen straf.⁵³ Die taak blijft voorbehouden aan de officier van justitie. De aard van de delicten bij de berechting waarvan het slachtoffer gebruik kan maken van dit spreekrecht, is in het voorstel beperkt tot misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, alsmede enkele bijzondere misdrijven. Dit betreft met name misdrijven waarbij inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer.⁵⁴ Mensenhandel (art. 250a WvSr) is één van die delicten en is dan ook specifiek vermeld.

Het wetsvoorstel is, na amendering, door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen op 17 januari 2003 en is momenteel in behandeling in de Eerste Kamer.⁵⁵ Het brengt overigens geen wijziging in de voornoemde praktijk van het afleggen van een schriftelijke slachtofferverklaring, die aan het strafdossier kan worden toegevoegd.

7.3 Vervolgings specifieke punten

In de praktijk van de vervolging van mensenhandelzaken wordt het OM geconfronteerd met tal van zaken die een praktisch probleem kunnen vormen en daarmee van invloed zijn op het werk van het OM. In deze paragraaf worden er drie veel genoemde beschreven.

lichamenlijk letsel door schuld in het verkeer).

⁵⁰ Een slachtofferverklaring is een aanvullende verklaring afgelegd ten overstaan van een politiefunctaris en is dus geen proces verbaal opgesteld door de officier van justitie naar aanleiding van een slachtoffergesprek.

⁵¹ Het College van PG's droeg de parketten op met ingang van 1 mei 2004 van start te gaan met de schriftelijke slachtofferverklaring en gaf bij die gelegenheid de daarvoor geldende criteria en de te volgen procedure aan. Mensenhandel behoort tot de specifiek genoemde misdrijven waarbij het OM het slachtoffer zal aanbieden een schriftelijke slachtofferverklaring op te laten stellen.

⁵² Voorstel van wet d.d. 15 maart 2001, TK 2000-2001, 27 632 nr. 1.

⁵³ In Engelse termen uitgedrukt een victim *impact* statement, geen victim *opinion* statement. Het verschil van dit spreekrecht met de nu reeds door het OM gehanteerde slachtofferverklaring is het feit dat het spreekrecht mondeling ter terechtzitting wordt uitgeoefend en bovendien in een ruimere categorie delicten toepasbaar is.

⁵⁴ Daarnaast ook enkele vermogensdelicten en het veroorzaken van dood of zwaar lichamenlijk letsel in het verkeer.

⁵⁵ Daar werd het wetsvoorstel op 11 mei 2004 aangenomen.

7.3.1 Vervolging en internationale rechtshulp

Het vaak transnationale karakter van mensenhandel en het feit dat voor de aanpak ervan, bij gebrek aan grensoverstijgende opsporings- en vervolgingsbevoegdheden, teruggevallen moet worden op in beginsel puur nationale middelen en bevoegdheden kan het OM voor problemen stellen bij de vervolging van dit delict. Welke problemen dit zijn en de invloed daarvan op de bestrijding van mensenhandel door het OM is bestudeerd in het promotie-onderzoek *Trafficking in Persons - Prosecution from a European Perspective* (Rijken, 2003).⁵⁶

Nadat aan de hand van een viertal criteria⁵⁷ voorlopig⁵⁸ is geconcludeerd dat mensenhandel gekwalificeerd kan worden als een transnationaal misdrijf,⁵⁹ werden door middel van bestudering van internationale documenten en van OM-dossiers in mensenhandelzaken en via interviews met officieren van justitie belemmeringen voor een effectieve vervolging in Nederland van dit transnationale delict geïdentificeerd.⁶⁰ Op basis daarvan bracht de onderzoeker een aantal materiële, procedurele en organisatorische belemmeringen op het terrein van internationale samenwerking in beeld:

- Een van de belangrijkste belemmeringen voor een effectieve vervolging van mensenhandel is het feit dat slachtoffers en getuigen vaak niet meer in het land aanwezig zijn, veelal ten gevolge van het feit dat zij het land zijn uitgezet door de vreemdelingenpolitie. In sommige gevallen zijn die slachtoffers vóór uitzetting nog gehoord door de politie of de rechter-commissaris, maar meestal was dat niet het geval.⁶¹ In het kader van de vervolging betekent dit dat die slachtoffers en getuigen vaak alsnog opgespoord moeten worden, hetgeen in de praktijk problematisch is.⁶²
- Slachtoffers en getuigen die, vrijwillig of onvrijwillig, zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst zijn vaak onwillig een verklaring af te leggen. Deze onwil wordt voornamelijk veroorzaakt door angst voor en bedreigingen door de handelaren of hun kompanen, alsmede door de slechte ervaringen die de slachtoffers en getuigen hebben met de autoriteiten in hun land van oorsprong en de contacten die die autoriteiten hebben met de handelaren. Ook willen slachtoffers en getuigen, uit vrees voor de consequenties daarvan, hun 'verleden in de prostitutie' niet aan de grote klok hangen noch daaraan herinnerd dan wel daarmee geconfronteerd worden.
- Ook van slachtoffers en getuigen die (nog) in Nederland zijn is het moeilijk een verklaring te verkrijgen. Ook hier speelt angst voor de handelaren een belangrijke rol, maar eveneens de moeite die het politie en justitie in het algemeen kost om een vertrouwensrelatie met

⁵⁶ Dit onderzoek is mede gebaseerd op de studie van een aantal mensenhandeldossiers bij het OM, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Voor dit deel van het onderzoek heeft de onderzoeker samengewerkt met en gebruik gemaakt van de inzagebevoegdheid van het Bureau NRM in (lopende) strafdossiers.

⁵⁷ Deze criteria zijn: 1). een zekere mate van organisatie is nodig voor het plegen van het delict, 2). het delict raakt de belangen van meer dan één staat, 3). de betrokkenheid van meerdere staten verergert de problemen bij de vervolging en 4). effectieve oplossingen voor de aanpak van het delict worden buiten nationale grenzen gezocht (Rijken, 2003. p.49 en pp.87-89).

⁵⁸ Voorlopig, omdat in het verdere verloop van de studie moest worden vastgesteld of in geval van mensenhandel aan de laatste twee, vermoedelijk toepasselijke, criteria daadwerkelijk wordt voldaan

⁵⁹ Het belang mensenhandel te kunnen kwalificeren als een transnationaal misdrijf is gelegen in het feit dat de bestrijding van een transnationaal misdrijf een benadering vanuit een niet-nationaal perspectief rechtvaardigt.

⁶⁰ Dit betreft het voor onderhavig hoofdstuk meest relevante derde criterium, waarop in de hoofdstukken 5 en 6 van het promotie-onderzoek uitgebreid wordt ingegaan.

⁶¹ Een betere samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie en politie en justitie, met name de officieren van justitie, zou al het risico verminderen dat slachtoffers en getuigen, die in mensenhandelzaken essentieel zijn voor een succesvolle vervolging, worden teruggestuurd naar hun land van herkomst nog voordat zij zijn gehoord door de politie of, nog belangrijker, door de rechter-commissaris.

⁶² In dit verband werd opgemerkt dat de verdediging vaker vraagt om slachtoffers of getuigen te horen wanneer die niet langer in Nederland aanwezig zijn en dus moeilijk(er) vindbaar (Rijken, 2003, p.227).

betrokkene op te bouwen. Het feit dat de criteria voor uitzetting van illegale vreemdelingen in veel gevallen strikt worden toegepast, ongeacht of iemand een slachtoffer of getuige is, werkt in dit geval evenmin stimulerend.

- De betrouwbaarheid van lokale opsporingsfunctionarissen in sommige buitenland wordt soms betwijfeld. Dat beïnvloedt ook op negatieve wijze de betrouwbaarheid van materiaal dat van die functionarissen wordt verkregen ter staving van feiten en verhalen. Om die reden wordt die samenwerking dan ook wel gemeden. Op het centrale niveau zijn de ervaringen vaak beter.
- De formaliteiten die vervuld moeten worden bij strafrechtelijke samenwerking worden in het algemeen ervaren als belemmering voor het proces van die samenwerking.⁶³ Vaak is het lastig de bevoegde functionarissen te achterhalen en formele reacties willen soms lang op zich laten wachten. Om die reden is er een voorkeur voor direct contact tussen de uitvoerende functionarissen. Dat vergemakkelijkt en bespoedigt de uitwisseling van noodzakelijke informatie veelal enorm. Het bestaan van liasons wordt in dit verband als positief ervaren.⁶⁴ Ondanks de veelal vlotte(re) directe communicatie, worden rechtshulpverzoeken om procedurele redenen ook altijd via de formele communicatiekanalen gedaan.
- In de contacten met sommige landen wordt een gebrek aan erkenning c.q. aandacht en prioriteitstelling voor mensenhandel ervaren. Dit geldt ook voor Nederland en is een belangrijke oorzaak voor vertragingen in de strafrechtelijke samenwerking in mensenhandelzaken. Met enkele, met name Afrikaanse landen, is überhaupt geen sprake van samenwerking.
- Taal vormt een belangrijke vertragende factor in de internationale samenwerking. Documenten en gesprekken moeten vertaald worden en ook verhoren maken de tussenkomst van een tolk noodzakelijk. Ten aanzien van verdachten levert dit soms problemen op, omdat tolken bang zijn voor de verdachten of hen in bescherming nemen. Bij slachtoffers bemoeilijkt de tussenkomst van een tolk het vertellen van ervaringen en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de politie. Ook zijn niet altijd voldoende tolken beschikbaar en zijn niet alle tolken betrouwbaar. Als gevolg van taalbarrières ontstaan vaak ook onduidelijkheden en loopt de samenwerking tussen instanties van verschillende landen soms vertragingen op.

Het volgens de onderzoeker meest opmerkelijke onderzoeksresultaat is de constatering dat de (geïnterviewde) officieren van justitie de noodzaak tot strafrechtelijke samenwerking als een belemmering voor de strafprocedure zien. Het duurt naar hun mening meestal lang en houdt veel risico's van falen in zich. Om die reden trachten de officieren internationale samenwerking zoveel mogelijk te vermijden, zelfs als dat ten koste gaat van de mogelijkheid een of meerdere gerelateerde misdrijven ten laste te leggen. De onderzoeker concludeert dan ook dat de vervolging van mensenhandel wordt bemoeilijkt wanneer meerdere landen zijn betrokken en zij is van mening dat het transnationale karakter van het delict mensenhandel een andere wijze van vervolging rechtvaardigt dan een vervolging die is gebaseerd op puur nationale competenties. Die oplossing ligt idealiter in het bestaan van regionale rechtsmacht op EU niveau. Hoewel de EU langzaam gaat richting meer samenwerking op strafprocedureel gebied (met behoud van nationale competenties) en richting harmonisatie van materiële strafrechtelijke normen, is ze nog ver van een eigen straf(procedureel)recht. De belangrijkste reden daarvoor is een gebrek aan vertrouwen bij de lidstaten in elkaars rechtssysteem. De onderzoeker ziet evenwel de voorstellen in het kader van de Europese

⁶³ Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat die formaliteiten per land zeer (kunnen) verschillen.

⁶⁴ Geconstateerd wordt dat met name de politie veel van dergelijke directe contacten heeft. Op het niveau van de rechterlijke macht zijn die contacten veel beperkter. De geïnterviewde officieren van justitie achten contacten ook op dat terrein nuttig en zij pleiten dan ook voor meer van dergelijke liaisons (Rijken, 2003, p.210).

Conventie tot het laten samengaan van de drie pijlers⁶⁵ als een ontwikkeling die uiteindelijk kan leiden tot het overhevelen naar de EU van nationale bevoegdheden op het terrein van politie en justitiële samenwerking in strafzaken. De Europese aanklager en Eurojust zouden daarbij een belangrijke rol moeten gaan vervullen.

Omdat dit nog een lange weg te gaan lijkt en het bovendien de vraag is of lidstaten hun nationale primaat op het terrein van het strafrecht ooit helemaal willen opgeven, pleit de onderzoeker voor een tweesporenbeleid in de aanpak van mensenhandel in EU-verband. Hierin zou de operationele macht grotendeels bij de nationale autoriteiten blijven liggen, maar zou een monitorend orgaan op Europees niveau de coördinatie van de vervolging van mensenhandelzaken binnen de EU verzorgen. Dat orgaan zou de mensenhandelzaken voor nationale rechtbanken aanbrengen en de nationale bevoegde autoriteiten in dit verband monitoren. Dit monitorende orgaan zou heel wel een Europees aanklager in Eurojust-verband kunnen zijn, aldus de onderzoeker. Op deze wijze kunnen de lidstaten in de huidige constellatie het best hun burgers beschermen tegen de gevaren van mensenhandel. Een nationale benadering van de slachtofferproblematiek is ook nodig, omdat binnen de EU het systeem voor de bescherming van slachtoffers en getuigen van mensenhandel gefragmenteerd en complex is en belangrijke hiaten vertoont.⁶⁶

7.3.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst, Openbaar Ministerie en de B9-regeling

Bij de uitvoering van de B9-regeling doet zich in de praktijk een aantal knelpunten voor tussen de IND en het OM.⁶⁷ Deze knelpunten liggen met name op het terrein van het vreemdelingenrecht en niet zozeer op strafrechtelijk terrein, maar zijn in de praktijk toch van invloed op de vervolging door het OM. Zo constateert de IND dat niet alle medewerkers van het OM voldoende op de hoogte zijn van de inhoud van de B9-regeling en van de verdeling van de bevoegdheden bij het beslissen op aanvragen voor een verblijfsvergunning. De specifieke rol van de IND en het OM daarin hangt namelijk af van de categorie vreemdelingen waar het om gaat. Wanneer er sprake is van een *slachtoffer* van mensenhandel dan beslist de IND zelfstandig op een verblijfsaanvraag in het kader van de B9-regeling.⁶⁸ Het OM heeft hierin geen rol, maar dient wel door de IND op de hoogte gesteld te worden van de beslissing, omdat dit relevant is voor het verdere traject van opsporing en vervolging.⁶⁹ Wanneer het echter gaat om een *getuige-aangever* van mensenhandel dan heeft het OM een adviserende rol richting de IND. Immers, enkel indien het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland van belang acht met het oog op opsporing en vervolging, wordt een verblijfsvergunning op

⁶⁵ Bedoeld zijn de drie pijlers waarop de EU is gefundeerd. De eerste pijler bestaat uit de drie Europese Gemeenschappen (EEG, Euratom en EGKS), die verder worden verdiept en aangevuld met een Economische en Monetaire Unie. De tweede pijler beslaat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de derde pijler betreft politieke en justitiële samenwerking.

⁶⁶ Zo noemt de onderzoeker het een gemiste kans dat in het Kaderbesluit mensenhandel geen voorzieningen met betrekking tot slachtofferbescherming zijn opgenomen en dat getuigen- en slachtofferbescherming niet als een van de doelstellingen is opgenomen in de Richtlijn tijdelijke verblijfsvergunning.

⁶⁷ De mate waarin verschilt per arrondissement en per officier van justitie.

⁶⁸ De ratio hiervan is dat een OM advies niet nodig is, omdat het belang van een B9-status voor het slachtoffer evident is.

⁶⁹ In het geval dat de IND de aanvraag voor een verblijfsvergunning afwijst omdat de aanvrager gevaar oplevert voor de openbare orde, kan er niettemin reden zijn voor (eerder) contact daarover met het OM. In het kader van het strafproces tegen de verdachte kan namelijk de aanwezigheid van het slachtoffer voor het OM belangrijk zijn. De mogelijkheid voor het OM om advies te geven, zoals in het geval van een getuige-aangever, bestaat echter niet op papier. Dat neemt niet weg dat de IND in het voorkomende geval contact kan zoeken met het OM. Dit is met name van belang in de gevallen dat de IND aanvragen vanwege interne beleidscriteria feitelijk standaard afwijst.

grond van de B9-regeling afgegeven aan een getuige-aangever. De beslissing van de IND op de aanvraag is dus mede afhankelijk van het advies dat het OM terzake geeft.⁷⁰

Ook de informatieverstrekking over en weer tussen de IND en het OM over besluiten in het kader van de B9-regeling blijkt in de praktijk niet altijd even vlot te verlopen. Zo komt het volgens de IND regelmatig voor dat zij, noch de Vreemdelingendienst of het slachtoffer en de getuige-aangever, op de hoogte wordt gesteld van een besluit van het OM tot het seponeren van de strafzaak waarin het slachtoffer en de getuige-aangever een rol had. Die beslissing is echter van belang voor het verblijfsrecht van betrokkene, want door een sepot komt het verblijfsdoel (verblijf gedurende het strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke instantie van de verdachte van mensenhandel) te vervallen. Wanneer de IND niet op de hoogte wordt gesteld van een sepot zal de verblijfsvergunning ten onrechte doorlopen. Het niet op de hoogte zijn van een sepot betekent voor de betrokken slachtoffers en getuige-aangevers dat zij daartegen geen klacht kunnen indienen op basis van art. 12 WvSv (klacht niet (verdere) vervolging). Tijdens de behandeling van een dergelijke klacht wordt de intrekking van de verblijfsvergunning opgeschort. Wordt de klacht echter niet tijdig ingediend, dan is de klager niet-ontvankelijk. Tijdige melding door het OM van een sepot is dus van belang.

Anderzijds is het voor het OM belangrijk van de IND voldoende gegevens te krijgen wanneer aan iemand een B9-vergunning wordt verleend. Omdat er vaak enkele zaken met meerdere slachtoffers en/of getuige-aangevers zijn is het voor het OM dan eenvoudiger om dat besluit snel en adequaat te relateren aan de juiste persoon. Dit voorkomt misverstanden en fouten. Ook is het voor het OM belangrijk dat de IND de relevante gegevens zendt naar het parket waar het onderzoek daadwerkelijk plaatsvindt, niet naar het parket in het arrondissement waar het slachtoffer of de getuige-aangever zich bevindt.

Bovenstaande knelpunten zijn bij diverse gelegenheden door de IND aan het OM gecommuniceerd en derhalve bekend bij het OM. Tot (structurele) afspraken of oplossingen heeft dit echter nog niet geleid. De IND heeft zelf een (gedeeltelijke) oplossing gezocht in het zoveel mogelijk via de politie communiceren met het OM als het gaat om de uitvoering en toepassing van de B9-regeling.⁷¹ Dat neemt evenwel niet weg dat de knelpunten tot op de dag van vandaag een handicap vormen bij de uitvoering van de B9-regeling.⁷²

7.3.3 Sepotbeleid en slachtoffers mensenhandel

In de praktijk van opsporing en vervolging komt het geregeld voor dat een persoon in eerste instantie als verdachte van een strafbaar feit (bijvoorbeeld bezit van een (ver)vals(t) reisdocument) wordt aangemerkt, terwijl zij in een later stadium beschouwd moet worden als een (mogelijk) slachtoffer mensenhandel. Op het moment dat dit wordt geconstateerd staat niets er aan in de weg betrokkene de B9 aan te bieden. Als het slachtofferschap in de verdere procedure bevestigd wordt, ligt op enig moment de vraag voor of het slachtoffer vervolgd moet worden voor het eerder geconstateerde strafbare feit. Het antwoord op deze vraag moet in beginsel ontkennend luiden.⁷³ Omdat betrokkene eerder echter als verdachte

⁷⁰ Dit levert met name bij de verlenging van een verblijfsvergunning nog wel eens problemen op, omdat ook dan het OM weer om advies moet worden gevraagd.

⁷¹ Op haar beurt communiceert de politie dan weer met het OM.

⁷² Mondelinge informatie van de IND d.d. februari 2004.

⁷³ Dit is de feitelijke uitvoering en consequentie van de zogenaamde anti-discrimination clause, die (onder meer) is opgenomen in het VN-protocol (art. 14 lid 2).

is aangemerkt moet het OM besluiten de zaak af te doen met een sepot. Vraag is dan welk sepot dit dient te zijn.

Sepotkeuze

Een technisch sepot (bijvoorbeeld 'ten onrechte als verdachte aangemerkt' of 'dader niet strafbaar') is in principe bedoeld voor zaken die, als ze worden doorgezet, om juridisch-technische redenen vermoedelijk niet tot een veroordeling zullen leiden. In het geschetste voorbeeld zal daarvan niet snel sprake zijn, immers het valse of vervalste reisdocument zal meestal in het bezit van betrokkene zijn aangetroffen. Een technisch sepot lijkt ook niet echt recht te doen aan de feitelijke situatie, omdat het toch iets in zich heeft van een (weliswaar tijdig geconstateerde, maar toch) door het OM gemaakte inschattingsfout. De eerste inschatting was evenwel juist, de consequentie moet echter een andere zijn dan vervolging. Bovendien heeft een technisch sepot als 'handicap' dat het van ongunstige invloed is op de prestatiecijfers van het OM. Uit de aard van de zaak en gegeven het belang dat internationaal wordt gehecht aan de niet-vervolging van slachtoffers mensenhandel voor mogelijke strafbare feiten die zij in hun hoedanigheid van slachtoffer hebben gepleegd (en wettelijk dus ook toe te schrijven en te bewijzen zijn), ligt een beleidssepot meer voor de hand en doet ook meer recht aan de situatie. De *OM Instructie sepotgronden*⁷⁴ bevat een uitgebreide rubricering van sepotgronden waaruit door de zaakofficier van justitie bij de afdoening door middel van een sepot moet worden gekozen. Van de daarin genoemde beleidssepotgronden lijken voor het geschetste geval de gronden 'geringe strafwaardigheid van het feit', dan wel 'door feit of gevolgen getroffen' het meest in aanmerking te komen.

7.4 Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf komen de resultaten aan de orde van een secundaire analyse op de mensenhandelzaken binnen het landelijke databestand OM-data.⁷⁵ De onderzoeksverantwoording is te vinden in Bijlage 2. Hier volstaat te vermelden dat het gaat om zaken die in de periode 1998 tot en met 2002 zijn geregistreerd onder de noemer mensenhandel. Bij de analyses wordt geen cohort gevolgd, maar wordt per jaar gezien hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM zijn afgehandeld, respectievelijk door de rechter zijn afgedaan.⁷⁶

7.4.1 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel

In de periode 1998 tot en met 2002 zijn bij het OM 706 strafzaken ingeschreven waarin (alleen of mede) verdenking van mensenhandel (art. 250 *ter* of art. 250a Sr.) aan de orde was.⁷⁷ Onder een (straf)zaak wordt in deze paragraaf, in het kader van vervolging - anders dan in het kader van opsporing - verstaan de zaak tegen één verdachte.

Tabel 7.1 geeft per jaar aan om hoeveel zaken het gaat en van hoeveel van deze zaken bekend is dat zij (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers.⁷⁸

⁷⁴ Handleiding rubricering sepotgronden, registratienummer 19991006, vastgesteld op 29 juni 1999 en in werking getreden op 15 juli 1999.

⁷⁵ Deze werd verricht door SiBa, WODC.

⁷⁶ Dit betekent dat het niet steeds over precies dezelfde zaken gaat; sommige zaken worden immers niet in hetzelfde jaar geregistreerd, door het OM afgehandeld of door de rechter afgedaan.

⁷⁷ Dit is inclusief zaken die in een latere fase door het OM zijn geseponeerd en zaken waarin uiteindelijk in de telastelegging geen verdenking van mensenhandel is opgenomen.

⁷⁸ Gehanteerd criterium: registratie onder art. 250 *ter* lid 1 sub 3°, 250 *ter* lid 2 sub 2°, 250a lid 1 sub 3° of 5°, of 250a lid 2, sub 2°. Dit zijn artikelleden en -subs die expliciet en onweerlegbaar duiden op minderjarigheid van slachtoffers. Aangezien onder andere artikelleden en -subs ook minderjarige slachtoffers kunnen vallen, levert dit vrijwel zeker een onderschatting op van het aantal zaken met minderjarige slachtoffers.

Tabel 7.1 Aantal geregistreerde zaken⁷⁹ en zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar

Jaar	Geregistreerde zaken		Zaken die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers	
	N	%	N	%
1998	134		16	12%
1999	103		28	27%
2000	138		37	27%
2001	130 ⁸⁰		27	21%
2002	201		27	13%
Totaal	706		135	19%

Het aantal geregistreerde zaken is in 2002 fors toegenomen. Het aantal zaken dat (mede) betrekking had op minderjarige slachtoffers bleef in absolute zin gelijk, maar nam in verhouding (procentueel) dus af.

Tabel 7.2 geeft, per jaar, weer bij welke arrondissementsparketten de zaken werden ingeschreven, evenals de rangordening van de parketten naar het aantal zaken. Daarbij zijn steeds alleen de vijf 'hoogst genoteerde' parketten vermeld. Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangordening gaat.

Tabel 7.2 Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie

Parket	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang
Alkmaar	1		10	3'	4		4		8		27	
Almelo	9		4		10	5	4		7		34	
Amsterdam	17	3	11	2	18	3	6		24	2'	76	1
Arnhem	4		4		23	1	5		20	3	56	3
Assen	-		-		-		7		-		7	
Breda	20	1'	6		3		11	3	15		55	4'
Den Bosch	8		7		2		5		33	1	55	4'
Den Haag	20	1'	12	1	20	2	7		13		72	2
Dordrecht	2		-		3		2		-		7	
Groningen	9		7		13	4	12	2	9		50	
Haarlem	2		1		4		9	5'	19	4	35	
Leeuwarden	1		7		3		9	5'	1		21	
Maastricht	1		5		1		5		-		12	
Middelburg	-		-		-		7		3		10	
Roermond	-		8	4	4		13	1	3		28	
Rotterdam	6		-		8		7		4		25	
Utrecht	11	4	10	3'	9		7		14		51	
Zutphen	19	2	6		6		-		4		35	
Zwolle	4		5		7		10	4	24	2'	50	
Totaal	134		103		138		130		201		706	

⁷⁹ Dit zijn alle zaken, inclusief (aan een ander arrondissement) overgedragen zaken. Dat zijn er in deze periode in totaal drie.

⁸⁰ Dit zijn er twee minder dan voor 2001 werd gevonden bij eerdere analyses en dan werd gerapporteerd in de voorgaande rapportage.^{NRM2} Het verschil wordt veroorzaakt door kleine verschuivingen in aantallen (één zaak minder in het arrondissement Roermond, één meer in Groningen en twee minder in Maastricht) die waarschijnlijk het gevolg zijn van correcties in OM-data na de voor de analyses gebruikte peildatum. Omdat voor deze rapportage consequent gebruik is gemaakt van de nieuwe analyses zijn er in diverse tabellen kleine verschillen met die in eerdere rapportages.^{NRM1 NRM2}

In 2002 waren er - anders dan in voorgaande jaren - opvallend veel zaken uit het arrondissement Den Bosch. Ook enkele andere in 2002 hoog scorende parketten (Zwolle, Amsterdam en Haarlem) hadden in dat jaar veel meer zaken dan in de jaren daarvoor. Bezien over de gehele periode (1998 tot en met 2002) hebben de arrondissementen Amsterdam en Den Haag het grootste aantal zaken, op enige afstand gevolgd door Arnhem, Breda en Den Bosch. Utrecht, Groningen en Zwolle zitten daar heel dicht bij. Het is opvallend dat een arrondissement als Rotterdam zo weinig zaken heeft.⁸¹

In voorgaande rapportages is, anders dan naar betrokkenheid van minderjarigen, niet gedifferentieerd *binnen* het delict mensenhandel. Dat is dit keer wel gebeurd. Tabel 7.3 bevat de resultaten.

Tabel 7.3 Type mensenhandel, per jaar van registratie

Type mensenhandel	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
250ter/a lid 1	16	20%	3	3%	3	2%	34	26%	54	27%	110	16%
250ter/a lid 2	117	88%	100	97%	135	98%	96	74%	147	73%	595	84%
250ter/a lid 3	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Totaal	134	100%	103	100%	138	100%	130	100%	201	100%	706	100%

Het overgrote deel van de mensenhandelzaken betreft art 250a of 250 *ter* lid 2, dat wil zeggen mensenhandel waarbij twee of meer personen in vereniging handelen, of een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken is, of ernstig fysiek letsel is toegebracht. Zaken die worden geregistreerd onder 250a of 250 *ter* lid 1⁸² komen eveneens voor, naar het lijkt in toenemende mate. In de bestudeerde periode van vijf jaar werd echter slechts één zaak geregistreerd als 250 *ter*/a⁸³ lid 3.⁸⁴

Het delict mensenhandel wordt veelal in combinatie met andere feiten gepleegd. In de periode 1998 tot en met 2002 betrof het: toegang verschaffen aan een ongewenste vreemdeling (122 keer), (poging tot) verkrachting of medeplegen daarvan (95 keer), het voorhanden hebben van wapens (62 keer) en (poging tot) opzettelijke vrijheidsberoving of medeplegen daarvan (61 keer). Ook delicten op het gebied van drugs, het maken en gebruiken van (ver)vals(t)e reispassen en mishandeling en bedreiging komen geregeld voor in combinatie met mensenhandel. Er lijkt sprake te zijn van een toename van het gebruik van (ver)vals(t)e passen in combinatie met mensenhandel.

In voorgaande rapportages is eveneens over delictcombinaties bericht. Dit keer wordt echter een wat andere indeling gehanteerd.⁸⁵ Gekozen is voor een aangepaste versie van de indeling die het CBS hanteert en waarbij per zaak het delict met de zwaarste strafdreiging 'prevaleert' in de zin dat dit dan wordt weergegeven. De aanpassing in deze indeling komt tegemoet

⁸¹ Rotterdam behoorde in eerdere jaren (1995 tot en met 1997) met Amsterdam en Den Haag steeds tot de vier hoogst 'scorende' arrondissementen.

⁸² Dit zou de eenvoudigste vorm van mensenhandel genoemd kunnen worden: niet in vereniging gepleegd, geen slachtoffers jonger dan 16 jaar betrokken en geen ernstig fysiek letsel toegebracht. Deze kwalificatie doet overigens niets af van de ernst van het delict.

⁸³ Gezien het jaar van registratie moet dit 250 *ter* zijn.

⁸⁴ Dat wil zeggen mensenhandel in vereniging gepleegd, waarbij tevens een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken is, of ernstig fysiek letsel is toegebracht.

⁸⁵ Een van de redenen daarvoor is dat de in de voorgaande rapportages gehanteerde categorie 'mensenhandel in combinatie met meerdere andere soorten delicten' niet veelzeggend en tevens erg groot was.

aan de BNRM-wens om mensenhandel in de indeling zo zichtbaar mogelijk te maken.⁸⁶ Tabel 7.4 biedt een overzicht van de zwaarste geregistreerde feiten per zaak.

Tabel 7.4 Zwaarste feiten, per jaar van registratie

Zwaarste feiten	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	16	12%	13	13%	9	7%	18	14%	15	8%	71	10%
Overig geweld	5	4%	3	3%	2	1%	3	2%	7	4%	20	3%
Vermogensdelicten	-	-	-	-	2	1%	2	2%	-	-	4	1%
Vernieling/ openbare orde	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%
Mensenhandel: 250 <i>ter/a</i> lid 1	11	8%	3	3%	2	1%	24	19%	45	22%	85	12%
Mensenhandel: 250 <i>ter/a</i> lid 2	81	60%	81	79%	119	86%	81	62%	129	64%	491	70%
Mensenhandel: 250 <i>ter/a</i> lid 3	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Overige misdrijven WvSr ⁸⁷	20	15%	3	3%	3	2%	2	2%	5	3%	33	5%
Totaal	134	100%	103	100%	138	100%	130	100%	201	100%	706	100%

In 2002 was mensenhandel in 86% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict. In de overige gevallen was er, naast mensenhandel, een (nog) zwaarder delict aan de orde, meestal een vorm van seksueel geweld (8%), zoals aanranding, verkrachting of ontucht. Bezieet men de totale periode 1998 tot en met 2002, dan is mensenhandel in 82% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict. Het betreft steeds in de meeste gevallen art 250 *ter/a* lid 2, maar naar verhouding groeit het aantal zaken waarin 250 *ter/a* lid 1 het zwaarste delict vormt.

7.4.2 De verdachten

Leeftijd

In 2002 was de gemiddelde leeftijd van de verdachten ten tijde van het eerste mensenhandelfeit⁸⁸ 31 jaar. In 81% van de in 2002 geregistreerde zaken was de leeftijd tussen 18 en 40 jaar, 34% was in de leeftijd van 18 tot en met 25 jaar.⁸⁹ Bezien over de totale periode 1998 tot en met 2002 zijn de percentages 80% respectievelijk 31%.⁹⁰

In de periode 1998 tot en met 2002 waren er 25 minderjarige verdachten. Zij maken 4% uit van het totale aantal verdachten. Hun aantal varieert licht per jaar, maar er zijn in de leeftijden van de verdachten over de jaren geen trends te zien.

⁸⁶ Binnen de CBS-indeling valt mensenhandel momenteel weg onder de categorie 'overige delicten'. Dat gebeurt hier niet en in geval van een combinatie van delicten met gelijke strafdreiging prevaleert mensenhandel.

⁸⁷ Het betreft bijvoorbeeld (mensenhandel in combinatie met) fraude, omkoping van een ambtenaar, valse aangifte, bigamie, dronken maken van een minderjarige, of onttrekking van een minderjarige aan het gezag.

⁸⁸ Deze nuancering is aangebracht omdat eenzelfde persoon van meerdere mensenhandelfeiten kan zijn verdacht.

⁸⁹ Berekend over de periode 1998 tot en met 2002. In totaal 24% viel in de categorie 26 tot en met 30 jaar en 25% in de categorie 31 tot en met 40 jaar.

⁹⁰ Mannen zijn op dat moment gemiddeld 31 jaar en vrouwen 29 jaar.

Land van herkomst

De verdachten zijn afkomstig uit meer dan 50 landen. In Tabel 7.5 zijn (alfabetisch gerangschikt) de belangrijkste landen van herkomst weergegeven.⁹¹ Tabel B7.5 in Bijlage 4 bevat een compleet overzicht.

Tabel 7.5 Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Geboorteland	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Albanië	10	7%	-	-	2	1%	4	3%	25	12%	41	6%
Bulgarije	5	4%	6	6%	-	-	12	9%	27	13%	50	7%
Irak	-	-	-	-	-	-	1	1%	6	3%	7	1%
Joegoslavië	25	19%	13	13%	9	7%	22	17%	6	3%	75	11%
Marokko	4	3%	7	7%	17	12%	5	4%	3	1%	36	5%
Nederland	30	22%	40	39%	38	28%	30	23%	53	26%	191	27%
Nederlandse Antillen	2	1%	2	2%	4	3%	1	1%	1	1%	10	1%
Nigeria	8	6%	7	7%	17	12%	3	2%	7	3%	42	6%
Roemenië	2	1%	1	1%	3	2%	2	2%	8	4%	16	2%
Soedan	2	1%	4	4%	4	3%	-	-	2	1%	12	2%
Sovjet-Unie	3	2%	5	5%	2	1%	6	5%	7	3%	23	3%
Suriname	4	3%	3	3%	6	4%	4	3%	5	2%	22	3%
Tsjecho-Slowakije	3	2%	3	3%	3	2%	5	4%	2	1%	16	2%
Turkije	17	13%	4	4%	9	7%	8	6%	26	13%	64	9%
Onbekend	5	4%	1	1%	-	-	-	-	4	2%	10	1%
Overig	14	10%	7	7%	24	17%	27	21%	19	9%	91	13%
Totaal	134	100%	103	100%	138	100%	130	100%	201	100%	706	100%

Nederland is het meest frequent voorkomende geboorteland en het aantal in Nederland geboren verdachten nam toe. Opvallend zijn de grote toename en het substantiële aandeel van Albanese verdachten, verdachten geboren in Bulgarije en verdachten geboren in Turkije. Toename, maar (nog?) geen substantieel aandeel is te zien in het aantal verdachten uit Irak, Polen (zie daarvoor de tabel in de bijlage) en Roemenië.

⁹¹ Criterium voor opname in deze tabel is dat er in één van de jaren vijf of meer, of in de gehele periode tien of meer verdachten afkomstig waren uit het desbetreffende land.

De geboortelanden van de verdachten die het meest frequent voorkwamen zijn weergegeven in Tabel 7.6. Daarbij is steeds per jaar van inschrijving bij het OM de rangordening weergegeven, waarbij de eerste vijf posities zijn opgenomen.⁹²

Tabel 7.6 Rangordening frequent voorkomende geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	Rang	Rang	Rang	Rang	Rang	N	Rang
Nederland	1	1	1	1	1	191	1
Joegoslavië	2	2	3'	2	4	75	2
Turkije	3		3'	4	3	64	3
Albanië	4					41	
Nigeria	5	3'	2'			42	5
Marokko		3'	2'			36	
Bulgarije		4		3	2	50	4
Sovjet-Unie				5		23	
Roemenië					5	16	

Het overzicht laat een constante eerste plaats voor Nederland als geboorteland zien en een in dit opzicht redelijk stabiele 'positie' van Joegoslavië en Turkije. De opkomst van Nigeria, sinds 1998, heeft niet doorgezet, maar Bulgarije is een in belang toenemend land van herkomst.

Sekse

De verdachten zijn meestal mannen, namelijk in 78% van de gevallen (berekend over de periode 1998 tot en met 2002). Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen de herkomstlanden van de verdachten. Wanneer we ons beperken tot de vijf belangrijkste herkomstlanden, dan valt op dat er onder de Turkse verdachten nauwelijks vrouwen zijn (voor zover bekend niet meer dan één),⁹³ terwijl vrouwen onder de Nigeriaanse verdachten zelfs in de meerderheid zijn (23 vrouwen, oftewel 55%). De overige herkomstlanden nemen op dit punt een tussenpositie in.⁹⁴

7.4.3 Afhandeling door het Openbaar Ministerie

In Tabel 7.7 wordt, per jaar van inschrijving, een overzicht gegeven van de aantallen zaken waarin de verdachte preventief is gehecht.

Tabel 7.7 Preventieve hechtenis, per jaar van registratie

Preventieve hechtenis	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	111	83%	84	82%	108	78%	94	72%	154	77%	551	78%
Nee	23	17%	19	18%	30	22%	36	28%	47	23%	155	22%
Totaal	134	100%	103	100%	138	100%	130	100%	201	100%	706	100%

In 2002 zat ruim driekwart van de verdachten in preventieve hechtenis op het moment dat de zaak bij de rechter werd aangebracht.⁹⁵ Bezien over de totale periode 1998 tot en met 2002 is dit 78% (per jaar variërend van 72% tot 83%).

⁹² Een accent geeft weer aan dat het om een gedeelde plaats gaat.

⁹³ Van twee verdachten is de sekse niet bekend.

⁹⁴ Van 12% vrouwen onder de Joegoslavische verdachten, en 15% onder de Nederlandse verdachten tot 26% vrouwen onder de Bulgaarse verdachten.

⁹⁵ Waarschijnlijk in de meeste gevallen voorlopige hechtenis (bewaring of gevangenhouding).

Tabel 7.8 laat zien op welke wijze het OM zaken afhandelt. In het voorgaande ging het telkens om de 706 in de periode 1998 tot en met 2002 ingeschreven strafzaken. In Tabel 7.8 gaat het om de 664 in diezelfde periode door het OM afgehandelde zaken.⁹⁶

Tabel 7.8 Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling

Afhandeling	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Dagvaarding mensenhandel ⁹⁷	56	54%	83	60%	72	77%	100	63%	115	69%	426	64%
Onvoorwaardelijk sepot	44	42%	45	33%	17	18%	46	29%	40	24%	192	29%
Dagvaarding andere feiten ⁹⁸	3	3%	4	3%	3	3%	12	8%	11	7%	33	5%
Overdracht ⁹⁹	-	-	2	1%	1	1%	1	1%	-	-	4	1%
Voeging	1	1%	2	1%	-	-	-	-	1	1%	4	1%
Voorwaardelijk sepot	-	-	2	1%	-	-	1	1%	-	-	3	1%
Transactie	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	1%	2	0%
Totaal	104	100%	138	100%	94	100%	160	100%	168	100%	664	100%

Dagvaarding is, zowel in 2002 als bezien over de gehele periode 1998 tot en met 2002, verreweg de meest frequent toegepaste afhandeling. Het gaat dan meestal om dagvaarding (mede) voor mensenhandel, soms om dagvaarding uitsluitend voor andere feiten.¹⁰⁰ In 29% van de gevallen wordt de zaak onvoorwaardelijk geseponneerd. Het gaat daarbij voornamelijk om technische sepoten.¹⁰¹ De overige vormen van afdoening (overdracht, voorwaardelijk sepot en transactie) worden slechts sporadisch toegepast.

Beziet men de gegevens per jaar, dan is 2000 een uitschieter in negatieve zin (weinig afdoeningen). Laat men dit jaar even buiten beschouwing, dan neemt het aantal afdoeningen per jaar toe. Het sepotpercentage neemt af en er wordt wat vaker gedagvaard voor andere delicten dan mensenhandel. Hierin zou een rol kunnen spelen dat het wellicht gemakkelijker is overtuigende bewijsmiddelen aan te dragen voor andere delicten dan mensenhandel.

7.4.4 Afdoening door de rechter

Recapitulerend: in de periode 1998 tot en met 2002 zijn er 706 zaken bij het OM ingeschreven waarin (mede) sprake was van verdenking mensenhandel. In dezelfde periode zijn er 664 zaken door het OM afgehandeld. In eveneens dezelfde periode behandelde de rechter (in eerste

⁹⁶ Het verschil tussen het aantal bij het OM ingeschreven en het aantal door het OM afgehandelde zaken wordt veroorzaakt door het feit dat het OM nog niet in alle zaken een vervolgingsbesluit heeft genomen. Ter toelichting: een deel van de eind 2002 ingeschreven zaken zal pas in 2003 door het OM zijn afgehandeld.

⁹⁷ Het betreft een dagvaarding waarop uitsluitend of ook mensenhandel staat.

⁹⁸ Het betreft zaken waarbij, ondanks eerdere verdenking van mensenhandel uiteindelijk geen mensenhandel ten laste is gelegd.

⁹⁹ Naar een ander arrondissement of naar het buitenland.

¹⁰⁰ Dit laatste uiteraard alleen in geval van verdenking van mensenhandel in combinatie met andersoortige delicten.

¹⁰¹ De sepotgrond is meestal 'geen wettig bewijs' (49%), op afstand gevolgd door 'niet ontvankelijk' (16%) en 'ten onrechte als verdachte vermeld' (7%). Bij beleidssepoten zijn 'oud feit' (6%) en 'gering aandeel in het feit' (3%) de meest voorkomende gronden.

aanleg) in totaal 393 zaken waarin (ondermeer) mensenhandel ten laste is gelegd.¹⁰² Tabel 7.9 geeft, per jaar van afdoening, een overzicht van de vonnissen.

Tabel 7.9 Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening

Afdoening	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Strafoplegging	56	89%	55	83%	72	85%	74	87%	83	89%	340	87%
Vrijspraak	3	5%	6	9%	11	13%	7	8%	10	11%	37	9%
OM niet ontvankelijk	2	3%	3	5%	1	1%	3	4%	1	1%	10	3%
Ter terechtzitting gevoegd	2	3%	1	1%	-	-	-	-	-	-	3	1%
Onbekend	-	-	1	1%	1	1%	1	1%	-	-	3	1%
Totaal	63	100%	66	100%	85	100%	85	100%	94	100%	393	100%

In 2002 is in een grote meerderheid van de aangebrachte zaken (89%) een straf opgelegd. In 11% van de zaken volgde vrijspraak. De percentages komen in grote lijnen overeen met die in voorgaande jaren. Incidenteel is het OM niet ontvankelijk, wordt de zaak ter terechtzitting gevoegd, of is onbekend hoe de zaak is afgedaan.

De aard van de afdoening is vooral interessant in relatie tot de delicten waarvoor veroordeeld is. OM-data bevat die informatie echter niet. Daarom wordt de aard van de afdoening in Tabel 7.10 weergegeven naar zwaarste feit in de telastelegging (dat wil zeggen het feit dat de zwaarste strafdreiging kent).

Tabel 7.10 Afdoening naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit ¹⁰³	Vonnis	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	Strafoplegging	7	88%	6	75%	12	100%	9	100%	7	88%	41	91%
	OM n.o.*	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13%	1	2%
	Vrijspraak	1	13%	2	25%	-	-	-	-	-	-	3	7%
	Totaal	8	100%	8	100%	12	100%	9	100%	8	100%	45	100%
Overig geweld	Strafoplegging	-	-	3	100%	2	100%	1	100%	1	100%	7	100%
	Totaal	-	-	3	100%	2	100%	1	100%	1	100%	7	100%
Vernieling /openbare orde	Strafoplegging	-	-	-	-	-	-	1	100%	-	-	1	100%
	Totaal	-	-	-	-	-	-	1	100%	-	-	1	100%
Mensenhandel 250 ter/a lid 1	Strafoplegging	17	85%	-	-	-	-	1	100%	12	92%	32	74%
	OM n.o.	2	10%	3	50%	1	100%	-	-	-	-	6	14%
	Vrijspraak	-	-	3	50%	-	-	-	-	1	8%	4	9%
	Gevoegd**	1	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2%
	Totaal	20	100%	6	100%	1	100%	3	100%	13	100%	43	100%

¹⁰² Dat zijn dus niet precies dezelfde zaken als die welke in dezelfde periode bij het OM werden ingeschreven, of door het OM werden afgehandeld. Met name een deel van de verder in het verleden afgedane zaken zal in daaraan voorafgaande jaren door het OM zijn aangebracht. En een deel van de in 2002 door het OM afgedane zaken zullen pas (op zijn vroegst) in het jaar 2003 voor de rechter komen. Bovendien zijn de zaken die bij het OM werden geregistreerd als (ondermeer) mensenhandel, maar waarin werd gedagvaard voor uitsluitend andere feiten (in de periode 1998 tot en met 2002 waren dat er 33), in het navolgende niet meer meegenomen.

Zwaarste feit ¹⁰³	Vonnis	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mensen- handel 250 <i>ter/a</i> lid 2	Strafoplegging	26	93%	38	93%	57	83%	59	86%	61	87%	241	87%
	OM n.o.	-	-	-	-	-	-	3	4%	-	-	3	1%
	Vrijspraak	2	7%	1	2%	11	16%	6	9%	9	13%	29	11%
	Gevoegd	-	-	1	2%	-	-	-	-	-	-	1	4%
	Onbekend	-	-	1	2%	1	1%	1	1%	-	-	3	1%
	<i>Totaal</i>	<i>28</i>	<i>100%</i>	<i>41</i>	<i>100%</i>	<i>69</i>	<i>100%</i>	<i>69</i>	<i>100%</i>	<i>70</i>	<i>100%</i>	<i>277</i>	<i>100%</i>
Mensen- handel 250 <i>ter/a</i> lid 3	Strafoplegging	2	67%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	67%
	Gevoegd	1	33%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	33%
	<i>Totaal</i>	<i>3</i>	<i>100%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>100%</i>
Overige mis- drijven Sr.	Strafoplegging	4	100%	8	100%	1	100%	1	50%	2	100%	16	94%
	Vrijspraak	-	-	-	-	-	-	1	50%	-	-	1	6%
	<i>Totaal</i>	<i>4</i>	<i>100%</i>	<i>8</i>	<i>100%</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>	<i>17</i>	<i>100%</i>
Totaal	Strafoplegging	56	89%	55	83%	72	85%	74	87%	83	88%	340	87%
	OM n.o.	2	32%	3	5%	1	1%	3	4%	1	1%	10	3%
	Vrijspraak	3	5%	6	9%	11	13%	7	8%	10	11%	37	9%
	Gevoegd	2	3%	1	2%	-	-	-	-	-	-	3	1%
	Onbekend	-	-	1	2%	1	1%	1	1%	-	-	3	1%
	<i>Totaal</i>	<i>63</i>	<i>100%</i>	<i>66</i>	<i>100%</i>	<i>85</i>	<i>100%</i>	<i>85</i>	<i>100%</i>	<i>94</i>	<i>100%</i>	<i>393</i>	<i>100%</i>

* Niet ontvankelijk.

** Gevoegd ter terechtzitting.

Bij de interpretatie van deze tabel is een waarschuwing op zijn plaats. Voor de volledigheid zijn overal niet alleen aantallen, maar ook percentages weergegeven. Door de vergaande onderverdeling (delictcombinatie x vonnis x jaar van afdoening) zijn sommige celcombinaties echter zo leeg dat de percentages te weinig zeggen. Zo heeft het weinig zin om tussen jaren de afdoeningspercentages te vergelijken voor zaken waarin het zwaarste feit onder de categorie 'overig geweld', 'vernieling/openbare orde', 'mensenhandel 250 *ter/a* lid 1 of lid 3', of 'overige misdrijven' valt. Wat - naast uiteraard de concrete aantallen - wel uit de tabel kan worden afgeleid is het volgende:

- in 2002 werd in 88% van de zaken waarin seksueel geweld het zwaarste feit was een straf opgelegd, voor 250a lid 1 als zwaarste feit was dit 92% en voor 250a lid 2 87%;
- beziet men over de periode 1998 tot en met 2002 de zaken waarin 250a/*ter* lid 2 het zwaarste feit was, dan fluctueert het percentage strafoplegging enigszins.

Tabel 7.11 biedt een overzicht van de opgelegde straffen, wederom is telkens het delict dat de zwaarste strafdreiging kent weergegeven.

¹⁰³ 'Vermogensdelicten' ontbreekt in dit overzicht, omdat daarvoor niet werd gedagvaard en/of de rechter nog geen uitspraak deed in een dergelijke zaak.

Tabel 7.11 *Opgelegde straffen naar zwaarste feit, per jaar van afdoening*

Zwaarste feit ¹⁰⁴	Opgelegde straf	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	Geen hoofdstraf ¹⁰⁵	-	-	-	-	1	8%	-	-	-	-	1	2%
	Vrijheidsstraf	7	100%	6	100%	11	92%	8	89%	7	100%	39	95%
	Taakstraf	-	-	-	-	-	-	1	11%	-	-	1	2%
	<i>Totaal</i>	<i>7</i>	<i>100%</i>	<i>6</i>	<i>100%</i>	<i>12</i>	<i>100%</i>	<i>9</i>	<i>100%</i>	<i>7</i>	<i>100%</i>	<i>41</i>	<i>100%</i>
Overig geweld	Vrijheidsstraf	-	-	3	100%	2	100%	1	100%	1	100%	7	100%
	<i>Totaal</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>100%</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>7</i>	<i>100%</i>
Vernie- ling/open bare orde	Vrijheidsstraf	-	-	-	-	-	-	1	100%	-	-	-	100%
	<i>Totaal</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>100%</i>
Mensen- handel: 250 <i>ter/a</i> lid 1	Geen hoofdstraf	2	12%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6%
	Voorw. hoofdstraf	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8%	1	3%
	Vrijheidsstraf	12	71%	-	-	-	-	3	100%	9	75%	24	75%
	Vs + boete*	1	6%	-	-	-	-	-	-	1	8%	2	6%
	Taakstraf	1	6%	-	-	-	-	-	-	1	8%	2	6%
	Taakstraf + boete	1	6%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3%
	<i>Totaal</i>	<i>17</i>	<i>100%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>100%</i>	<i>12</i>	<i>100%</i>	<i>32</i>	<i>100%</i>
Mensen- handel: 250 <i>ter/a</i> lid 2	Geen hoofdstraf	1	4%	2	5%	1	1%	-	-	1	2%	5	2%
	Voorw. hoofdstraf	-	-	-	-	2	4%	-	-	2	3%	4	2%
	Vrijheidsstraf	20	77%	31	82%	43	75%	47	84%	50	82%	191	80%
	Vs + boete	-	-	4	11%	3	5%	-	-	-	-	7	3%
	Taakstraf	5	19%	1	3%	6	11%	8	14%	4	7%	24	10%
	Taakstraf + boete	-	-	-	-	1	2%	-	-	3	5%	4	2%
	Boete	-	-	-	-	1	2%	1	2%	-	-	2	1%
	Vrijheidsstraf + taakstraf	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2%	1	0%
<i>Totaal</i>	<i>26</i>	<i>100%</i>	<i>38</i>	<i>100%</i>	<i>57</i>	<i>100%</i>	<i>56</i>	<i>100%</i>	<i>61</i>	<i>100%</i>	<i>238</i>	<i>100%</i>	
Mensen- handel: 250 <i>ter/a</i> lid 3	Vrijheidsstraf	2	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100%
	<i>Totaal</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>
Overige mis- drijven Sr.	Vrijheidsstraf	3	75%	8	100%	1	100%	1	100%	2	100%	15	94%
	Taakstraf	1	25%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6%
	<i>Totaal</i>	<i>4</i>	<i>100%</i>	<i>8</i>	<i>100%</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>	<i>2</i>	<i>100%</i>	<i>16</i>	<i>100%</i>
Totaal	Geen hoofdstraf	3	5%	2	4%	2	3%	-	-	1	1%	8	2%
	Voorw. hoofdstraf	-	-	-	-	2	3%	-	-	3	4%	5	2%
	Vrijheidsstraf	44	79%	48	87%	57	79%	61	86%	69	83%	279	83%

¹⁰⁴ 'Vermogensdelicten' ontbreekt in dit overzicht, omdat daarvoor niet werd gedagvaard en/of de rechter nog geen uitspraak deed in een dergelijke zaak.

¹⁰⁵ Bij zaken in de categorie 'geen hoofdstraf' kan wel een bijkomende straf zijn opgelegd (bijvoorbeeld verbeurdverklaring) of een maatregel (bijvoorbeeld TBS). De term 'bijkomende straf' is overigens enigszins misleidend. Anders dan de term lijkt te suggereren, kan de rechter volstaan met het opleggen van een bijkomende straf (art. 9 lid 5 Sr.).

Zwaarste feit ¹⁰⁴	Opgelegde straf	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	Vs + boete	1	2%	4	7%	3	4%	-	-	1	1%	9	3%
	Taakstraf	7	13%	1	2%	6	8%	9	13%	5	6%	28	8%
	Taakstraf + boete	1	2%	-	-	1	2%	-	-	3	4%	5	2%
	Boete	-	-	-	-	1	2%	1	1%			2	1%
	Vrijheidsstraf + taakstraf	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%
	Totaal	56	100%	55	100%	72	100%	71 ¹⁰⁶	100%	83	100%	337	100%

* Vrijheidsstraf en geldboete.

Bij deze tabel is de waarschuwing van bij Tabel 7.10 eveneens, en zelfs in versterkte mate, op zijn plaats: doordat het hier over nog weer kleinere aantallen gaat (uitsluitend de zaken waarin de rechter straf oplegde) zijn sommige celcombinaties nog weer leger, waardoor percentages voor die cellen weinig zeggen.¹⁰⁷ Wat - naast de concrete aantallen - uit de tabel kan worden afgeleid is het volgende:

- in 2002 werd in 85% van alle zaken waarin (al dan niet in combinatie met een ander delict) mensenhandel aan de orde was en de rechter een straf oplegde, een vrijheidsstraf opgelegd (zie onderste rijen in de tabel);¹⁰⁸
- beziet men al dergelijke zaken over de periode 1998 tot en met 2002, dan fluctueert dit percentage enigszins per jaar (van 83%-94%);
- in 2002 was de straf in alle zaken waarin seksueel geweld het zwaarste feit was en een straf werd opgelegd, een vrijheidsstraf. Dat blijkt in voorgaande jaren in bijna alle gevallen te zijn gebeurd;
- in 2002 was de straf in 84% van alle zaken waarin 250a lid 2 het zwaarste feit was en een straf werd opgelegd, een vrijheidsstraf.¹⁰⁹

Tabel 7.12 geeft, per delict(combinatie), de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraffen weer, alsmede de bijbehorende standaarddeviaties.¹¹⁰ De in totaal 25 zaken waarin 'overig geweld', 'vernietiging/openbare orde' en '250 *ter/a* lid 3' en 'overige misdrijven Sr.' het zwaarste feit vormden, zijn uit de tabel weggelaten omdat de aantallen te klein zijn om gemiddelden of standaarddeviaties over te berekenen.

¹⁰⁶ Dat zijn er drie minder dan in Tabel 7.9. Het verschil is veroorzaakt doordat bij drie zaken waarin Mensenhandel 250 *ter/a* lid 2 het feit met de zwaarste strafdreiging is, wel bekend is dat er een straf is opgelegd, maar niet welke.

¹⁰⁷ Zo heeft het geen zin om tussen jaren de percentages voor de vonnissen te vergelijken in zaken waarin het zwaarste feit onder de categorie 'overig geweld', 'vernietiging/openbare orde', 'mensenhandel 250 *ter/a* lid 1 of lid 3', of 'overige misdrijven' valt.

¹⁰⁸ In 83% van de zaken alleen een vrijheidsstraf, in 1% van de zaken vrijheidsstraf plus boete en in eveneens 1% van de gevallen vrijheidsstraf plus taakstraf.

¹⁰⁹ In 82% van de zaken alleen een vrijheidsstraf en in 2% van de zaken vrijheidsstraf plus taakstraf.

¹¹⁰ Deze geven een beeld van de mate waarin de duur uiteenloopt in de verschillende zaken waarover het gemiddelde is berekend (hoe hoger de Sd., hoe meer die duur uiteenloopt). Zie voor verdere uitleg Bijlage 3.

Tabel 7.12 Gemiddelde duur opgelegde vrijheidsstraffen (in dagen), naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	Gemid.	Sd.	Gemid.	Sd.	Gemid.	Sd.	Gemid.	Sd.	Gemid.	Sd.	Gemid.	Sd.
Seksueel geweld	1153	704	966	707	1367	905	1427	719	1064	737	1225	756
Mensenhandel: 250 <i>ter</i> /a lid 1	810	780					887	580	382	220	654	620
Mensenhandel: 250 <i>ter</i> /a lid 2	480	274	794	556	779	561	788	638	622	477	714	544
Totaal ¹¹¹	773	604	905	757	893	659	926	717	646	509	823	655

In 2002 is, berekend over alle zaken waarin (onder andere) mensenhandel aan de orde was, gevangenisstraf van gemiddeld ruim 21 maanden opgelegd (zie onderste rij in de tabel). De hoogste gemiddelde vrijheidsstraf werd opgelegd bij seksueel geweld als zwaarste delict (1064 dagen oftewel bijna drie jaar). Bij mensenhandel 250 *ter*/a lid 1 als zwaarste delict werd gemiddeld ruim een jaar opgelegd (382 dagen) en bij mensenhandel 250 *ter*/a lid 2 als zwaarste delict gemiddeld ruim 20 maanden (622 dagen). Bezien over de jaren 1998 tot en met 2002 is er geen sprake van een duidelijke trend, maar is het evident dat de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraf in 2002 relatief laag is. In Bijlage 4 is een tabel (Tabel B7.12) opgenomen die meer gedetailleerd zicht biedt op de duur van de opgelegde vrijheidsstraffen.

De opgelegde straffen lijken laag in verhouding tot de strafdreiging. Vergelijkt men echter de gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen opgelegd voor enerzijds mensenhandel, al of niet in combinatie met andere delicten (maar met uitzondering van verkrachting) en anderzijds verkrachting, al of niet in combinatie met andere delicten (maar met uitzondering van mensenhandel), dan lijkt dit mee te vallen.¹¹² Deze bedroeg in het eerste soort zaken (berekend over 62 zaken) namelijk 580 dagen en in het tweede (berekend over 365 zaken) 582 dagen.¹¹³

Strafmaatmotivering

Bij de bepaling van de hoogte van de op te leggen straf spelen diverse factoren een rol. De hoogte van de straf wordt in alle gevallen bepaald op grond van de aard en de ernst van de feiten, de omstandigheden waaronder de feiten zijn begaan en de persoon van de verdachte. De weging van afzonderlijke factoren kan in het concrete geval verschillen.¹¹⁴ Uit uitspraken in mensenhandelzaken blijkt dat factoren als het aandeel in het feit, de omvang en duur van de uitbuiting, het aantal slachtoffers, de mate van vrijheidsbeperking, het gebruikte geweld, de aard van de misleiding, de arbeidsomstandigheden en de financiële aspecten van de zaak leidend zijn bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen straf. Factoren die, afgezien van de intensiteit van voornoemde factoren, strafverhogend lijken te werken zijn de lage levensstandaard in het land van herkomst van de slachtoffers en de daarmee samenhangende beperkte keuzevrijheid en afhankelijkheidspositie van die slachtoffers, de verblijfsstatus van de slachtoffers in het land van bestemming, psychische en fysieke gezondheidsrisico's en het (oogmerk van) winstbejag bij verdachte. Een opvallende strafverlagende factor werd door het Gerechtshof Arnhem gehanteerd. In zijn uitspraak van 3 oktober 2003 (LJN-nummer: AO4627, zaaknummer: 21-001778-03) motiveerde het een lagere straf met het feit "dat de vrouwen (de slachtoffers; BNRM) al in de prostitutie werkten voordat zij bij verdachte kwamen."

¹¹¹ Het totaal is berekend *inclusief* de in totaal 25 zaken waarin 'overig geweld', 'vernietiging/openbare orde' en '250 *ter*/a lid 3' en 'overige misdrijven Sr.' het zwaarste feit vormden.

¹¹² Daarbij moet bedacht worden dat de maximum gevangenisstraf op verkrachting (art. 242 Sr.) 12 jaar is, terwijl mensenhandel kan worden bestraft met maximaal 6 jaar, of onder strafverzwarende omstandigheden 8 of 10 jaar.

¹¹³ De mediaan is in beide gevallen 450 dagen. In 2001 en in de eerste helft van 2003 ligt de gemiddelde duur van de voor mensenhandel opgelegde vrijheidsstraffen zelfs beduidend hoger dan voor verkrachting: 818 en 813 tegen 420 en 622 dagen (schriftelijke informatie WODC/SiBa).

¹¹⁴ Afgezien van in art. 250a Sr. genoemde strafverzwarende omstandigheden, annex gepleegde andere feiten en eventuele recidive. Voorts ook afgezien van de algemeen strafverminderende factor overschrijding van een redelijke termijn voor behandeling door een rechter.

OM-data bevat uitsluitend informatie over afdoening in eerste aanleg. Daarnaast is bekend of in een zaak beroep is aangetekend en door wie. Tabel 7.13 geeft een overzicht.

Tabel 7.13 Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)

Beroep aangetekend	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Geen	35	56%	41	62%	44	52%	44	52%	46	49%	210	53%
Door OvJ	2	3%	2	3%	5	6%	4	5%	13	14%	26	7%
Door verdachte	11	18%	18	27%	23	27%	22	26%	21	22%	95	24%
Door beide partijen	15	24%	5	8%	13	15%	15	18%	14	15%	62	16%
Totaal	63	100%	66	100%	85	100%	85	100%	94	100%	393	100%

Uit de tabel blijkt dat in 2002 in 51% van de gevallen beroep werd aangetekend, in de meeste gevallen door de verdachte. Bezieet men de ontwikkelingen in de periode 1998 tot en met 2002, dan zijn er geen duidelijke trends te onderkennen, maar is duidelijk dat het aantal door de officier van justitie ingestelde beroepen in 2002 relatief hoog was.

7.5 Internationale ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt een tweetal voor het OM en de vervolging van mensenhandelzaken relevante ontwikkelingen op internationaal terrein beschreven. Verwezen wordt ook naar de in Hoofdstuk 2 opgenomen beschrijvingen van recente en aankomende documenten van internationale organisaties waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot wet- en regelgeving op strafrechtelijk terrein en op het gebied van slachtofferzorg en -bijstand. Wijzigingen in wet- en regelgeving met betrekking tot de aanpak van transnationale, georganiseerde misdaad in het algemeen, en met betrekking tot mensenhandel in het bijzonder, hebben uiteraard ook consequenties voor het OM en de opsporing.

7.5.1 Andere vormen van mensenhandel

De internationaal toegenomen aandacht voor vormen van uitbuiting in de sociaal-economische sfeer zal ook voor het Nederlandse OM gevolgen hebben.¹¹⁵ Deze staan nog los van de voorgenomen wijziging van de Nederlandse strafwetgeving waarmee een ruimere reikwijdte van het mensenhandeldelict zal worden geïntroduceerd in het WvSr. In andere landen is immers de nationale wetgeving al aangepast aan de internationale definitie van mensenhandel, waardoor alle vormen van sociaal-economische uitbuiting, als bedoeld in het VN-verdrag en het EU kaderbesluit, als strafbaar feit zijn gedefinieerd. Rechtshulpverzoeken op dit terrein, (ook) aan Nederland, zijn dan ook niet ondenkbaar. Immers, ook de andere vormen van uitbuiting dan de seksuele uitbuiting kenmerken zich vaak door hun transnationale karakter, waardoor ook meerdere landen bij de opsporing en vervolging daarvan betrokken zullen zijn.

¹¹⁵ Zie hierover ook OM/LP (2002), pp.24-25.

7.5.2 Eurojust

Het EU samenwerkingsverband van Europese openbare aanklagers, Eurojust, werd formeel opgericht bij Raadsbesluit van 28 februari 2002.¹¹⁶ Eurojust heeft tot doel de strijd tegen ernstige vormen van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit in de EU te versterken door de gerechtelijke samenwerking op dat terrein te bevorderen. Omdat Eurojust geen supranationale bevoegdheden heeft dient het dit doel te bereiken door opsporingsonderzoek en vervolging over de grenzen heen te coördineren, te vereenvoudigen en te versterken.¹¹⁷ Dit gebeurt door een team van nationale aanklagers, rechters en politie-officieren die hiervoor door hun lidstaat zijn benoemd, maar wel verbonden blijven aan hun nationale administratie. Dat betekent dat de individuele leden hun bevoegdheden ontlenen aan het rechtsstelsel van hun land van herkomst. De nationale leden van Eurojust verlenen in concrete bi- of multilaterale zaken bijstand aan hun nationale collega's en leggen door overleg met hun Eurojust collega's internationale dwarsverbanden om het onderzoek voorspoediger te laten verlopen, met name op het terrein van wederzijdse rechtshulp en internationale samenwerking. Eurojust brengt daarmee vraag en aanbod uit verschillende landen bijeen en probeert knelpunten rechtstreeks en spoedig op te lossen. De beperkingen die de leden daarbij (kunnen) ondervinden komen voort uit de uiteenlopende rechtssystemen en dito wet- en regelgeving van de individuele landen,¹¹⁸ waaruit tevens verschillen in bevoegdheden voortvloeien.

Het werkteerterrein van Eurojust bestrijkt een aantal vormen van criminaliteit, waaronder mensenhandel.¹¹⁹

Mensenhandel en illegale immigratie

In het jaarverslag over 2002 (Eurojust, 2002) wordt het onderwerp 'trafficking in human beings' los van, maar wél in één adem genoemd met 'illegal immigration'.¹²⁰ Over deze combinatie wordt echter gesproken als 'this type of crime', waaruit kan worden afgeleid dat men het als één geheel ziet.¹²¹ In hetzelfde verband wordt ook aangegeven dat er grote uitdagingen zijn voor nationale politie- en justitiefunctionarissen om onderzoeken naar netwerken betrokken bij handel voor prostitutiedoeleinden te coördineren, zodat daaruit gevoelig kan worden afgeleid dat waar wordt gesproken over èn handel èn illegale immigratie, men voornamelijk op de uitbuiting zelf en daarop gerichte activiteiten doelt.¹²² Daarenboven bestaat er ook nog een aparte categorie 'smuggling', die echter niet nader wordt toegelicht. In deze paragraaf wordt van voornoemde gedachte uitgegaan en derhalve enkel over mensenhandel gesproken.

¹¹⁶ Besluit 2002/187/JBZ, Pb. EG 6.3.2002 L63. Dit besluit was een uitvoering van afspraken gemaakt tijdens de Europese Raad in Tampere van 15 en 16 oktober 1999, waar werd besloten tot oprichting van een permanente eenheid op het terrein van samenwerking van de rechterlijke macht, met de naam Eurojust. Bij haar start op 1 maart 2002 kon Eurojust reeds terugvallen op de al enige tijd, bij besluit van 14 december 2000 (Pb. EG 21.12.2000 L324) formeel opgerichte, tijdelijke eenheid met de naam Pro Eurojust, die was bedoeld als voorloper van, en feitelijk de proeftuin was voor, Eurojust en dezelfde taak en doelstelling had als Eurojust. Zie voor een beschrijving van de activiteiten van Pro Eurojust haar Report 2001 (Pro Eurojust Secretariaat, 2001). Deze komen voor een belangrijk deel overeen met de activiteiten van Eurojust, zoals beschreven in het Annual Report 2002 (Eurojust, 2002).

¹¹⁷ Aldus Eurojust (2002) en considerans en art. 3 van het Oprichtingsbesluit Eurojust.

¹¹⁸ Reden waarom in het Annual Report 2002 (Eurojust, 2002) onder meer wordt gepleit voor toenemende wederzijdse erkenning en afstemming van wetgeving.

¹¹⁹ Omdat mensenhandel een vorm van criminaliteit c.q. een strafbaar feit is waarvoor Europol bevoegd is, behoort het krachtens art. 4 van het Oprichtingsbesluit ook tot de competentie van Eurojust.

¹²⁰ In het jaarverslag van Pro-Eurojust over 2001 wordt wel onderscheid gemaakt tussen 'illegal immigration', 'trafficking in human beings' en 'exploitation of prostitution'.

¹²¹ Al eerder werd de vraag opgeworpen in hoeverre dat een juiste typering is.

¹²² Voornamelijk, omdat een onder de noemer 'trafficking of human beings' gegeven voorbeeld in het jaarverslag een mensensmokkelzaak betrof. Verderop wordt evenwel ook de categorie 'trafficking in human beings and prostitution' genoemd.

Hoewel uit cijfergegevens van Eurojust blijkt dat slechts 6% van de in 2002 naar Eurojust verwezen zaken mensenhandel betreft,¹²³ is deze vorm van misdaad vanwege haar complexiteit en vanwege het belang van netwerken om dit fenomeen aan te pakken, door Eurojust benoemd tot topprioriteit. Het is daarbij de ervaring van Eurojust dat mensenhandelzaken vaak ook een witwaselement in zich hebben (Eurojust, 2002, p.12).

De Eurojust cijfers en Nederland

Uit de in het jaarverslag opgenomen overzichten komt naar voren dat Nederland in slechts vier van de 202 naar Eurojust verwezen zaken het verzoekende land was. In maar liefst 46 zaken was Nederland het aangezochte land. Omdat de betreffende tabellen niet verder zijn onderverdeeld in soorten zaken, is niet bekend in hoeveel mensenhandelzaken Nederland door Eurojust is benaderd voor samenwerking in de opsporing en vervolging. Verbetering in de registratie en technische mogelijkheden zullen in de (nabije) toekomst meer gedetailleerde informatie over de via Eurojust in behandeling zijnde zaken moeten opleveren.

7.6 Aandachts- en knelpunten

Uit het in het voorgaande beschrevene volgt een aantal aandachtspunten en knelpunten in relatie tot vervolging van mensenhandel en het door het OM daartoe en daarin gevolgde beleid. Deze worden hieronder opgesomd, gegroepeerd in categorieën. Tevens staan daarbij aandachts- en knelpunten op genoemde terreinen vermeld die hetzij indirect uit bij BNRM beschikbare informatie volgen, hetzij in andere hoofdstukken zijn gesignaleerd, maar in de opsomming in dit hoofdstuk het meest thuishoren. Voor zover deze niet eerder uitgebreid aan de orde zijn gekomen, zijn de betreffende punten van een toelichting voorzien.

Organisatie en beleid

- De in (beleids)stukken beleden prioritaire aandacht van het OM voor het onderwerp mensenhandel is in de praktijk van aanpak en sturing nog onvoldoende gerealiseerd. Tussen de diverse arrondissementen bestaan bovendien verschillen in de erkenning van het belang van vervolging van verdachten van mensenhandel.
- Mensenhandelzaken kosten vanwege hun aard en omvang vaak veel tijd en leggen daarmee een relatief groot beslag op de (beperkt) beschikbare capaciteit bij het OM. Ook financieel rechercheren in deze zaken vraagt veel van de capaciteit van het OM en hetzelfde wordt verwacht van de aankomende uitbreiding van de mensenhandelpaling. Dit stelt het OM, in het licht van de vele uit te voeren prioriteiten, voor een dilemma.
- De aankomende uitbreiding van de mensenhandelpaling vereist van het OM voorbereiding daarop in beleid en strategie van aanpak. Er zijn echter nog geen tekenen die daarvan getuigen of daarop wijzen.
- Mede in relatie tot het door de IND geconstateerde tekort aan kennis van de inhoud van de B9-regeling bij (sommige) medewerkers van het OM, is het ontbreken van financiële middelen voor een vervolg op de in 2003 voor het eerst uitgevoerde cursus mensenhandel voor het OM niet zonder zorg.

Vervolgingspraktijk

- De onduidelijkheid die bestaat over de inzet van de (GOC-teams van de) KMar in mensenhandelzaken raakt ook het OM in de aanpak van die zaken, enerzijds vanwege de invloed hiervan op de beschikbare capaciteit voor de opsporing, anderzijds vanwege het organisatieniveau waarop mensenhandelzaken kunnen worden opgepakt en de daarmee verband houdende sturing van de aanpak door de landelijk officier mensenhandel.

¹²³ In concrete getallen gaat het om 12 zaken (6% van 202).

- Binnen de politie acht men de strafeis van het OM in mensenhandelzaken soms aan de lage kant. Dit resulteert in de meeste gevallen dan ook weer in een lage straf, opgelegd door de rechter. Ook los van lage strafeisen door het OM is men binnen politiekringen van mening dat in mensenhandelzaken regelmatig geringe straffen worden uitgesproken. Afgezien van de mate van betrokkenheid van verdachte en diens persoonlijke omstandigheden wordt dit geweten aan het onvoldoende beeld dat sommige rechters hebben van de ernst en de gevolgen van het feit voor de slachtoffers ervan.
- De door de IND gesignaleerde gebrekkige kennis bij (sommige) OM medewerkers in de toepassing en de uitvoering van de B9-regeling leidt enerzijds tot de onjuiste opvatting dat van het OM verwacht wordt ook in geval van slachtoffers mensenhandel nog een advies over de al dan niet toekenning van de B9-status te moeten geven, anderzijds tot een te beperkte en te late informatie-uitwisseling met de IND, hetgeen in geval van sepot negatief kan uitvallen voor slachtoffers en getuigen in verband met de mogelijkheid tot het indienen van een klacht (niet verdere) vervolging. Ook kan dit tot effect hebben dat de B9-status ten onrechte doorloopt. Anderzijds maakt gebrekkige informatievoorziening door de IND over toekenning en verloop van een B9-status het voor het OM lastig te bepalen over welk slachtoffer of welke getuige het precies gaat.
- Het door de Tweede Kamer in de motie Rouvoet ingenomen, en door de minister van Justitie onderschreven, standpunt inhoudende een absoluut verbod op het doorlaten van personen in geval van mensenhandel, is voor de OM-praktijk te strikt. Dit eerder gesignaleerde knelpunt leidde niet tot een aanpassing in het beleid, zodat het in de praktijk van de vervolging nog steeds wordt ervaren.
- De door het OM gemaakte afspraak dat aangiftes mensenhandel door de politie in de regio waar de aangifte wordt gedaan worden doorgezonden aan de politieregio waar het feit zich voordeed en waar dus ook het onderzoek moet plaatsvinden, wordt in de praktijk onvoldoende nageleefd. De bereidwilligheid voor de overname van die aangiftes is niet erg groot, waardoor bepaalde politieregio's, en daarmee ook het lokale OM, met aangiftes 'blijven zitten'.

Internationaal

- Internationale samenwerking op OM niveau in mensenhandelzaken is er slechts in geringe mate en wordt, waar dat kan, zoveel mogelijk vermeden vanwege problemen en gebreken die deze samenwerking in de praktijk met zich brengt.
- Dit betekent dat er weinig zicht bestaat op de fasen in het mensenhandeltraject die zich in andere landen afspelen. Dat werkt belemmerend voor de opsporing, zeker wanneer aanpak van de gehele keten wordt voorgestaan.
- Daarnaast wordt een gebrek ervaren aan erkenning en aandacht voor de problematiek van mensenhandel in het contact met sommige buitenlandse landen.
- Het OM wordt geconfronteerd met het feit dat slachtoffers of getuigen niet meer aanwezig zijn in het land, terwijl ze voor de vervolging wel nodig zijn. Dit wordt veroorzaakt door te speedige uitzetting, maar tevens door tekortkomingen in het systeem van slachtofferbijstand. Daarenboven zijn slachtoffers, zowel degenen die reeds zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst als degenen die nog in Nederland verblijven, vaak onwillig een verklaring af te leggen vanwege angst voor en bedreigingen door handelaars en corruptie in het buitenland.
- De samenwerking binnen Eurojust ondervindt hinder van verschillen (en beperkingen) in bevoegdheden van de individuele leden, waardoor het niet altijd mogelijk is knelpunten rechtstreeks en speedig aan te pakken.

8 Aanbevelingen

Dankzij de inzet van vele personen, instanties en organisaties is er door de jaren heen in Nederland veel bereikt in de aanpak van en de strijd tegen mensenhandel. Ook sinds de Eerste rapportage^{NRM1} zijn op tal van terreinen vorderingen gemaakt en initiatieven van de grond gekomen. Deze rapportage geeft daarvan een beeld. Uit het beschrevene komen echter ook onvolkomenheden en tekortkomingen naar voren, die per hoofdstuk in de vorm van aandachtspunten en knelpunten zijn geformuleerd. Teneinde op die punten tot een verbetering van de bestaande situatie te komen bevat dit hoofdstuk aanbevelingen, gegroepeerd naar onderwerp. Toelichting en redengeving bij de aanbevelingen zijn kort gehouden, maar moeten worden begrepen in de context van de uitvoerige beschrijvingen in de voorgaande hoofdstukken én van de aanbevelingen in de Eerste rapportage.^{NRM1} Voor zover de uitvoering van die eerdere aanbevelingen al ter hand is genomen of dit reeds is toegezegd, worden ze hier niet zonder meer herhaald. Wel komen die aanbevelingen opnieuw aan de orde indien ze in de Kabinetsreactie geen of onvoldoende aandacht kregen of wanneer vanwege voortschrijdend inzicht een nadere stimulans, een ander accent of een nuancering nodig is. De volgorde van de aanbevelingen staat los van het belang of de prioriteit ervan en is uit ordening geboren.

Wet- en regelgeving

1. De Nederlandse strafwetgeving dient zo spoedig mogelijk in overeenstemming te zijn gebracht met de internationaal aanvaarde uitgangspunten en eisen, neergelegd in het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, het bijbehorende VN-protocol mensenhandel en het EU Kaderbesluit mensenhandel. Daartoe is een voortvarende parlementaire afronding van het aanhangige Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel vereist. Naast het inhoudelijke belang daarvan speelt mee dat Nederland bij vertraagde ratificatie de aansluiting verliest met mechanismen ter monitoring en verdere implementatie, die met betrekking tot het VN-verdrag en het VN-protocol reeds in gang gezet zijn. Gevolg is tevens dat Nederland zijn voorttrekkersrol op het gebied van bestrijding van mensenhandel steeds minder waar kan maken.
2. Het verdient de voorkeur het specifieke karakter en de ernst van uitbuiting voor seksuele doeleinden ten opzichte van uitbuiting in andere sociaal economische sectoren duidelijker tot uitdrukking te brengen. De wetgever zou dit, in aanvulling op de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel, explicieter kunnen uitspreken. De verwijzing, in de Nota naar aanleiding van het verslag, naar de operationele fase van de nieuwe bepaling, waarbij de verwachting wordt geuit dat na aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal prioritaire aandacht voor deze vorm van mensenhandel zal worden verkregen, kan weliswaar worden gezien als een indirecte vorm om hetzelfde te zeggen, maar wekt de indruk deze accentlegging ten principale bij de uitvoeringspraktijk te willen leggen. Dit is, met name voor de rechter, een minder sterk oriëntatiepunt dan wanneer de wetgever zichzelf rechtstreeks hierin committeert.
3. De wetgever dient het begrip 'uitbuiting' in arbeidssituaties buiten de seksindustrie scherper inhoudelijk af te bakenen en dit niet louter over te laten aan de rechter. Geconstateerd

moet worden dat op de in de Eerste rapportage^{NRM1} opgenomen aanbeveling om een verkennend onderzoek in de samenleving in te stellen naar uitingsvormen van moderne slavernij, betrekkelijk laat is ingegaan, zodat - anders dan met de aanbeveling indertijd beoogd werd - de uitkomsten daarvan niet reeds bij de indiening van het wetsvoorstel beschikbaar waren. Aanbevolen wordt thans, met inachtneming van de resultaten van dit onderzoek, om internationaal, en in elk geval in Europees verband, afstemming te bereiken over de reikwijdte van het begrip 'uitbuiting in arbeidssituaties', zodat bij (internationale) samenwerking in de opsporing, maar ook bij uitlevering voor deze vorm van mensenhandel, het substantieel om wangedrag van dezelfde graad van ernst zal gaan. Daarbij zal teruggegrepen moeten worden op de ratio van het verdragsvereiste tot strafbaarstelling van gedrag onder de noemer mensenhandel, namelijk indien daarbij van ernstige schending van mensenrechten sprake is, dus van excessen.

4. Voor de helderheid en de accentlegging in de aanpak van mensenhandel, met name wat betreft de bejegening van slachtoffers, is het aan te bevelen dat de overheid zich onomwonden uitspreekt voor een benadering primair in de context van de mensenrechten. Dit in overeenstemming met de roep daartoe in een groot aantal internationale documenten met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel. Ook in het Handvest van de Grondrechten, als onderdeel van de EU Grondwet voor Europa, wordt het verbod op mensenhandel in de context geplaatst van de eerbiediging van mensenrechten.
5. Onverkort moet verder worden aangegeven of het EU Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure heeft geleid tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving en, zo ja, tot welke. Dit betreft met name het vroegtijdig verschaffen aan slachtoffers van informatie die van belang is voor de bescherming van hun belangen, aandacht voor de speciale positie die minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting (als in het EU Kaderbesluit mensenhandel bijzonder kwetsbaar benoemde groep) innemen, alsmede de mogelijkheden voor slachtoffers om juridische bijstand te verkrijgen.
6. Meer duidelijkheid zal er ook moeten komen over de weg die de overheid wil inslaan ten aanzien van de in het Uitvoeringsbesluit WAV opgenomen (categorale) verbodsbepaling tot afgifte van werkvergunningen voor arbeid in de seksindustrie.
7. Om mensenhandel te voorkomen of makkelijker te kunnen signaleren dient de overheid zich voorts duidelijker uit te laten over haar voornemens op de langere termijn met betrekking tot het, al dan niet onder strikte maar te controleren voorwaarden, openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt in de seksbranche voor de nieuwe EU onderdanen, ten behoeve van arbeid in loondienst. In het algemeen geldt immers dat onduidelijkheid (over condities en mogelijkheden) niet gunstig is voor het tegengaan van mensenhandel, maar tevens dat ook een te fijnmazig voorwaardenstelsel (zoals voor arbeid als zelfstandige) averechts kan werken, vanwege de afhankelijkheid van derden die daarmee kan ontstaan.
8. Het - voor alle zekerheid - handhaven van de (in onbruik geraakte) slavenhandelbepaling in het WvSr (art. 274) met een verwijzing naar bestaande (en niet expliciet herroepen) internationale instrumenten op dit onderwerp, roept de (voor de uitvoeringspraktijk) relevante vraag op naar het toepassingsbereik van dit oude strafrechtsartikel in verhouding tot de toekomstige mensenhandelbepaling. De laatste is immers een afgeleide van de begripsomschrijving in het VN-protocol, waarin onder mensenhandel uitdrukkelijk begrepen is slavernij en met slavernij gelijk te stellen praktijken. Zo ook, in navolging hiervan, in het Kaderbesluit mensenhandel. Het verdient daarom aanbeveling in internationaal verband

aan te kaarten of - kort gezegd - moderne slavernij in de zin van het VN-protocol de 'oude' slavernij mede omvat, opdat in nationale wetgevingen niet telkens met twee inhoudelijk niet of nauwelijks van elkaar af te grenzen begrippen moet worden gewerkt.

9. Het verdient aanbeveling te investeren in een brede discussie over het vraagstuk of het (bewust) inkopen van seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij hiertoe gedwongen worden, strafbaar gesteld zou moeten worden. Dit conform de thans al geldende strafbaarstelling van het inkopen van seksuele diensten van minderjarigen. In deze discussie zal de wenselijkheid en de praktische handhaafbaarheid van een dergelijke strafbaarstelling aan de orde moeten komen.

B9-regeling

10. Bij uitbreiding van de B9-regeling voor slachtoffers van alle vormen van mensenhandel moet worden bezien waar differentiatie, naar de aard van de mensenhandel, in de te bieden opvang van en hulp aan slachtoffers aangewezen is en hoe daaraan vorm gegeven kan worden. Dat geldt ook voor het punt van het mogen werken en de praktische mogelijkheden daartoe tijdens de B9-verblijfsstatus, zoals dit in EU verband inmiddels is overeengekomen, maar nog niet in de huidige B9-regeling is geïmplementeerd.
11. Structurele maatregelen moeten ook worden genomen om te voorkomen dat de B9-regeling in de praktijk niet wordt toegepast, vooral waar het gaat om het bieden van bedenktijd om te overwegen aangifte te doen. Dit klemmt temeer nu in het huidige politieke klimaat het belang van (directe) uitzetting van illegale vreemdelingen benadrukt wordt. Wanneer men onvoldoende oog heeft voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel, dreigen zij 'weggeveegd' te worden door de op illegaliteit gestuurde (en soms overlastbestrijdende) bezemkracht van (lokale) overheden. Voor de aanpak van mensenhandel moet deze handelwijze echter als contra-productief worden aangemerkt.
12. Het verdient aanbeveling om opvang en hulpverlening, zoals thans alleen voorzien in de B9-regeling, niet uitsluitend beschikbaar te stellen voor slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging of dit overwegen. Hoewel een, min of meer formele, beoordeling van slachtofferschap gewenst blijft teneinde mogelijk misbruik van een regeling te voorkomen, zijn er slachtoffers over wier slachtofferschap niet of nauwelijks twijfel bestaat, al durven zij geen aangifte te doen of te overwegen. Dit geldt bijvoorbeeld voor slachtoffers die door de politie worden aangetroffen en die hoog scoren op de door het OM ontworpen en door de politie gehanteerde lijst met signalen van mensenhandel. Ook zonder een aangifte kan uit de verhalen van deze slachtoffers voor opsporing en vervolging bruikbare informatie naar voren komen. Bovendien bestaat de kans dat zij, nadat zij tot rust zijn gekomen, alsnog hun medewerking (durven te) verlenen aan opsporing en vervolging.
13. Het is wenselijk dat elk van de bij de uitvoering van de B9-regeling betrokken instanties kenbaar maakt aan de eigen medewerkers en aan de overige ketenpartners op welke wijze uitvoering gegeven (dient te) word(t)(en) aan de opgedragen taken in het kader van de B9. Dit komt de eenduidige uitvoering van de regeling ten goede en vergroot de duidelijkheid over de toepassing ervan.
14. Voorts ook dienen alle in de uitvoering van de B9-regeling betrokken ketenpartners, elk voor wat betreft zijn aandeel daarin, de slachtoffers zo volledig en spoedig mogelijk te

informereren over de rechten en mogelijkheden die de B9-regeling hen biedt en hen tevens op de hoogte te houden van de voortgang en de afhandeling van de procedure. Dit geldt voor zowel de sociale zekerheid als voor de strafrechtelijke en de vreemdelingrechtelijke aspecten.

15. In overleg met de aangewezen instanties zal voorzien moeten worden in voldoende mogelijkheden voor het bieden van concrete en adequate juridische bijstand aan slachtoffers op bovenbedoelde terreinen. Het is niet passend om de toegang tot of de duur van die bijstand bij voorbaat te beperken.
16. Ter bewaking van een goede uitvoering van de B9-regeling wordt aanbevolen om een centraal punt aan te wijzen dat problemen bij de uitvoering inventariseert, adviezen geeft ter oplossing ervan en in het voorkomende geval tot interventie kan overgaan. De veelheid aan bij de uitvoering van de regeling betrokken disciplines vraagt om aanwijzing van een instantie met inhoudelijk gezag.

Slachtoffers van mensenhandel

17. Hoewel het bieden van adequate bescherming van het slachtoffer binnen het eigen Nederlandse grondgebied realiter op de voorgrond staat, zal de Nederlandse overheid ook moeten toezien op het bereiken van een verder reikende vorm van bescherming van het slachtoffer in daarvoor in aanmerking komende gevallen. Daartoe moeten inspanningen worden gepleegd om over de grenzen heen tot samenwerking te komen, bijvoorbeeld door het maken van bi- of multilaterale afspraken. Behalve uit humanitair oogpunt is dit van doorslaggevend belang om slachtoffers aan te (kunnen) moedigen zich te melden, uit de situatie weg te komen en hun verhaal te vertellen, aan hulpverleners, maar zo enigszins mogelijk ook aan politie en justitie. Dit laatste is niet zo zeer ambtshalve nodig voor vervolging, maar wel vaak praktisch noodzakelijk om, met een reële kans op veroordeling, daders voor de rechter te brengen. Hierbij moet tevens bedacht worden dat zonder effectieve repressie daders ongestoord kunnen voortgaan en de preventie niet wordt gediend doordat zij nieuwe slachtoffers kunnen maken. Daarbij voegt zich het gegeven dat het - rehtens en daadwerkelijk - ontnemen van winsten, verkregen uit crimineel handelen, in ons rechtssysteem pas na berechting kan plaatsvinden. In de strijd tegen mensenhandel, waar de daders uit zijn op winst, wordt toepassing van juist dit middel als meest doeltreffend gezien.
18. Terugzending van een slachtoffer naar het herkomstland zal omringd moeten worden met optimaal te realiseren voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van revictimisatie en van het nemen van represailles, met name tegen slachtoffers (en/of hun familie) die bij opsporing en vervolging van daders medewerking hebben verleend aan de autoriteiten. Wanneer terugzending van een slachtoffer - ook zonder voormelde medewerking - en niettegenstaande de optie van voorzorgsmaatregelen, onverantwoord is met het oog op de veiligheid van het slachtoffer zal in een legitimatie voor een langer verblijf in Nederland voorzien moeten worden, alsmede in (voortgezette) opvang en hulpverlening. De voorwaarden voor (eventuele) terugzending van een slachtoffer naar het herkomstland zullen beleidsmatig moeten worden vastgelegd. Daarbij dient voorzien te worden in een risico-analyse (die voor het slachtoffer kenbaar moet zijn) en zullen minimumcondities voor verantwoorde terugzending moeten worden geformuleerd. Het bestaan van een

dergelijke voorziening zal ketenpartners in de strijd tegen mensenhandel meer vertrouwen kunnen geven om slachtoffers het doen van aangifte niet langer te ontraden.

19. Structureel dient aandacht besteed te worden aan de veiligheid van vrouwen en ama's in de asielopvang. Verschijnselen als werving voor prostitutie en vertrek met onbekende bestemming moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en bestreden, en als ze zich voordoen worden onderkend en geregistreerd.
20. Bama's (begeleide ama's) dienen niet onder verantwoordelijkheid van (verre) familieleden te worden gebracht zonder gedegen controle op de betrouwbaarheid van deze personen.

Hulpverlening en belangenbehartiging

21. Vele organisaties, die zich bezighouden met opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel, kampen met het ontbreken van structurele financiering van hun activiteiten. Daar hun inzet en de daarbij opgebouwde deskundigheid onontbeerlijk zijn in een effectief mensenhandelbeleid, moet van de zijde van de overheid (meer) structureel geïnvesteerd worden in deze niet gouvernementele organisaties om van hun waardevolle inbreng en de continuering daarvan verzekerd te zijn.
22. (Hulpverlenings)instanties die te maken (kunnen) krijgen met slachtoffers van mensenhandel moeten in staat zijn om slachtoffers als zodanig te herkennen. Dat geldt met name ook voor de minderjarigen onder hen. In opleidingen zou aandacht moeten worden besteed aan de mensenhandelproblematiek. Bestaande lijsten met signalen van mensenhandel kunnen behulpzaam zijn bij de onderkenning daarvan en bij de scholing daarin.
23. Gezocht moet worden naar wegen om vaak bij hulpverleners aanwezige informatie over mensenhandel of (mogelijke) verdachten van mensenhandel ter beschikking te kunnen stellen aan de politie, zonder dat daardoor de laagdrempeligheid van deze instanties en de vertrouwelijke band die hulpverleners met hun cliënten (moeten) hebben wordt aangetast.
24. Omdat het ernaar uitziet dat ook buitenlandse slachtoffers vaker met 'loverboytechnieken' tot prostitutie worden gedwongen, is het belangrijk dat hulpverleningsinstanties standaard aandacht besteden aan dit fenomeen, ook in geval van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Dit kan de uitval van (een deel van) deze slachtoffers uit de opvang voorkomen, omdat dit in sommige gevallen te maken heeft met gevoelens die slachtoffers voor hun handelaar hebben, waardoor zij weer contact met deze opnemen en soms zelfs naar hem terugkeren.
25. Het ligt op de weg van opvangvoorzieningen en de hulpverlening meer in het algemeen om zich als eerste serieus te buigen over de voor- en nadelen van categorale versus integrale opvang (en eventuele aanvullende ondersteuning) van slachtoffers mensenhandel, om met het oog op a) adequate onderkenning van slachtofferschap mensenhandel, b) optimale benutting van bestaande, maar niet in alle opvanglocaties voorhanden expertise en c) optimale veiligheid van slachtoffers, hierin tot een goed onderbouwd voorstel aan de centrale overheid te komen.

26. Om te voorkomen dat de (onlangs in EU-verband overeengekomen) mogelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel om tijdens de B9 te werken alleen een papieren werkelijkheid is, zullen serieuze inspanningen moeten worden getroost om slachtoffers te ondersteunen bij het vinden van passende werkzaamheden en hen bij die werkzaamheden te begeleiden. Bij de omzetting van deze afspraak in de Nederlandse regelgeving, waaraan thans wordt gewerkt, dient dit aspect meegenomen te worden.

Onderzoek en registratie

27. Een optimale centrale registratie van *alles*slachtoffers van mensenhandel is gewenst. Daartoe is van belang dat alle (hulpverlenings)instanties die te maken (kunnen) krijgen met slachtoffers van mensenhandel, op de hoogte zijn van de mogelijkheid om alle slachtoffers, ook de Nederlandse en de minderjarige, bij de STV te melden. Zij moeten daartoe ook gemotiveerd zijn. De motivatie zal groter zijn naarmate de betrokken instanties zelf ook baat hebben bij de registratie. Daarom is het zaak de instanties te doordringen van het belang van registratie en zorg te dragen voor terugkoppeling van gegevens. Het ondubbelzinnig toewijzen aan STV, ook formeel, van deze taakstelling op registratiegebied, anders dan thans uit de B9-regeling zou kunnen worden afgeleid, is dan op zijn plaats.

28. Maatregelen moeten worden genomen om de nog steeds gemelde problemen bij het onderbrengen van slachtoffers mensenhandel in een opvangvoorziening het hoofd te bieden. Ten eerste door accurate, actuele registratie van beschikbare plaatsen, die toegankelijk is voor alle instanties die met plaatsing te maken hebben. Ten tweede door het creëren van extra plaatsen indien de bestaande plaatsingsmogelijkheden kwantitatief ontoereikend zijn. Daarbij dient specifiek aandacht te bestaan voor opvangmogelijkheden voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

29. Het is van belang meer te weten over wat met slachtoffers gebeurt nadat zij als zodanig zijn (h)erkend. Dit reikt verder dan hetgeen in de Kabinetsreactie als wenselijk wordt aangegeven. Meer specifiek dient onderzoek verricht te worden naar enerzijds het vertrek van slachtoffers uit de opvang en de redenen daarvoor, anderzijds de ervaringen van slachtoffers nadat zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

30. Inspanningen in het kader van onder meer het Nederlandse OVSE-voorzitterschap ten spijt, bestaan er nog weinig (soortgelijke) functionarissen als de Nederlandse NRM in andere landen. Nu op internationaal niveau diverse initiatieven zijn genomen om vanuit het supranationale perspectief en belang de mensenhandelproblematiek in kaart te gaan brengen en te gaan volgen, doet het ontbreken van informatie- en dataverzameling op nationaal niveau zich nadrukkelijker voelen. Vanuit dat oogpunt zijn verdere inspanningen om andere landen aan te zetten tot het aanstellen van instanties met een positie en een taak als de NRM nog altijd nodig. De beschikbaarheid en uitwisseling van relevante gegevens tussen landen onderling en met de internationale organisaties wordt daardoor bevorderd, zodat het beeld van de aard en omvang van mensenhandel voor de desbetreffende landen en voor de internationale gemeenschap beter en completer wordt. Dit is van grote betekenis voor de aanpak van mensenhandel en voor de keuze van de daarvoor benodigde instrumenten.

Rechtshandhaving algemeen

31. In de aanpak van mensenhandel dient repressie niet tegenover preventie en niet tegenover een humanitaire, slachtoffer- c.q. mensenrechtengerichte benadering te worden gesteld. Effectieve repressie maakt dat daders niet ongestoord kunnen voortgaan en zo nieuwe slachtoffers kunnen maken. De preventie is daarmee gediend. Voor het belang hiervan wordt verwezen naar aanbeveling 17.
32. Uitgaande van het bij de wetwijziging van 1 oktober 2000 gewijzigde prostitutiebeleid en het daarmee mede beoogde doel de aanpak van mensenhandel aan te scherpen, is het van groot belang dit beleid op alle (deel)terreinen in de praktijk helder vorm te geven en uit te voeren. Leemtes of tekortkomingen daarin kunnen bijdragen aan het ontstaan van situaties waarin mensenhandel makkelijker gedijt. De bij de uitvoering van het prostitutiebeleid betrokken overheden dienen dan ook alles in het werk te stellen om bestaande onvolkomenheden in dit beleid te verhelpen. Dit kan variëren van uitvoeringsregelgeving en adequate en strikte bestuurlijke handhaving, tot zaken als voldoende mogelijkheden voor de vestiging van (bonafide) prostitutiebedrijven, informatie-verschaffing en uitstapprogramma's.
33. Er dienen landelijk overzichten beschikbaar te komen van de resultaten van bestuurlijke controles en het daarop (eventueel) gevolgde bestuurlijk ingrijpen in de prostitutiebranche, teneinde beter zicht te krijgen op de frequentie van de controles, het aantal aangetroffen slachtoffers van mensenhandel, en daaronder van minderjarige slachtoffers, naast het aantal aangetroffen illegale prostituees.
34. Nagegaan moet worden of en (in) hoe(verre) bestuurlijke maatregelen tegen een malafide exploitant in de ene gemeente gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag door dezelfde exploitant in een andere gemeente, teneinde het 'rondtrekken' van deze exploitanten tegen te gaan.
35. Na de totstandkoming in de afgelopen jaren van veel nieuwe (internationale) regelgeving op mensenhandelgebied zal de aandacht in de komende tijd vooral moeten uitgaan naar de implementatie daarvan en naar de gevolgen van die nieuwe regelgeving voor de praktijk van de uitvoering. Bij rechtshandhaving is het immers de succesvolle uitvoering die telt en zin aan de regelgeving blijft geven. Nieuwe regelgeving dient enkel (nog) overwogen te worden als het aan het bestaande palet (ook inhoudelijk) iets toevoegt.
36. Nieuwe regelgeving en prioritaire aandacht voor mensenhandel vergen handhavingsinspanningen waarvoor capaciteit bij politie en justitie aanwezig moet zijn. Zonder nieuwe capaciteit toe te voegen kan de bestrijding van mensenhandel, temidden van de vele uitgesproken prioriteitsstellingen, echter niet voldoende volume en kracht krijgen.
37. De bestuurlijke handhaving van de gelegaliseerde prostitutiebranche dient niet te verslappen, maar stringent en adequaat te worden toegepast, ook al kost dit capaciteit. Dit bestuurlijk optreden is namelijk van groot belang, omdat mensenhandelaren nu eenmaal blijven zoeken naar wegen om (toch ook) in het legale, gereguleerde deel van de prostitutiebranche terecht te kunnen. Het onder gemeentelijke verantwoordelijkheid - en dus op decentraal niveau - gedragen prostitutiebeleid is van invloed op en cruciaal voor de uiteindelijk door de centrale overheid (minister van Justitie) gedragen verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving op het gebied van mensenhandel. Dergelijk

strafwaardig gedrag in de vergunde sector is extra tartend (en ook mede bepalend voor het beeld dat in het buitenland bestaat van het Nederlandse beleid op het gebied van bestrijding van mensenhandel). Dit betekent dat de rekening voor een tekortschietende handhaving op het bestuurlijk niveau, in het kader van gemeentelijk vorm te geven *prostitutiebeleid*, (mede) gepresenteerd wordt op landelijk niveau, in het kader van de strafrechtelijke handhaving in het *mensenhandele*beleid. Dit gegeven noopt de centrale overheid tot het meer direct nemen van haar verantwoordelijkheden op het prostitutiedossier, opdat zij deze beter waarmaakt en daarop ook aangesproken kan worden.

38. Bij het niet onder vergunning brengen van de escortsector, die een aanzienlijk deel van de bedrijvigheid in de seksbranche beslaat, bestaat gereede kans dat zich juist hier mensenhandel kan voordoen. Indien het bestuurlijk controlemiddel in deze sector, die zich door mobiliteit kenmerkt, niet effectief (genoeg) kan werken en/of een extreme capaciteitsinzet vergt, zal naar een eenvoudiger systeem van regulering en controle moeten worden omgezien. Hoe groter immers het terrein van bedrijvigheid is dat niet door het bestuurlijk controlemiddel kan worden bestreken, des te zwakker het effect van dit middel is als toegevoegd instrument in de strijd tegen mensenhandel. Dit klemt extra nu bij de wetswijziging de verwachting is opgeroepen dat door toevoeging van het instrument van de bestuurlijke controle een bijdrage kan worden geleverd aan de strijd tegen mensenhandel.
39. Nu bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en niettegenstaande de keuze voor decentralisatie van het prostitutiebeleid, door de centrale overheid tevens algemene (en op een later tijdstip te evalueren) doelstellingen zijn geformuleerd, ligt het voor de hand dat de minister van Justitie op dit dossier als coördinatie- en aanspreekpunt blijft gelden, zolang niet op andere wijze daarin op centraal niveau is voorzien. Het voornamelijk verwijzen naar gedecentraliseerd beleid bij op deze doelstellingen gerichte vragen (zoals tijdens de Kamerdebatten gebeurde) gaat voorbij aan de op centraal overheidsniveau gelegde verantwoordelijkheid hiervoor. Zeker waar deze doelstellingen voor een deel ook raken aan (of een uitwerking hebben op) het terrein van mensenhandel, wordt een appél gedaan op de centrale overheid deze verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan of louter af te schuiven op de (gemeenten als) lokale overheden.
40. De (Nederlandse) overheid moet zich in principiële zin uitlaten of de meetlat bij de rechtshandhaving van het delict mensenhandel, waarbij op het punt van de doelmatigheid van een onderzoek veelal een nationale maatstaf wordt aangelegd, niet hoger (dan enkel het nationale niveau) gelegd moet worden als het gaat om grensoverschrijdende, georganiseerde vormen van mensenhandel. In aansluiting hierop dient de overheid meer internationale samenwerking te bevorderen en hiertoe beletselen weg te nemen of te verminderen, opdat niet slechts een deel van de actoren in de mensenhandelketen wordt aangepakt en anderen (binnen en buiten Nederland) aan berechting ontkomen. Dit is essentieel, niet alleen uit oogpunt van normhandhaving, maar ook omdat adequate repressie bijdraagt aan preventie.
41. In het licht van het bovenstaande moet voortgebouwd worden op de eerder gelanceerde idee van een Europese strafrechtelijke ruimte voor de grensoverschrijdende vormen van georganiseerde misdaad, meer in het bijzonder bij de bestrijding van mensenhandel.

Politie en opsporing

42. De prioriteit die op beleidsmatig niveau door de politie wordt toegekend aan de opsporing van mensenhandel dient ook in de praktijk van (alle) regiokorpsen tot uiting te komen.
43. In opsporingsonderzoeken naar mensenhandel dient, naast aandacht voor de feitelijke plegers van mensenhandel, meer aandacht besteed te worden aan de zogenaamde 'facilitators' die zich bezig houden met identiteitsfraude, dan wel met het wegsluizen of witwassen van de opbrengsten van de handel. Bij het horen van slachtoffers en in de verhoren van verdachten van mensenhandel moeten deze ondersteunende feiten meer en nadrukkelijker aan de orde komen, ten behoeve van bewijsvergaring. Intensievere opsporing van deze 'facilitators' belemmert criminelen in de uitvoering van mensenhandel en andere strafbare feiten.
44. Vaker dan momenteel het geval is dient ook een opsporingsonderzoek gestart te worden wanneer het betrokken slachtoffer geen aangifte wil of durft te doen. Daarbij kan voor het verzamelen van (belastende) informatie over de verdachte(n) van mensenhandel gebruik gemaakt worden van het ontwikkelde concept van Informatie Gestuurde Opsporing.
45. Nu signalen met betrekking tot binnenlandse mensenhandel er op wijzen dat sommige mensenhandelaren wachten tot hun slachtoffers net 18 zijn geworden, om hen dan zo snel mogelijk in de gelegaliseerde prostitutiebranche aan het werk te zetten, is speciale aandacht van politie (en hulpverlening) voor de groep van net 18-jarigen in de prostitutie aangewezen.
46. De problemen die slachtoffers van mensenhandel in de praktijk nogal eens ondervinden bij het (willen) doen van aangifte, dienen te worden verholpen. Een slachtoffer van mensenhandel dat zich bij de politie aandient moet, conform de geldende procedure, zo goed en zo snel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden aangifte te doen. Eventueel moeten hierover binnen de politieorganisatie nieuwe of nadere afspraken worden gemaakt en gecommuniceerd.
47. Er dient vaker en vroegtijdiger financieel gerechercheerd te worden in geval van een opsporingsonderzoek mensenhandel. Enerzijds ten behoeve van de (afzonderlijke) ontnemingsprocedure, anderzijds omdat financieel onderzoek waardevolle gegevens kan opleveren voor de bewijsvoering in de mensenhandelzaak zelf. Informatie uit financieel onderzoek kan bovendien van nut zijn bij het vaststellen van de hoogte van de (materiële) schadevergoeding aan het slachtoffer.

Openbaar Ministerie en vervolging

48. De verschillen in de aanpak van mensenhandel tussen de arrondissementen laten zien dat de in beleidsdocumenten beleden prioritaire aandacht voor het onderwerp niet in gelijke mate wordt opgepakt bij de uitvoering van dit beleid. Meer landelijke coördinatie dient plaats te vinden om te voorkomen dat de uitgesproken prioriteitsstelling op dit gebied in feite een 'papieren tijger' is.

49. In het verlengde hiervan is het ook zeer gewenst dat het OM zelf, meer actief, (als leidinggevende aan de opsporing) aangeeft wat nodig is en welke inspanningen moeten worden gepleegd om het strafrechtelijk verbod op mensenhandel adequaat te handhaven.
50. Het OM moet zich voorts meer uitspreken en beter zichtbaar maken waar, ondanks bestaande juridische instrumenten voor internationale samenwerking, in de praktijk belemmeringen worden ondervonden. Bij het bepalen van de doelmatigheid van een onderzoek wordt veelal een nationale maatstaf aangelegd. Daardoor wordt echter weinig zicht verkregen op de fase(n) in het mensenhandeltraject, die zich buiten Nederland heeft/hebben afgespeeld. Dit heeft weer tot gevolg, dat de mensenhandelketen in zijn totaliteit vaak onvoldoende doorbroken wordt en de criminele activiteiten gemakkelijk hervat kunnen worden. Per saldo moet deze uitkomst als onbevredigend en niet effectief (genoeg) gelden.
51. Meer inspanning is nodig om resultaat te boeken op het vlak van het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Het hoge profijt in combinatie met de lage pakkans bij dit delict blijft - zie ook de Eerste rapportage^{NRM1} - voor (potentiële) daders van mensenhandel de belangrijkste drijfveer. Het vaker en eerder starten van financieel onderzoek in het kader van een opsporingsonderzoek mensenhandel is hierbij van belang. Daarbij dient gebruik gemaakt te worden van de expertise van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie en operationeel samengewerkt te worden met het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Ook is op dit punt internationale samenwerking dringend vereist om effect te sorteren. Winsten in het ene land behaald worden immers vaak elders - in een ander land - weggezet.

Overige aanbevelingen

52. Het is van belang dat Nederland, ten behoeve van een objectieve beeldvorming, (vooral) in het buitenland, alsmede in internationaal verband, het eigen beleid inzake prostitutie beter uitlegt, maar vooral het beleid inzake de bestrijding van mensenhandel actiever en sterker uitdraagt. Daartoe zou de Nederlandse regering bij belangrijke (internationale) bijeenkomsten vaker formeel - dat wil zeggen met politiek verantwoordelijken - vertegenwoordigd moeten zijn.
53. De versterking van (internationale) samenwerking die op velerlei terrein terecht wordt benadrukt, moet niet leiden tot het naast (en langs) elkaar ontwikkelen van daarop gerichte initiatieven, zonder dat er sprake is van (meer) afstemming tussen de initiatiefnemers. Door betere communicatie en informatieverstrekking over op handen zijnde en lopende initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van training, wetenschappelijk onderzoek en dataverzameling, dienen dubbelingen van dergelijke initiatieven voorkomen te worden, opdat in geval van dreigende dubbeling de (schaars) beschikbare middelen kunnen worden benut voor een gezamenlijk initiatief of voor andere, niet eerder of elders uitgevoerde activiteiten.
54. In het brede veld van de aanpak van mensenhandel zal door elk van de betrokken ketenpartners geanticipeerd moeten worden op de mogelijke gevolgen van de komende uitbreiding van de mensenhandeldefinitie en het desbetreffende artikel in het WvSr. In samenspraak met het centrale (overheids)niveau zal vervolgens bezien moeten worden welke maatregelen nodig zijn en hoe de uitvoering daarvan kan worden gerealiseerd. Daarbij

moet met name ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sterker worden betrokken, gelet op de toespitsing in die definitie op uitbuiting in arbeidsverhoudingen.

55. Meer specifiek zullen het OM en de opsporingsinstanties zich, in onderling overleg, moeten voorbereiden op de consequenties voor de rechtshandhaving van de komende uitbreiding van hetgeen als strafwaardig gedrag onder de mensenhandeldefinitie in het WvSr zal worden gebracht. Daarbij is het nuttig ten behoeve van de opsporing en vervolging (maar ook voor de signalering door de hulpverlening) een lijst van signalen voor die andere vormen van uitbuiting op te stellen, waarbij de bestaande lijst signalen mensenhandel voor seksuele uitbuiting als handvat kan dienen.
56. Gevolg gevend aan de herhaalde oproep in internationale documenten tot training van alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken functionarissen en personen, dient meer aandacht aan opleiding en scholing gegeven te worden. Een adequaat kennisniveau, dat door regelmatig onderhoud op peil wordt gehouden, is onontbeerlijk voor de praktijk van de aanpak van mensenhandel. Her en der is voor afzonderlijke ketenpartners op dit terrein al het nodige ontwikkeld en uitgevoerd, waaruit voorbeeld en lering getrokken kan worden. Voor leden van het OM is (voorlopig eenmalig) een mensenhandelcursus uitgevoerd. Voor leden van de rechtsprekende macht ontbreekt een dergelijke mogelijkheid. Het verdient daarom aanbeveling voor beide doelgroepen een structurele voorziening te realiseren.
57. De aankomende uitbreiding van het mensenhandelartikel in het WvSr zal moeten leiden tot een verbreding van het terrein waarop de rapportage van de NRM zich moet richten. Met het oog op de daartoe vereiste voorbereiding en de continuïteit van de lopende werkzaamheden zal een formeel besluit daartoe spoedig genomen moeten worden.

Herhaalde aanbevelingen uit de Eerste rapportage^{NRM1} (voor zover niet al meegenomen in de context van bovenstaande aanbevelingen)

58. In reactie op aanbeveling 10 uit de Eerste rapportage^{NRM1} (uitsluiting voor de bedenktijd van de categorie slachtoffers die nog niet in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest) gaf het kabinet aan dat voor deze categorie werd nagedacht over de haalbaarheid van een specifieke procedure die recht doet aan de afwijkende situatie waarin deze slachtoffers zich bevinden. Dit heeft nog niet tot resultaat geleid. Het door het kabinet gebruikte argument dat het niet zinvol is slachtoffers Nederland te laten inreizen en vervolgens het vertrek op te schorten mag weliswaar voor (een deel van) de op Schiphol binnenkomende slachtoffers gelden, maar gaat eraan voorbij dat slachtoffers ook via andere grenzen Nederland kunnen zijn binnengekomen. Daarenboven miskent dit argument het veelal transnationale karakter van het delict in die zin dat een persoon ook al in een ander land dan Nederland slachtoffer van mensenhandel kan zijn geworden. Nog steeds valt niet wel in te zien waarom deze geen tijd nodig heeft om daarvan te bekomen en zich te bezinnen op de consequenties van het doen van aangifte. Met deze opmerkingen wordt de aanbeveling opnieuw onder de aandacht gebracht.
59. In de context van de aanbeveling te komen tot betere samenwerking tussen verschillende ketenpartners in de aanpak van mensenhandel (aanbeveling 13^{NRM1}) vermeldt de Kabinetsreactie dat aan de verbetering van de samenwerking tussen het OM en de IND wordt gewerkt. Voor wat betreft de uitvoering van de B9-regeling en de verantwoordelijkheden

van beide betrokkenen daarin, bestaan volgens de IND eerder gesignaleerde knelpunten in de relatie IND-OM (gebrek aan kennis bij het OM omtrent de inhoud van de B9-regeling en omtrent de verdeling van bevoegdheden bij de beslissing op een aanvraag, informatieverstrekking - over en weer - over besluiten in het kader van de B9-regeling) echter nog steeds. De gemaakte afspraken om structureel met elkaar in overleg te treden hebben op deze punten klaarblijkelijk (nog) niet tot resultaten geleid.

60. Het door de overheid starten van een voorlichtingscampagne voor het publiek, teneinde dat bewust te maken van het verschijnsel mensenhandel en zo tevens een kanaliserend ontmoedigingsbeleid op de vraagzijde te voeren (aanbeveling 17^{NRM1}), achtte het kabinet minder opportuun. Naar de mening van het kabinet ligt het meer op de weg van de branche zelf te komen tot zelfregulering en de positieve aandacht te vestigen op de legaal opererende bedrijven om dit effect te bereiken. Op de suggestie een keurmerk voor adverterende seksinrichtingen in te voeren ging het kabinet in zijn reactie niet in. Het belang aandacht te besteden aan preventie van mensenhandel door bewustmakings- en informatiecampagnes voor het grote publiek bestaat nog immer en wordt ook aanbevolen in tal van internationale afspraken die door de overheid werden gemaakt. Daarom, maar ook omdat normalisering van de branche nog in ontwikkeling is, is op dit punt naast zelfregulering tevens een rol juist voor de centrale overheid weggelegd. Ook los daarvan ligt er een verantwoordelijkheid bij de centrale overheid in de informatievoorziening aan het publiek, immers de boodschap die overgebracht moet worden is niet branche-specifiek, maar luidt dat uitbuiting en misbruik van mensen niet getolereerd kunnen worden. Met de aankomende verbreding van het mensenhandelartikel, waardoor mensenhandel niet meer enkel gerelateerd is aan de seksindustrie, wordt dit belang nog eens extra benadrukt. De overheid dient die verantwoordelijkheid te nemen en daar naar te handelen.
61. Specifieke aandacht dient besteed te worden aan het geven van voorlichting aan (potentiële) klanten voor seksuele diensten. Zij moeten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid om deze diensten enkel in de gereguleerde sector te kopen en ook dan oplettend te blijven. Juist de klanten kunnen signalen van mensenhandel makkelijker oppakken en doorgeven aan de bevoegde autoriteiten. In de voorlichting is het nuttig te wijzen op al bestaande mogelijkheden daartoe, zoals de anonieme telefoonlijn Bel M.
62. Met betrekking tot het in de motie Rouvoet neergelegde strikte verbod op het 'doorlaten van personen' is het kabinet van mening dat dit in geval van mensenhandel onverkort moet worden gehanteerd, omdat de menselijke waardigheid bij dit delict altijd in het geding is. Hoewel dit laatste volstrekt juist is, laat de praktijk van opsporing en vervolging zien dat er behoefte is aan nuance voor het specifieke geval. Het kabinet ziet de noodzaak daarvan niet in (aanbeveling 25^{NRM1}). Politie en justitie blijken echter in de praktijk te zoeken naar wegen om deze nuance in de toepassing toch te bereiken, zonder de kern van de motie geweld aan te doen. Dit indachtig wordt opnieuw aanbevolen de reikwijdte en de uitwerking van de motie Rouvoet voor de rechtspraak te bezien, zeker ook met het oog op de aankomende uitbreiding van het mensenhandelartikel. Een rechterlijke toets op de rechtmatigheid van de gekozen weg dient niet bij voorbaat uitgesloten te worden.
63. De onder nummer 26^{NRM1} aanbevolen grotere aandacht voor handhaving buiten de gelegaliseerde sector werd door het kabinet onderschreven. In de Kabinetsreactie wordt deze aandacht evenwel volgordelijk gemaakt aan de door het kabinet voorgestane overname van de toezichttaak door het bestuur van de politie. Een meer actieve opsporing en vervolging door politie en justitie in de exploitatie van prostitutie buiten de legale branche

dient echter niet afhankelijk gesteld te worden van de bestuurlijke inzet, ongeacht door wie die wordt uitgevoerd. Bestuurlijk toezicht in de legale branche en een verhoogde inspanning om mensenhandel buiten die legale branche op te sporen en te vervolgen dienen naast elkaar, niet na elkaar, te bestaan. Daartoe dient voor de toepassing van elk van beide instrumenten voldoende capaciteit beschikbaar te zijn. Ook wanneer de door het kabinet voorgestane overdracht door de politie van de toezichttaak wordt geëffectueerd moet er aandacht blijven bestaan voor het capaciteitsvraagstuk bij de politie voor de handhaving op het terrein van mensenhandel. Immers reeds rondom de opheffing van het bordeelverbod werd door de politie gewezen op een capaciteitstekort voor de aanpak van mensenhandel. Het 'teruggeven' van capaciteit die door de politie eerder werd ingezet in het kader van de toezichttaak betekent per saldo niet meer dan een terugkeer op (het voorheen gesignaleerde tekort op) de capaciteit die aanwezig was voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod. Geconstateerd moet worden dat voor de uitvoering van de door het kabinet uitgesproken verhoogde inspanning door de politie ter bestrijding van mensenhandel geen extra capaciteit beschikbaar is gekomen. Gegeven het belang van die verhoogde inspanning, en wil er in de praktijk iets van terecht komen, zal dit alsnog dienen te gebeuren (zie ook aanbeveling 36).

Bovenstaande aanbevelingen zijn gericht tot de Nederlandse regering, maar naar de inhoud zijn er ook andere adressanten. De aangekondigde kabinetsreactie op dit rapport en het daarop volgende parlementaire debat zullen duidelijk moeten maken welke aanbevelingen worden opgepakt en met welke prioriteit. De tijd is aangebroken dat niet meer volstaan kan worden met mooie woorden, in de zin van het - herhaald - toekennen van prioriteit aan deze verwerpelijke vorm van veelal georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Ook een nationaal actieplan is nodig om daadwerkelijk gestalte te geven aan de beleden goede voornemens. Het actieplan kan dan de basis vormen voor een gecoördineerde, multidisciplinaire aanpak, waarmee het opvolgen van aanbevelingen en de voortgang van initiatieven en activiteiten zichtbaar wordt, bijgesteld kan worden en controleerbaar wordt. Naast het parlementaire debat, dat zich voltrekt langs de weg van het formuleren, indienen en verwerpen van moties, kan een dergelijk nationaal actieplan voorzien in de behoefte van eenieder, waaronder ketenpartners en politiek, om de stand van beleid en uitvoering op het terrein van mensenhandel adequater te volgen.

De oproep aan de regering (in de Eerste rapportage^{NRM1}) om bij voortdurende intensieve aandacht te besteden aan macrofactoren die aan de bron (kunnen) liggen van internationale mensenhandel, zoals gebrek aan arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden, armoede en genderproblematiek geldt onverkort. Het verdient aanbeveling om dergelijke factoren, meer uitgesproken ook in relatie tot mensenhandel, te betrekken in de (ontwikkelings)relatie met andere landen. Werkelijke successen in de strijd tegen mensenhandel kunnen alleen worden behaald indien de nationale en internationale gemeenschap met volle inzet en overtuiging vooral de strijd aanbindt met de meer fundamentele oorzaken voor het bestaan van mensenhandel.

9 Samenvatting

9.1 Inleiding

Mensenhandel is een vorm van ernstige, vaak georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit, die leidt tot schending van fundamentele rechten van mensen. Mensenhandel moet dan ook krachtig bestreden worden.

Gedegen informatie is van belang voor het maken van beleid op dit terrein. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft tot taak informatie te verzamelen en aan de Nederlandse regering te rapporteren. De onderhavige rapportage is de derde rapportage van de NRM. De rapportage bevat kwantitatieve gegevens over de periode 1998 tot en met 2002, meer kwalitatieve gegevens over de jaren 2002 en 2003, alsmede uitgebreide conclusies en aanbevelingen.

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting. Aan de orde komen wet- en regelgeving (§9.2), opsporing en vervolging (§9.3), verdachten (§9.4), slachtoffers (§9.5), hulpverlening en belangenbehartiging (§9.6), internationale ontwikkelingen (§9.7) en mensenhandel in specifieke prostitutiebranches (§9.8). Tevens wordt de situatie met betrekking tot mensenhandel voor en na de opheffing van het algemeen bordeelverbod vergeleken (§ 9.9). Een samenvatting van de aanbevelingen is opgenomen in Bijlage 7.

9.2 Wet- en regelgeving

9.2.1 Mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht

In 2002 werd het mensenhandelarartikel 250a Sr. uitgebreid van (alleen) prostitutie naar alle vormen van seksuele dienstverlening, waardoor nu exploitatie van gedwongen seksuele dienstverlening, uitbating van minderjarigen in seksuele dienstverlening, het daartoe over de grens voeren van personen en het profiteren van die omstandigheden strafbaar zijn. Inhoud en strafmaat bleven verder gelijk. Bij dezelfde wetswijziging werd de extraterritoriale werking van art. 250a Sr. uitgebreid. Hierdoor kunnen ook Nederlanders en vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben of krijgen en die zich buiten Nederland schuldig maken aan mensenhandel, indien gepleegd ten aanzien van een minderjarige, in Nederland worden vervolgd.

Diverse internationale afspraken nopen Nederland opnieuw tot aanpassing van de (straf-)wetgeving op het gebied van mensenhandel. Dit heeft geresulteerd in een wetsvoorstel (een nieuw art. 273a Sr.) dat momenteel in parlementaire behandeling is. In dit wetsvoorstel heeft mensenhandel niet langer alleen betrekking op (gedwongen) seksuele dienstverlening, maar op in principe alle vormen van uitbuiting ten behoeve van arbeid of diensten. Daaronder vallen gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening, slavernij en met slavernij gelijk te stellen praktijken en lijfeigenschap, evenals het verhandelen van personen met het oogmerk van verwijdering van organen. De strafmaat voor mensenhandel onder bepaalde omstandigheden wordt verhoogd.

9.2.2 B9-regeling

De B9-regeling voor vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel bleef tot op heden ongewijzigd, op een recente wijziging na vanwege overheveling van administratieve taken van de vreemdelingenpolitie naar de IND. Om verschillende redenen is (op termijn) wijziging van de B9-regeling evenwel nodig. Ten eerste de op handen zijnde wetswijziging, waarbij de definitie van mensenhandel wordt uitgebreid tot alle vormen van sociaal-economische uitbuiting. Ten tweede de in EU-verband overeengekomen mogelijkheid voor slachtoffers mensenhandel om te werken tijdens hun verblijf in het bestemmingsland. Daarnaast zijn er herhaaldelijk geconstateerde knelpunten in de uitvoering van de B9-regeling, die ook tot wijziging van de redactie van de regeling aanleiding zouden kunnen geven. Op dit laatste punt wordt vooralsnog ingezet op het maken van nadere uitvoeringsafspraken met alle betrokken ketenpartners.

9.2.3 Prostitutiebeleid en kader voor bestuurlijke handhaving

Sinds de opheffing van het algemeen bordeelverbod op 1 oktober 2000 is het in Nederland niet langer verboden om een seksinrichting uit te baten. Gemeenten zijn aangewezen om een lokaal prostitutiebeleid te voeren, op basis van de afgifte van vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen. Zo kunnen zij in de APV regels stellen aan de vestiging, inrichting en bedrijfsvoering van de seksinrichtingen binnen hun grenzen. Ook de strafwetgeving stelt grenzen aan de exploitatie van een seksinrichting, die tevens (meestal) in de APV worden vastgelegd. Zo behoort een verbod op het exploiteren van minderjarigen, illegalen en slachtoffers van mensenhandel in vrijwel alle gemeenten tot de vergunningvoorwaarden. Ingevolge de op 1 juni 2003 in werking getreden wet BIBOB kan de lokale overheid op basis van vermoed ernstig gevaar voor misbruik een vergunning weigeren of intrekken. In 2001 hadden gemeenten op het vlak van de vergunningverlening overigens nog een forse achterstand, die ook nu nog niet geheel is ingelopen.

Op basis van artikel 151a Gemeentewet kunnen ambtenaren worden aangewezen die toezicht uitoefenen op de naleving van de voorschriften voor de exploitatie van een seksinrichting en op straat-, tippel- en hosselprostitutie. In de meeste gemeenten zijn daartoe (ook) politieambtenaren aangewezen. Daarvoor kunnen goede redenen bestaan, maar in de praktijk kan het verwarring opleveren, omdat de politie primair tot taak heeft strafbare feiten op te sporen. Door een politiefunctionaris, namens de gemeente, eveneens aan te wijzen als toezichthouder op de APV bepalingen inzake prostitutie, krijgt deze een dubbele pet op, die voor betrokkenen in de sector niet altijd te onderscheiden is.

Tegelijk met de opheffing van het algemeen bordeelverbod werd een identificatieplicht voor prostituees ingevoerd, om met name te kunnen controleren op illegaliteit en minderjarigheid. Inmiddels is een wetsvoorstel aangenomen, waarmee een algemene identificatieplicht (voor iedereen in Nederland vanaf veertien jaar) zal worden ingevoerd. Dit voorstel bevat ook een wijziging van art. 151a lid 2 en 3 Gemeentewet, waardoor voor alle personen die betrokken zijn bij (het geven van gelegenheid tot) het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling een identificatieplicht, inclusief toonplicht, geldt.

9.2.4 Buitenlandse prostituees

Het uitgangspunt van de Nederlandse regering is dat vreemdelingen afkomstig van buiten de EU/EER niet in de Nederlandse seksindustrie mogen werken. Onderdanen van de EU mogen dat in beginsel wel. Per 1 mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten - waaronder veel herkomstlanden van slachtoffers - toegetreten tot de EU. De Nederlandse regering heeft echter besloten om

personen uit acht van de tien in 2004 tot de EU toegetreden landen (vooralsnog) niet toe te laten voor arbeid in loondienst in de Nederlandse seksindustrie. Wel kunnen deze onderdanen onder voorwaarden als zelfstandige aan de slag in de seksindustrie. Daarnaast is Nederland op basis van de Associatie-overeenkomsten verplicht om vreemdelingen uit de nog niet toegetreden 'associatielanden' (Bulgarije en Roemenië), die als zelfstandige het beroep van prostituee willen uitoefenen, - onder voorwaarden - toe te laten. Verschillende ngo's hebben bij herhaling gepleit voor ruimere toelatingsmogelijkheden van buitenlandse prostituees tot de Nederlandse markt. Dit zou - in de visie van deze ngo's - die prostituees minder afhankelijk maken van derden, en daarmee de kans op mensenhandel verminderen.

9.3 Opsporing en vervolging

9.3.1 (Beleids)ontwikkelingen politie, KMar, AIVD

In recente beleidsdocumenten die betrekking hebben op de politie wordt mensenhandel genoemd, maar in de marge en in één adem met (de opsporing van) illegale vreemdelingen. De minister van Justitie heeft wel bij herhaling aangegeven dat mensenhandel voor politie en justitie prioriteit heeft. Het Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie publiceerde in de Korpsmonitor 2002 de stand van zaken ten aanzien van (de aanpak van) prostitutie en mensenhandel en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Hieruit blijkt dat 15 van de 26 politieregio's en de KLPD de gewenste toestand voor 2002 hebben bereikt en 11 politieregio's hiertoe nog "enkele" of "flinke" inspanningen moeten plegen. Verder is inmiddels de oprichting van de Nationale Recherche een feit. Naar alle waarschijnlijkheid zal mensenhandel deel gaan uitmaken van de aandachtsgebieden waarop de Nationale Recherche zich zal richten (deze zijn echter nog niet formeel vastgesteld).

De Koninklijke Marechaussee draaide in het verleden (ondersteunend aan de politie) ook mensenhandelzaken. Waarschijnlijk zal de KMar zich in de toekomst minder of niet meer op mensenhandel richten. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst verzamelt - in het kader van de inlichtingentaak buitenland - informatie op het terrein van mensenhandel als hierdoor de nationale veiligheid (mogelijk) in gevaar komt.

9.3.2 (Beleids)ontwikkelingen Openbaar Ministerie

In OM beleidsdocumenten wordt mensenhandel onverkort als landelijke prioriteit bestempeld, meestal in samenhang met de aanpak van mensensmokkel. Die nauwe koppeling, vaak onder de noemer van migratiecriminaliteit, wordt in de huidige (beleidsmatige) praktijk van het OM meer en meer losgelaten. Weliswaar zijn beide onderwerpen verenigd in de portefeuille van één landelijk officier van justitie, maar deze beziet de onderwerpen apart van elkaar, zonder evenwel eventuele samenhang uit het oog te verliezen.

Voor de uitvoering van het OM-beleid in de praktijk is het Veiligheidsprogramma van de nationale overheid in belangrijke mate richtinggevend. In de daarop gebaseerde meerjarenplanning van het OM wordt mensenhandel een speciaal thema genoemd, waarvoor versterking van de strafrechtelijke handhaving aan de orde is. De Nationale Recherche, op dit onderwerp aangestuurd door de landelijk officier mensenhandel, zal daarbij een belangrijke rol (gaan) spelen. Verder is het de bedoeling dat voor de aanpak van mensenhandel vooral gebruik wordt gemaakt van (bestaande) kennis en informatie. Daartoe zal worden geput uit de rapportages van de NRM en zal gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van de arrondissementale portefeuillehouders mensenhandel. Met deze laatste wordt daarom regelmatig overlegd

door de PG portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit en de landelijk officier mensenhandel.

Rechtsherstel, naast handhaving een ander belangrijk aandachtspunt voor het OM, zal blijkens beleidsdocumenten de komende jaren vooral in het teken staan van bestendinging van de bestaande situatie. In dit verband wordt mensenhandel niet specifiek genoemd. Daarmee is niet duidelijk of het OM (extra) inspanningen wil aanwenden op het punt van bijvoorbeeld ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding voor slachtoffers in mensenhandelzaken. Ook op het terrein van het slachtofferbeleid kondigde het OM in zijn beleidsstukken aan dat geen nieuwe initiatieven worden ontplooid. Wel zal de invoering - op een bij KB te bepalen tijdstip - van het spreekrecht voor slachtoffers door een wetswijziging ook gaan gelden voor het delict mensenhandel.

9.3.3 Opsporingsonderzoeken mensenhandel

Het aantal door de politie afgeronde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel is met name vanaf 2000 sterk gestegen. In 2002 zijn 55 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel afgerond en ingestuurd naar het OM. Van de afgeronde opsporingsonderzoeken in 2002 heeft 24% betrekking op binnenlandse en 76% op grensoverschrijdende mensenhandel.

Het aantal opsporingsonderzoeken dat naar mensenhandel wordt uitgevoerd, hangt onder meer af van de mate waarin de opsporing van dit delict prioriteit krijgt en daar capaciteit voor beschikbaar wordt gesteld. In sommige politieregio's schort het hieraan.

De meeste opsporingsonderzoeken hebben betrekking op raam- en clubprostitutie. In 2001 nam het aantal op de escortbranche gerichte opsporingsonderzoeken naar verhouding toe. Deze stijging werd in 2002 - globaal gezien - geprolongeed. Ook werden slachtoffers van mensenhandel aangetroffen in Turkse cafés en een massagesalon.

9.3.4 Opsporingsmethoden en -proces

Opsporingsmethoden die relatief vaak worden gebruikt in mensenhandelzaken zijn observatie en het tappen van telefoons. Ook worden relatief vaak rechtshulpverzoeken aan andere landen gedaan. Informatie Gestuurde Opsporing vindt in toenemende mate plaats en zou juist in mensenhandelzaken van nut kunnen zijn, omdat veel slachtoffers van mensenhandel (in eerste instantie) geen aangifte willen of durven doen. In deze gevallen kan op andere wijze (belastende) informatie worden verzameld, die in een later stadium eventueel alsnog kan worden aangevuld met (informatie uit) een aangifte of getuigenverklaring.

Het opsporingsproces kent verschillende belemmerende factoren, die ook al in de Eerste rapportage van de NRM zijn benoemd. Daarnaast is het een gegeven dat niet overal hetzelfde prostitutiebeleid wordt gevoerd (ten aanzien van bijvoorbeeld vergunningen, controles en aandacht voor het fenomeen). Hiervan kunnen mensenhandelaren profiteren.

9.3.5 Financiële aspecten

Over het algemeen kan geconstateerd worden dat financieel rechercheren nog te vaak als een nevenproduct in tactische opsporingsonderzoeken wordt beschouwd. In 40% van de in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel werd volgens de teamleiders evenwel wél financieel gerechercheerd. In bijna eenderde van de opsporingsonderzoeken werd een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) geopend, dat in minstens de helft van de gevallen resulteerde in een ontnemingsprocedure. Het in de opsporingsfase berekende wederrechtelijk verkregen voordeel wordt door de rechtbank gemiddeld tot de helft teruggebracht en in hoger beroep tot 40%.

Als er niet financieel gerechercheerd is of dit niet uitmondt in een sfo, dan wordt vaak aangegeven dat dat (mede) komt omdat de (geschatte) opbrengsten te laag zijn of de verdachte weinig van waarde bezit. Andere genoemde redenen zijn dat verdiensten niet te traceren zijn. Kleemans e.a. (2002) deden onderzoek naar criminele geldstromen bij georganiseerde criminaliteit en vonden dat criminele winsten vaak veelvuldig worden verplaatst, vooral naar landen waar dit vrijelijk besteed kan worden of met een 'stevig bankgeheim'. In de onderzochte mensenhandelzaken werd hiertoe vooral gebruik gemaakt van money-transfers. Dergelijke geldverplaatsingen bemoeilijken het traceren van crimineel geld aanzienlijk. Toch zijn de mogelijkheden om het geld te volgen volgens de onderzoekers vaak groter dan wordt aangenomen, omdat toch wel sporen worden achtergelaten.

9.3.6 Bij het Openbaar Ministerie geregistreerde mensenhandelzaken

In 2002 werden bij het OM 201 zaken geregistreerd waarin (alleen of mede) sprake was van verdenking van mensenhandel; een forse stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Van die 201 zaken had 13% (mede) betrekking op minderjarige slachtoffers, het op één na laagste percentage sinds 1998. Het overgrote deel van de zaken betrof mensenhandel onder strafverzwarende omstandigheden (art. 250a lid 2 Sr.), maar sinds 2001 neemt het aandeel van dit type mensenhandelzaken af, terwijl het aantal mensenhandelzaken zonder strafverzwarende omstandigheden (art. 250a lid 1 Sr.) stijgt. De afgelopen vijf jaar werd slechts éénmaal de met de hoogste straf bedreigde variant van mensenhandel (art. 250a lid 3 Sr.) geregistreerd. Op de tenlastelegging is mensenhandel meestal het zwaarste feit. In een kleine 20% van de gevallen werd naast mensenhandel een (nog) zwaarder feit tenlastegelegd; meestal een vorm van (seksueel) geweld. Mensenhandel wordt vaak in combinatie met andere delicten gepleegd, vooral het toegang verschaffen aan een ongewenste vreemdeling, (poging tot) verkrachting, het voorhanden hebben van wapens en (poging tot) opzettelijke vrijheidsberoving. Voorts lijkt er sprake te zijn van een toename van het gebruik van (ver)vals(t)e reisdocumenten in combinatie met mensenhandel.

9.3.7 Afhandeling door het Openbaar Ministerie en afdoening door de rechter

In 2002 werd in bijna 70% van de door het OM afgehandelde zaken gedagvaard, een stijging ten opzichte van eerdere jaren. Het aantal zaken dat onvoorwaardelijk wordt geseponneerd (voornamelijk technische sepots) en het aantal zaken waarin uiteindelijk voor andere feiten wordt gedagvaard dan voor mensenhandel, lijkt geleidelijk aan af te nemen.

In de zaken die door het OM bij de rechter worden aangebracht volgt vrijwel altijd een strafoplegging. In 2002 was dat het geval in 89% van de aangebrachte zaken. De gemiddelde straf die in 2002 door de rechter werd opgelegd in zaken waarin (onder andere) mensenhandel bewezen werd verklaard, bedroeg ruim 21 maanden. De hoogte van de (vrijheids)straf verschilt uiteraard per zaak en hangt mede af van de feiten die eveneens bewezen worden verklaard. Wanneer er, naast mensenhandel, sprake was van (het zwaarder bedreigde) seksueel geweld, bedroeg de gemiddelde straf bijna drie jaar; in geval mensenhandel het zwaarste feit was, lag de gemiddelde straf op ruim 20 maanden (bij de kwalificatie art. 250a lid 2 Sr.) en ruim 12 maanden (bij de kwalificatie art. 250a lid 1 Sr.).

De gemiddeld opgelegde straffen voor mensenhandel (al dan niet in combinatie met andere delicten, maar met uitzondering van verkrachting) lijken niet hoog, maar komen vrijwel overeen met de gemiddelde straf in geval van het veel zwaarder bedreigde delict van verkrachting (al dan niet in combinatie met andere delicten, maar met uitzondering van mensenhandel).

In ongeveer één op de tien zaken volgde in 2002 vrijspraak; een percentage vergelijkbaar met voorgaande jaren. Sporadisch wordt het OM niet-ontvankelijk verklaard. In de helft van de gevallen wordt hoger beroep aangetekend, meestal door de verdachte.

9.4 Verdachten

9.4.1 Verdachten in opsporingsonderzoeken

De politie heeft in de in 2002 succesvol afgesloten onderzoeken in totaal 207 verdachten van mensenhandel aangemerkt, 191 verdachten (92%) aangehouden en 180 verdachten (87%) 'ingestuurd' naar het OM. Het grootste deel van de aangehouden verdachten is man. Bijna een kwart is vrouw. Het percentage vrouwen onder de verdachten nam in de jaren 2000 en 2001 toe, maar in het jaar 2002 weer af. Bijna de helft van de verdachten heeft de Nederlandse nationaliteit. Een deel van hen is echter buiten Nederland geboren. Naar verhouding zijn veel verdachten met een buitenlandse nationaliteit afkomstig uit Albanië, Bulgarije, (voormalig) Joegoslavië, Nigeria en Turkije. In 2002 nam het aantal verdachten met de Albanese en Bulgaarse nationaliteit sterk toe. Het aantal Nederlandse verdachten nam daarentegen af. Vrijwel alle in Marokko en op de Nederlandse Antillen geboren verdachten werden verdacht van binnenlandse mensenhandel. In 2002 verbleef 48% van de verdachten met een buitenlandse nationaliteit illegaal in Nederland.

Negentien in 2002 aangehouden verdachten baatten een, al dan niet legaal opererende, seksinrichting uit. Het aantal - via in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken in beeld gekomen - exploitanten dat volgens de politie in elk geval op de hoogte is van het feit dat er slachtoffers van mensenhandel voor hen werken, ligt echter veel hoger, namelijk op 78. Exploitanten uit gemeenten waar het vergunningstelsel op orde is lijken echter wel bang te zijn om hun vergunning te verliezen en laten zich daarom niet graag in met (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel. Verder wordt er melding van gemaakt dat advocaten soms contact opnemen met slachtoffers van mensenhandel om hen te bewegen hun aangifte te wijzigen of in te trekken en/of op een of andere wijze profiteren van het feit dat buitenlandse prostituees graag in Nederland in de prostitutie willen werken.

9.4.2 Vervolgde verdachten

Verdachten in mensenhandelzaken die in 2002 bij het OM zijn aangeleverd zijn gemiddeld 31 jaar oud en in ruim driekwart van de gevallen man. In 2002 waren er 25 minderjarige verdachten, een met eerdere jaren vergelijkbaar aantal. Een klein kwart van de verdachten is vrouw, waarbij opvalt dat het aandeel vrouwen onder Nigeriaanse verdachten erg groot is, namelijk 55%. Onveranderd ten opzichte van voorgaande jaren is Nederland het belangrijkste herkomstland van verdachten; één op de drie verdachten is er geboren. In 2002 waren andere belangrijke herkomstlanden van verdachten Joegoslavië, Turkije en Bulgarije, landen die de afgelopen vijf jaar vrijwel altijd in de top 5 van meest voorkomende geboortelanden van verdachten voorkomen.

9.4.3 Werkwijze bij mensenhandel

Het mensenhandelproces begint vrijwel altijd met het werven, ronselen of ontvoeren van slachtoffers, in Nederland of in het buitenland. De meeste buitenlandse slachtoffers worden benaderd door ronselaars, maar het komt ook voor dat slachtoffers zelf de ronselaars benaderen. De ronselaars zijn vaak personen uit hetzelfde land als de slachtoffers en veelal

zelfs bekenden van het slachtoffer. De meeste slachtoffers vertrokken binnen een week nadat zij geronseld werden al naar het bestemmingsland. Dit zou een strategie kunnen zijn om slachtoffers weinig tijd te geven om hun beslissing goed te doordenken.

Over het algemeen worden ronselaars die in het buitenland opereren zelden opgespoord. In 2002 bleek dit echter vaker voor te komen dan voorheen. Wellicht omdat er meer buitenlandse loverboys opgespoord werden, waarbij ronselaar en pooier meestal verenigd zijn in één persoon.

Vervolgens worden buitenlandse slachtoffers naar Nederland gebracht of gestuurd. Daarbij worden zij soms onderweg doorverkocht (er zijn personen die zich exclusief met tussenhandel in slachtoffers bezig houden) of in het buitenland tewerk gesteld. In tweederde van de opsporingsonderzoeken bezitten slachtoffers een geldig paspoort, in ruim eenderde een (ver)vals(t). Visa worden minder vaak vervalst. Slachtoffers zijn bovendien - in 2002 zelfs relatief vaak - afkomstig uit landen zonder visumplicht. Politiemensen geven aan dat veel (ver)vals(t)e documenten nauwelijks te onderscheiden zijn van echte.

Mensenhandelaren gebruiken tal van dwangmiddelen om vrouwen in de prostitutie te brengen, te houden en/of hun verdiensten te confisqueren. Vaak wordt geweld gepleegd of bedreigd met geweld. Verdachten van binnenlandse mensenhandel plegen vaker geweld dan verdachten van grensoverschrijdende mensenhandel. Een verklaring hiervoor kan zijn dat bij grensoverschrijdende mensenhandel meer mogelijkheden voor geweldloze middelen om dwang tegen slachtoffers uit te oefenen aanwezig zijn dan bij binnenlandse mensenhandel. Opvallend is verder de stijging van het aantal opsporingsonderzoeken in 2002, betreffende buitenlandse slachtoffers die met 'schijnliefde' (door 'loverboys') tot prostitutie worden aangezet. BNRM ontving signalen dat slachtoffers van mensenhandel worden gedrogeerd. Dit bleek in de afgesloten opsporingsonderzoeken inderdaad soms, al dan niet vrijwillig, het geval.

9.4.4 Criminele samenwerking/taakverdeling

De in 2002 afgesloten opsporingsonderzoeken betreffen naar verhouding minder vaak omvangrijke criminele netwerken dan in eerdere jaren. In de in een deelonderzoek meegenomen opsporingsonderzoeken houden de meeste aangehouden verdachten zich bezig met het in Nederland in de prostitutie brengen/houden van slachtoffers. Het ronselen gebeurt bij grensoverschrijdende mensenhandel vaak door anderen, die door de politie naar verhouding vaak niet worden opgespoord/aangehouden.

Van de vrouwen die zich met mensenhandel inlaten zijn de meesten - net als de mannen - betrokken bij het in de prostitutie brengen/houden van slachtoffers. Mannen zijn echter significant vaker de pooier van de slachtoffers, terwijl vrouwen vaker een ondersteunende rol hebben. Ook plegen mannen significant vaker geweld tegen de slachtoffers, alhoewel opvalt dat nog altijd een vijfde van de vrouwelijke verdachten zich schuldig maakt aan fysiek geweld tegen slachtoffers.

In 30% van de opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel in 1998 tot en met 2002 is volgens de politie sprake van 'facilitators' voor het vervaardigen en/of leveren van al dan niet (ver)vals(t)e documenten. Voor deze facilitators is te weinig aandacht in opsporingsonderzoeken.

9.5 Slachtoffers

9.5.1 Specifieke groepen slachtoffers

In het rapport worden enkele specifieke groepen (potentiële) slachtoffers besproken. Dat betreft in de eerste plaats minderjarigen. Zij kunnen afkomstig zijn van buiten Nederland, maar er zijn ook Nederlandse minderjarige slachtoffers, veelal ten prooi gevallen aan loverboys. Ook ama's, die op hun 18^e jaar uit Nederland moeten vertrekken, en bama's, behoren tot de kwetsbare groepen in Nederland. Dit mede vanwege hun (toekomstige) illegale status. Hetzelfde geldt voor vrouwen in de asielopvang, wier veiligheid daar bovendien niet optimaal gewaarborgd is, en voor vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus.

Slachtoffers treden om allerlei redenen niet licht met hun verhaal naar voren (schaamte, angst, weinig vertrouwen in de politie). Voor een deel van de Afrikaanse slachtoffers speelt daarbij bovendien nog mee dat de afspraken met hun handelaars via voodoo-achtige rituelen zijn bezegeld, waardoor zij zich niet aan de macht van hun uitbouter(s) kunnen onttrekken.

9.5.2 Slachtoffers kwantitatief

9.5.2.1 Omvang kinderhandel en minderjarigenprostitutie

Het is moeilijk om betrouwbare informatie te verkrijgen over handel in kinderen, maar ook over het verschijnsel minderjarigen in de prostitutie. Het aantal minderjarige slachtoffers dat ter kennis komt van hulpverlening en/of politie is beperkt. Er wordt echter wel gesteld dat het probleem in werkelijkheid groter is. Het is echter onwaarschijnlijk dat politie en hulpverlening minderjarige slachtoffers niet of heel moeilijk kunnen vinden, maar klanten wel. Daarom komt geregeld de vraag op of de (beperkt beschikbare) cijfers wellicht toch de werkelijke situatie benaderen. Cijfers over minderjarige slachtoffers zijn in het navolgende verwerkt.

9.5.2.2 Slachtoffers in STV-registratie

De STV houdt een algemene registratie bij van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel die daar worden gemeld. Tot voor kort gebeurde dit handmatig, maar in 2003 werd een geautomatiseerd registratiesysteem in gebruik genomen. Meer dan de helft (56%) van de meldingen bij STV in 2002 was afkomstig van de politie, een lichte stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Andere belangrijke, maar in aantal beduidend kleinere melders, waren particulieren, opvangvoorzieningen en Vluchtelingenwerk.

In 2002 registreerde de STV 343 slachtoffers (mogelijk met dubbeltellingen). Dat zijn er meer dan de voorgaande jaren. De helft komt uit Centraal- en Oost-Europa (vooral Bulgarije, Roemenië en de Russische Federatie), 31% uit Afrika (vooral Nigeria) en 5% uit Nederland. Als herkomstlanden lijken vooral in opkomst Bulgarije, Moldavië en Roemenië en (in wat mindere mate) Albanië en Wit-Rusland.

De meeste bij de STV geregistreerde slachtoffers zijn in de leeftijd van 18 tot 30 jaar, 41 slachtoffers zijn minderjarig (dit is 16% van de meldingen met bekende leeftijd, eenzelfde percentage als in 2001). Bijna alle slachtoffers zijn vrouwen; zeer incidenteel betreft het mannen of jongens.

9.5.2.3 Slachtoffers in BNRM-hulpverleningsonderzoek

In totaal 56 (42%) van de door BNRM bevroegde (hulpverlenings)instellingen in Nederland die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel hadden in 2002 te maken met dergelijke slachtoffers. Uit het onderzoek bleek dat niet al deze instellingen (alle) slachtoffers melden bij de STV. Van slechts 21 instellingen (38%) waren alle slachtoffers gemeld bij de STV. Deze instellingen rapporteerden in het onderhavige onderzoek in totaal 163 slachtoffers van mensenhandel (26% van alle in het onderzoek genoemde slachtoffers). Daarentegen zijn er acht instellingen die geen enkel slachtoffer bij de STV meldden. Het overgrote deel van de slachtoffers waarmee de instellingen in 2002 in contact kwamen waren buitenlandse en Nederlandse vrouwen. Zo'n 13% tot 14% van hen is minderjarig. Travestieten die slachtoffer waren trof men sporadisch aan en mannen zeer zelden. Er was contact met één minderjarig mannelijk slachtoffer.

9.5.2.4 Slachtoffers in politie-registratie

De politie ontwikkelde het slachtoffervolgsysteem IKP-S, waarin inmiddels de meeste regiokorpsen mogelijke slachtoffers van mensenhandel registreren. In 2002 zijn 371 (mogelijke) slachtoffers geregistreerd. De informatie over de herkomstlanden van de geregistreerde slachtoffers is vergelijkbaar met die uit de STV registratie. Ook in IKP-S zijn in het jaar 2002 Bulgarije - bijna een derde deel van de geregistreerde (mogelijke) slachtoffers komt hiervandaan - Roemenië en Nigeria de belangrijkste herkomstlanden.

9.5.2.5 Slachtoffers in opsporingsonderzoeken

In 2002 deden ten minste 258 slachtoffers van mensenhandel aangifte bij de politie of legden een getuigenverklaring af. In 2002 waren bij een kwart van de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (ook) minderjarige slachtoffers betrokken. Dit percentage is lager dan in voorgaande jaren. De top-5 van herkomstlanden van slachtoffers, zoals uit afgeronde opsporingsonderzoeken naar voren komt, luidt in 2002: Bulgarije, Nederland, Polen, Russische Federatie en Roemenië. Over het algemeen komt het gros van de slachtoffers uit Midden- en Oost-Europa.

In 19 zaken probeerden één of meer van deze slachtoffers via een civielrechtelijke procedure of een 'voeging benadeelde partij voor materiële en immateriële schade' de geleden schade vergoed te krijgen (resultaat onbekend). Hiervan werden tien zaken in 2001 en vier zaken in 2002 afgesloten.

9.5.2.6 Slachtoffers en de B9-regeling

Volgens de IND-registratie steeg in 2002 het aantal B9-aanvragen en -verleningen licht. Er waren 160 B9-aanvragen en er werden er 127 verleend. Tweederde van degenen die een B9 kregen was in de leeftijd van 18 tot 26 jaar. Ongeveer 10% is minderjarig, waaronder ook heel jonge kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 10 jaar. Waarschijnlijk gaat het hier om kinderen van slachtoffers. Slechts 4% is man. Mannen zijn oververtegenwoordigd in de leeftijdscategorie 41 jaar en ouder, hetgeen doet vermoeden dat het hier (vooral) om getuigen gaat.

Ruim een kwart van de slachtoffers/getuigen die in 2002 een B9 kregen had de Bulgaarse nationaliteit; nauwelijks een verandering ten opzichte van eerdere jaren. Daarnaast hadden naar verhouding veel personen een andere Centraal- of Oost-Europese nationaliteit, of de

Nigeriaanse. Het aantal B9-slachtoffers/getuigen uit de Balkan nam in 2002 naar verhouding sterk toe, het aantal uit Centraal-Europa sterk af.

In 2002 werd 81% van de uiteindelijk gehonoreerde aanvragen binnen vier weken afgehandeld, 99% binnen twaalf weken. Bij 1% van de aanvragen duurde de afhandeling langer dan 24 weken. Het percentage zeer trage afhandelingen nam daarmee af.

9.6 Hulpverlening en belangenbehartiging

9.6.1 Hulpverlenings- en belangenorganisaties

Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel wordt in deze rapportage breed opgevat en omvat zowel preventie in de vorm van voorlichting, als opvang, begeleiding en ondersteuning in Nederland én ter voorbereiding van terugkeer naar het land van herkomst. Diverse instellingen verlenen één of meer van deze vormen van hulp.

De STV vervult een centrale rol als landelijk meldpunt voor slachtoffers en zorgt voor registratie. Daarnaast initieerde en coördineert de STV regionale netwerken van instellingen die slachtoffers opvangen en begeleiden en coördineert de STV La Strada, een internationaal netwerk gericht op preventie van handel in vrouwen uit Centraal- en Oost-Europa.

Andere instanties op hulpverleningsterrein zijn Atalantas (zelforganisatie voor slachtoffers), BLinN (individuele begeleiding van slachtoffers), IOM (hulp bij terugkeer), het JOS project (juridische bijstand aan slachtoffers in de strafzaak tegen verdachten en bij het verkrijgen van schadevergoeding), Uitzicht (regelen van onderdak voor slachtoffers die geen aangifte doen) en TAMPEP (opkomen voor rechten van allochtone sekswerkers en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel). Daarnaast zijn er diverse samenwerkingsprojecten, bijvoorbeeld gericht op veilige terugkeer en op verbetering van onderlinge samenwerking. Instanties die zich (onder andere) op minderjarigen richten zijn het landelijke opvangproject Asja, ECPAT/DCI (bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen), het Zwolse loverboyproject, Pretty Woman (ambulante hulp ter preventie en ter ondersteuning van meisjes die in de prostitutie werk(t)en), Prostitutie Maatschappelijk Werk Humanitas in Rotterdam (preventie, veldwerk, resocialisatie en organiseren van themamiddagen), Stichting Nigerian Women Association Netherlands (Helpdesk voor Afrikaanse slachtoffers) en het Scharlaken Koord (preventie gericht op minderjarigen in het algemeen en op ama's). Het Platform Jeugdprostitutie ijverde voor het oprichten van een expertisecentrum jeugdprostitutie, dat informatie over aard en omvang van prostitutie door minderjarigen moet verzamelen. Begin 2004 werd duidelijk dat een dergelijk centrum er zal komen.

De exploitantenvereniging VER stelde in 2003 een Gedragscode Mensenhandel op, die door alle leden en aangesloten bedrijven werd onderschreven. De code keurt alle vormen van mensenhandel, dwang en het tewerk stellen van minderjarigen in de prostitutie af en verbindt consequenties aan het constateren daarvan bij de aangesloten leden. Dit betreft het in kennis stellen van de autoriteiten van dergelijke feiten en het royeren van VER-leden die actief of passief aan deze praktijken meewerken. Verder zullen (mogelijke) slachtoffers geïnformeerd worden over en/of geïntroduceerd worden bij ngo's die hen kunnen helpen.

9.6.2 Signalen uit de hulpverlening

Hulpverleners signaleren (evenals de politie) een tekort aan opvangplaatsen in het algemeen, alsook voor slachtoffers mensenhandel in het bijzonder. Dit laatste hangt onder meer samen met het feit dat niet alle centra slachtoffers mensenhandel opnemen, of alleen in beperkte aantallen, omdat deze slachtoffers als moeilijke doelgroep worden beschouwd. Uiteindelijk

lukt het echter meestal wel om slachtoffers onder te brengen, maar dit kost vaak veel tijd en slachtoffers komen ook niet altijd in de best passende opvang terecht. De hulpverlening wijst voorts nog op het probleem dat de financiering van het verblijf van slachtoffers mensenhandel op papier weliswaar goed geregeld is, maar in de praktijk nogal eens problemen oplevert. Ook bestaat er bij de hulpverlening, uit oogpunt van bescherming van de slachtoffers en van de eigen medewerkers, angst voor de criminele netwerken van de handelaars.

Uit een behoefteonderzoek van BLinN blijkt dat er bij hulpverleners en slachtoffers weinig bekend is over de mogelijkheden op het gebied van scholing en opleiding tijdens de opvang. Slachtoffers mensenhandel verdwijnen ook relatief vaak uit de opvang om (zelfstandig) te gaan werken. Over het algemeen zijn zij namelijk naar Nederland gekomen om hier door tijdelijk te werken geld te verdienen. Vanwege allerlei redenen blijven veel slachtoffers echter het liefst in Nederland. Dit maakt het voor hulpverleners vaak moeilijk een terugkeertraject te starten. Desalniettemin is het thema terugkeer van belang, want er zijn slachtoffers die moeten terugkeren (en worden uitgezet) en er zijn slachtoffers die wèl naar het land van herkomst terug willen keren.

9.6.3 Samenwerking met ketenpartners

Uit het BNRM-hulpverleningsonderzoek blijkt dat de meeste instellingen (heel) tevreden of neutraal zijn over de samenwerking met ketenpartners. Zij hebben het meest te maken met, en zijn ook het meest tevreden over, politie, STV en RIAGG/GGZ. Naar verhouding de meeste onvrede is er over de samenwerking met (in volgorde van afnemende onvrede) IND, CWI, OM en COA. De meningen zijn overigens verdeeld en de toelichtingen verschillen sterk, hetgeen duidt op regionale en individuele verschillen in wijze van (samen)werken.

9.7 Internationale ontwikkelingen

9.7.1 Wet- en regelgeving

Op internationaal vlak hebben zich de afgelopen jaren veel ontwikkelingen voorgedaan in relatie tot de aanpak van mensenhandel. Binnen de vier grote, voor Europa meest relevante, internationale organisaties (VN, EU, RvE en OVSE) kwamen tal van afspraken en regelingen tot stand ter verbetering van de strijd tegen mensenhandel. Deze zijn in belangrijke mate richtinggevend voor het Nederlandse beleid in dezen. Zo vormen bindende afspraken binnen VN- en EU-verband de basis voor de op handen zijnde uitbreiding van de definitie van mensenhandel in het Nederlandse WvSr.

In internationaal verband valt op dat er een geleidelijke verschuiving waarneembaar is van pure regelgeving (codificatie) naar het aanzetten tot uitvoering en toepassing daarvan in de (rechts)praktijk (implementatie). Na het in eerste instantie oproepen tot het opnemen van het delict mensenhandel in de nationale wetgeving, wordt meer en meer ook nadruk gelegd op de noodzaak van aandacht voor de slachtoffers, in het kader van zowel preventie als hulpverlening. Daarbij wordt in toenemende mate gepleit voor een meer mensenrechtelijke benadering van de problematiek. Ook de roep om (meer) internationale samenwerking en afstemming klinkt steeds luider door op het internationale vlak. Dit betreft niet enkel opsporing, vervolging en berechting, maar eveneens preventie en hulpverlening. Sterk wordt verder de noodzaak van informatieverzameling en -uitwisseling benadrukt. In dit verband wordt bij herhaling aanbevolen dat staten een Nationaal Rapporteur of een soortgelijke instantie aanstellen.

Het naast elkaar zetten van relevante internationale afspraken en regelingen op het terrein van mensenhandel maakt duidelijk dat er niet altijd eenduidigheid in definitie bestaat. Dezelfde termen worden, ook binnen internationale organisaties, soms op net iets andere wijze gehanteerd, waardoor overlap, maar soms ook tegenstrijdigheden in de definiëring (lijken te) ontstaan. Het is daarom de vraag of de internationale afspraken een voldoende sluitend geheel vormen. In elk geval op één punt laten de internationale afspraken ruimte voor interpretatieverschillen bestaan. Dat betreft de reikwijdte van het uitbuitingsbegrip, zoals dat in de definitie van mensenhandel in het VN-protocol, maar ook in de daarop gebaseerde definitie in het EU-Kaderbesluit mensenhandel, is opgenomen. Met name voor uitbuiting buiten de seksindustrie is nog in onvoldoende mate vastgesteld welke handelingen daaronder wel en niet te vatten zijn. Dit vraagpunt bestaat overigens ook (nog steeds) op nationaal, Nederlands, vlak.

9.7.2 Uitbreiding Europese Unie

Veel van de op 1 mei 2004 tot de EU toegetreden landen zijn herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel. De vraag is derhalve of met de toetreding meer mensenhandelaren en slachtoffers naar Nederland zullen komen. Omdat werken in Nederland voor de inwoners van acht van de tien landen voorlopig niet of slechts onder voorwaarden mogelijk is, verandert er vooralsnog echter weinig. Wanneer de toetreding van de acht landen ook daadwerkelijke vrijheid van werkverkeer gaat betekenen, is een toename van prostituees uit deze landen in de EU te verwachten. Of hiermee ook het aantal slachtoffers van mensenhandel zal toenemen, is echter de vraag.

9.7.3 Opsporing en vervolging

De meest intensieve vorm van internationale politiesamenwerking - en relatief nieuw - is het uitvoeren van een opsporingsonderzoek door een Joint Investigation Team (JIT). In een JIT vormen verschillende landen één onderzoeksteam met een gezamenlijke doelstelling. Er is sprake van 'joint-intelligence' (in plaats van rechtshulp) en 'joint operations'. Het eerste JIT waar Nederland aan deel neemt is gericht op mensenhandel. Verder wordt beoogd de uitvoering van internationale rechtshulp door politie en OM sterk te verbeteren. Uit onderzoek komt naar voren dat officieren van justitie internationale strafrechtelijke samenwerking als een belemmering voor de strafprocedure zien en deze in transnationale mensenhandelzaken dan ook uit de weg trachten te gaan. Daarbij wordt veelal de maatstaf van nationale doelmatigheid gehanteerd, waardoor omwille van procedurele en praktische belemmeringen het vragen van rechtshulp zoveel mogelijk wordt voorkomen of tot een minimum wordt beperkt, zeker wanneer dat niet noodzakelijk is voor een veroordeling of wanneer het niet tot een hogere straf zal leiden dan al op basis van de 'nationale gegevens' kan worden vermoed. Overigens blijkt het OM in de praktijk, uit oogpunt van effectieve vervolging, veel last te hebben van het feit dat slachtoffers en getuigen van mensenhandel vaak al niet meer beschikbaar zijn omdat ze als illegale vreemdeling het land zijn uitgezet. Daarnaast ook speelt de onwil van veel slachtoffers en getuigen om, vanwege angst voor de consequenties daarvan, een verklaring af te leggen, het OM parten.

9.8 Mensenhandel in specifieke prostitutiebranches

9.8.1 Toppelzones

In veel gemeenten staan de toppelzones (in oorsprong bedoeld ter wering van verslaafde prostituees uit de binnenstad) ter discussie. Dit heeft in de meeste gevallen te maken met toegenomen overlast op en rond de zones, veelal voortkomend uit een toename van het aantal illegale prostituees op deze zones. Deze prostituees konden vóór de opheffing van het bordeelverbod nog in bordelen en in de raamprostitutie terecht, waar zij werden gedoogd, maar met de opheffing van het bordeelverbod en de toegenomen controles in die sectoren namen zij (al dan niet gedwongen) de wijk naar ondermeer de toppelzones. Sommige gemeenten sloten daarom de toppelzone of plannen of overwegen dat. Hulpverleningsinstanties maken zich zorgen over de sluiting van toppelzones en bijbehorende huiskamers. Eén van de redenen daarvoor is dat vanuit de huiskamers nog enigszins zicht is op zaken als uitbuiting/mensenhandel en dat deze vorm van opvang soms nog een ontsnapingsmogelijkheid voor slachtoffers kan bieden.

In het kader van de aanpak van de 'illegalenproblematiek' vinden ook zogenoemde 'veegacties' op toppelzones plaats, waarbij illegaal in Nederland verblijvende personen worden aangehouden en direct worden uitgezet. Deze acties hebben, waar het illegale prostituees betreft, bij diverse instanties tot protesten geleid, ondermeer omdat zich onder de aangehouden illegale prostituees ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden, die veelal zonder dat daarnaar (toereikend) onderzoek wordt verricht, uit Nederland worden verwijderd, soms zelfs samen met hun handelaren. Ook zijn er signalen dat vrouwen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel geen bedenktijd krijgen aangeboden, terwijl dit volgens de B9-regeling wel zou moeten gebeuren. Bovendien worden politiefunctionarissen die expert zijn op dit terrein - meestal werkzaam bij een 'zedenafdeling' van de politie - niet (altijd) bij de acties betrokken. Anderzijds lijken (de opgepakte) mogelijke mensenhandelaren (waar strafrechtelijk - bij gebrek aan daadwerkelijk opsporingsonderzoek - niets mee gebeurt) net zo gemakkelijk (terug) naar Nederland te komen met dezelfde of nieuwe slachtoffers. Dergelijke acties zijn voor de bestrijding van mensenhandel dan ook weinig effectief.

9.8.2 Escortbranche

Escortbedrijven hebben noch voor het bemiddelen, noch voor het prostitutiewerk een vast adres nodig en zijn derhalve moeilijk te controleren. In het verlengde hiervan doen zich ten aanzien van escortprostitutie ook andere problemen voor. Ten eerste is een escortbedrijf vergunningsplichtig in de gemeente waar het is gevestigd. Voor escortbedrijven die geen vaste vestigingsplaats hebben, maar bijvoorbeeld alleen adverteren met een 06-nummer of via internet, kan het lastig zijn vast te stellen in welke gemeente het bedrijf gevestigd, en dus vergunningsplichtig, is. Ten tweede is het in de praktijk zeer ingewikkeld om te controleren of het bedrijf gebruik maakt van minderjarige of illegale prostituees en/of van slachtoffers van mensenhandel. Het escortbedrijf is weliswaar verplicht kopieën van de identiteitsdocumenten van de escortwerkers te hebben, maar zal deze in de praktijk niet in de administratie opnemen als het minderjarige, illegale of 'onvrijwillige' prostituees betreft. Bovendien kan de exploitant aanvoeren dat de escortwerkers freelancers zijn, waardoor de registratieverplichting vervalt.

In het kader van het project Handhaven op Niveau wordt ondermeer gewerkt aan de ontwikkeling van effectieve handhavingsmethodieken en sanctie-instrumenten voor de escortbranche. Zo is in dit kader de 'hotelkamerprocedure' ontwikkeld (ook 'toezicht via

afpraak' genoemd). Deze houdt in dat een afspraak wordt gemaakt met een escortprostituee, zodat gecontroleerd kan worden of haar exploitant voldoet aan de vergunningsvoorwaarden.

9.9 Mensenhandel voor en na de opheffing van het algemeen bordeelverbod

Een belangrijke vraag, die bij veel mensen leeft, is wat het effect is van de opheffing van het algemeen bordeelverbod op de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Het voor sommigen teleurstellende antwoord is echter dat het effect niet te meten is. Ten eerste omdat de situatie ten aanzien van mensenhandel voor de opheffing onbekend is. Ten tweede omdat de opheffing weliswaar één datum kent, maar sommige gemeenten al eerder en andere juist veel later de wet in praktijk brachten, waardoor er geen sprake is van een omslagpunt op nationaal niveau. Ten derde omdat het vrijwel onmogelijk is de huidige situatie exact in kaart te brengen, omdat mensenhandel een delict is dat zich in het verborgene afspeelt en waarvan de slachtoffers niet in alle gevallen melding maken. Ten vierde omdat ook andere factoren van invloed zijn op de aard en omvang van mensenhandel. In de media wordt evenwel vaak gesteld dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft geleid tot meer mensenhandel. Dit is in elk geval geen correcte gevolgtrekking. Vóór de opheffing van het algemeen bordeelverbod deden mensenhandel en andere (criminele) misstanden zich voor in *alle* sectoren van de seksindustrie. Een deel daarvan wordt inmiddels gecontroleerd en kan verondersteld worden vrij te zijn (of te worden) van de criminele uitwassen die zich daar vroeger voordeden. Uit verschillende onderzoeken en signalen blijkt wel dat verschuiving zich voordoen van mensenhandel naar de illegale, niet-gereguleerde en moeilijk te controleren prostitutiebranches, al is de mate waarin onbekend. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de omvang van mensenhandel nu op of zelfs boven het 'oude' niveau van vóór de opheffing van het bordeelverbod ligt. Aannemelijk is zelfs dat dit niet zo is, al was het alleen maar omdat niet elke klant zin heeft in deze 'heimelijke' prostitutiesector. In elk geval is adequaat bestuurlijk optreden in de legale en gereguleerde seksindustrie van groot belang, zodat in elk geval die sector gevrijwaard wordt/blijft van mensenhandel. Daarbij is alertheid op slachtoffers van mensenhandel die (op het eerste gezicht) legaal in deze sector (lijken te) werken, bijvoorbeeld met goed (ver)vals(t)e identiteitspapieren of een verblijfsvergunning 'bij partner', gewenst. Daarnaast moeten inspanningen worden verricht om mensenhandel in de 'heimelijke' seksindustrie op te sporen.

Over de effecten van de opheffing is dus moeilijk wat te zeggen. Omdat BNRM al een aantal jaren mensenhandel in al haar verschijningsvormen volgt en hiernaar (secundair) onderzoek verricht, kan echter wel op enkele punten worden aangegeven welke veranderingen na de opheffing zichtbaar werden. Hierbij is steeds een vergelijking gemaakt tussen de twee jaren vóór de opheffing (1998 en 1999) en de twee jaar daarna (2001 en 2002). Het jaar 2000 is om eerder genoemde reden bestempeld als overgangperiode en daarom buiten beschouwing gelaten. Zo is duidelijk dat het aantal opsporingsonderzoeken dat de politie startte (èn succesvol afsloot) 'na' de opheffing veel hoger ligt dan daarvoor (37 opsporingsonderzoeken 'voor' en 79 opsporingsonderzoeken 'na' de opheffing), zij het dat het gemiddeld aantal aangehouden verdachten per opsporingsonderzoek 'na' de opheffing daalde. Dat komt ook terug in het aantal bij het OM ingeschreven zaken tegen één verdachte; dat wel steeg (237 zaken 'voor' en 331 zaken 'na' de opheffing), maar niet navenant. Uit die stijging kan evenwel afgeleid worden dat politie en OM zich hebben ingespannen (ondanks capaciteitstekorten) om mensenhandel op te sporen en te vervolgen. Bovendien houden zich naar de indruk van politiemensen minder malafide exploitanten in de gelegaliseerde prostitutiebranche op dan voor de opheffing van het algemeen bordeelverbod. De vraag is daarbij of malafide exploitanten gestopt zijn met het plegen van mensenhandel of dat zij hun activiteiten in de 'heimelijke'

prostitutiebranche hebben voortgezet, waardoor zij - omdat daar minder opsporingsactiviteit is geweest - buiten beeld zijn gebleven. Het aantal slachtoffers dat door de STV is geregistreerd is na de opheffing iets hoger (515 slachtoffers 'voor' en 627 slachtoffers 'na' de opheffing (dubbeltellingen zijn hierbij niet uitgesloten)). Het aantal slachtoffers en getuigen dat gebruik maakte van de B9-regeling verdubbelde ruimschoots (107 slachtoffers 'voor' en 249 slachtoffers 'na' de opheffing).

Een samenvatting van de aanbevelingen is opgenomen in Bijlage 7.

Literatuurlijst

- Adriani, P. & Smit, M. (1998). Verlies, geweld en acculturatie in het leven van jeugdige vluchtelingen. *Comenius* 18(3), 219-236.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003). *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure - tegen de achtergrond van het internationaal recht*. Den Haag: ACV.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003). *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure - tegen de achtergrond van het internationaal recht. Bijlagen behorende bij het advies*. Den Haag: ACV.
- Agustín, L.M. (2001). Sex workers and violence against women: utopic visions or battle of the sexes? *Development, Society for International Development*, 44(3).
- Anderson, B. & O'Connell-Davidson, J. (2002). *The demand side of trafficking a multi country pilot study*. Geneva: IOM.
- Anderson, B. & O'Connell-Davidson, J. (2003). *Is trafficking in human beings demand driven? A multi-country pilot study*. Geneva: IOM.
- Appels, D. & Claassen, S. (2001). *Empowerment van bonded labour slachtoffers: mogelijke hulpverlening en ondersteuning. Verslag ronde tafel bijeenkomst*. Amsterdam: Novib/Humanitas.
- ASJA (2002). *Eindverslag Asja - Evaluatie van de projectperiode: 1 maart 1999 - 1 maart 2002*. Z.pl.: Terpstra & van Dijke.
- Averdijk, M.D.E. (2002). *Prostitutie naar een illegaal en onzichtbaar circuit? Een verkennend onderzoek naar enkele onbedoelde gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod in Twente*. Enschede: Universiteit Twente en Regiopolitie Twente.
- Ayotte, W. (2000). *Separated Children Coming to Western Europe*. London: Save the Children.
- Begeleidingcommissie tippelzone Theemsweg (2001). *Jaarrapportage begeleidingscommissie tippelzone Theemsweg*. Amsterdam: z.u.
- Blijf van m'n Lijf & ASJA (2002). *Jaarverslag 2002*. Leeuwarden: Blijf van m'n Lijf Leeuwarden.
- Blitz, G. (2004). *Slachtoffers van loverboys in Flevoland. Een onderzoek naar het voorkomen hiervan in de jaren 2002 - 2003*. Flevoland: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.
- Boerefijn, I. e.a. (2000). *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Boonen, K. (2000). Prostitutie: legaliseren of strafbaar stellen? Een crimineel-politiek-filosofische beschouwing. In: R. Haveman, Th.A. de Roos, A.L.J. v. Strien, & F.P. Ölçer (Eds.), *Seks, zeden en strafrecht* (pp.31-55). Deventer: Gouda Quint.
- Brouns, M. e.a. (2003). *Het lange wachten op een veilige toekomst. Onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in Asielzoekersopvang*. Rijswijk: COA.
- Brussa, L. (2003). No prevention without rights. *Harm Reduction News*, 3(1), 13.

- Bullens, R. & Horn, E. van (2000). Daad uit 'liefde'. Gedwongen prostitutie van jonge meisjes. *Justitiële Verkenningen*, 26(6), 25-41.
- Burik, A. van & Vianen, R. van (2003). *Veilig verblijf. Een onderzoek naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de asielzoekerscentra*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Butcher, K. (2003). Confusion between prostitution and sex trafficking. *The Lancet*, z.jg.(361), 1983.
- Catherina, F. (2003). *Verliefd, verleid, verkocht*. Amsterdam: Beware of loverboys preventiewerk/Oogstpublicaties.
- Catherina, F. (2003). *Whom to Trust? Hoe de weg naar rijkdom leidde tot moderne slavernij*. Amsterdam: Stichting Tot Heils des Volks.
- Centraal Planbureau (2004). *Notitie Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*. Den Haag: CPB.
- Clara Wichmann Instituut & Mr. A. de Graaf Stichting (2003a). *Meer aandacht nodig voor positie prostituees. Na opheffing bordeelverbod: overheid richt zich vooral op beheersing, controle en regulering van de prostitutie*. Persbericht, 12 mei 2003.
- Clara Wichmann Instituut & Mr. A. de Graaf Stichting (2003b). *Commentaar kabinetsstandpunt inzake wijziging wetboek van strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)*. TK 25 437 nr. 30.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (2000). *Strafrecht; tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer.
- Cockburn, A. (2003). Slaven van de 21ste eeuw. *National Geographic Nederland - België*, z.jg.(9), 2-5.
- Coördinatie Netwerk Mensenhandel GGD West Brabant (2003). *Het Net Werkt. Jaarverslag 2002*. Breda: Coördinatie Netwerk Mensenhandel, GGD West Brabant.
- Cox, S. & Leer, J. van der (2002). *Preventie en hulpverlening meisjesprostitutie; 6 projectbeschrijvingen*. Den Haag: VNG.
- Daalder, A.L. (2002). *Het bordeelverbod opgeheven*. Den Haag: WODC.
- Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (2000). *Third Report of the Netherlands to the UN (Third Dutch Implementation Report on the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*. The Hague: Ministry of Social Affairs and Employment, Department for the Co-ordination of Emancipation Policy.
- Department for Global Development (2003). *Poverty and trafficking in human beings: a strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development cooperation*. Z.pl.: Department for Global Development.
- De Rode Draad (2003). *Uit het Leven Gegrepen - De stand van zaken na de opheffing van het bordeelverbod volgens De Rode Draad die de belangen behartigt van prostituees die in Nederland werken*. Amsterdam: De Rode Draad
- Dijk, E.M.H. van e.a. (2002). *Mensenhandel in Nederland 1997-2000*. Zoetermeer: KLPD (NRI).
- Dijk, R. van e.a. (2000). *Een schijn van voodoo - Culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie, een verkenning*. Leiden: Afrika Studiecentrum.
- Donders, Y. (2003). Signalementen. *VN Forum*, z.jg.(2), 48-52.

- Driessen, H. (2002). *Van oost naar west, thuis best? Een onderzoek naar potentiële slachtoffers van mensenhandel uit Centraal- en Oost-Europa in Amsterdam*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- ECPAT (2003). *Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan*. Amsterdam: ECPAT.
- Engelhard, D. (z.jr.). *Angst voor terugkeer. Quick scan naar het psychosociale welzijn van ama's in relatie tot het terugkeerbeleid*. Utrecht: Pharos.
- Eurojust (2003). *Annual Report 2002*. The Hague: Eurojust.
- Europol (2000). *Trafficking in human beings - General Situation Report 1999. Open Version*. The Hague: Europol.
- Europol (2001). *Crime Assessment - Trafficking of Human Beings into the European Union*. The Hague: Europol.
- Europol (2001). *Strategy to Prevent and Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings into the European Union*. The Hague: Europol.
- Faber, W. & Nunen, A.A.A. van (2002). *Het ei van Colombo*. Oss: Faber Organisatievernieuwing b.v.
- Faber, W. (2002). *De macht over het stuur. Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel*. Oss: Faber Organisatievernieuwing b.v.
- Farley, M. (2003). *Prostitution, trafficking, and traumatic stress*. Binghamton: Haworth maltreatment & trauma press.
- Federatie Opvang (2003). *Werkplan Federatie Opvang 2003*. Utrecht: FO.
- Gelder, P. van (1998). *Kwetsbaar, kleurig en schaduwrijk - Jongens in de prostitutie: een verschijnsel*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Goderie, M. e.a. (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/WODC/Ministerie van Justitie.
- Gülçür, L. & Ilkcaracan, P. (2002). The "Natasha" experience: migrant sex workers from the former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey. *Women's Studies International Forum*, 25(4), 411-421.
- Haveman, R. & Wijers, M. (2001). Sekswerk. De moraal van seks voor geld. *Nemesis*, 17(6), 190-202.
- Haveman, R. (1998). *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*. Deventer: Gouda Quint.
- Holtmaat, R. (2001). *Defective Acceleration: the Dutch Emancipation Policy. The Implementation of the UN Women's Convention in the Netherlands in 1999. Shadow report based on the Second and Third Government Reports (November 1998 and September 2000) and prepared on behalf of the 25th session of CEDAW in New York, June/July 2001*. The Hague: E-Quality.
- Hoogendam, J. (2003). Nieuw wapen voor bestuurlijke preventie. *SEC*, 17(3), 22-24.
- Hopkins, R. & Nijboer, J. (z.jr.) *Country Report The Netherlands*. In: Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands. Antwerp/Martinsicuro/Amsterdam: Payoke/On the Road/De Rode Draad.
- Hughes, D.M. (2000). The Natascha trade: the transnational shadow market of trafficking in women. *Journal of International Affairs*, 53(2), 1-18.

- Hughes, D.M. & Denisova, T.A. (2001). The transnational political criminal nexus of trafficking in women from Ukraine. *Trends in organized Crime*, 6(3/4), 1-22.
- Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (2003). *Verkocht. Zorg na mensenhandel*. Rotterdam: Humanitas PMW.
- Hüner, M. (2001). *Het tegengaan van ...? Over de gevolgen van het beleid ter bestrijding van mensenhandel zowel voor als na de opheffing van het algemeen bordeelverbod art. 250 bis WvSr voor de posities van migrantenprostituees zonder werkvergunning in Nederland*. Amsterdam: Mr. A. de Graaf Stichting.
- Informatie Eenheid Mensenhandel (2003). *Jaarverslag 2002*. Zoetermeer: KLPD (NRI).
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming Regio Noordoost (2002). *Opvang met zorgen*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van VWS.
- International Centre for Migration Policy Development (1999). *The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens*. Vienna: ICMPD.
- International Labour Office (2003). *Trafficking in human beings. New approaches to combating the problem. Special action programme to combat forced labour*. Z.pl.: ILO.
- International Organization for Migration Rome (2003). *REAB Newsletter*. Z.pl.: IOM.
- Kartusch, A. (2003). *Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel - Rückblick und Ausblick*. Wenen: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.
- Kinderrechtencollectief (2002). *Opgroei in de lage landen. Kinderrechten in Nederland*. Z.pl.: KRC
- Kleemans, E.R. e.a. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Klerks, P. e.a. (2000). *Escort in Amsterdam - Een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam*. Amsterdam: ES&E.
- Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- Knaapen, R. (2002). *Voortgangsverslag Netwerk opvang slachtoffers van mensenhandel*. 's-Hertogenbosch: Stichting Maatschappelijke Dienstverlening regio 's-Hertogenbosch.
- Knaapen, R. (2003). *Voortgangsverslag Netwerk opvang slachtoffers van mensenhandel*. 's-Hertogenbosch: Stichting Maatschappelijke Dienstverlening regio 's-Hertogenbosch.
- Knape, C.A. (2003). Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. *ARSAEQUI*, 52(10), 787-791.
- Korps Landelijke Politiediensten (2003). *Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: KLPD.
- Kraus, S. (2003). Als we niet kijken dan zijn ze er niet. Struisvogelpolitiek rond vrouwen en meisjes zonder verblijfsvergunning. In: C. Kohlman, S. Kraus, & I. Ordbio de Castro (Eds.), *Vrouwen in het migratiebeleid* (pp.25-36). Den Haag: E-Quality.
- Kulick, D. (2003) *Sex in the new Europe: the criminalization of clients and Swedish fear of penetration*. Z.pl.: z.u.

- Landelijke parket en Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (2002). *Mensensmokkel in beeld 2000 - 2001*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch B.V.
- Landelijk Parket Openbaar Ministerie (2002). *De keten op de keper beschouwd*. Rotterdam: Landelijk Parket, OM.
- Leal, G. (2002). *Regional Report. Investigation on the Trafficking, Sex Tourism, Pornography and Prostitution of Children in Central America and Mexico*. Z.pl: Casa Alianza International, ECPAT, Audrey Hepburn Children's fund.
- Leal, M.L. & De Fatima Leal, M. (2003). *Study on trafficking in women, children and adolescents for commercial sexual exploitation in Brazil*. Brazil: CECRIA.
- Lier, L. van e.a. (2002). *Handhaving prostitutiebranche door gemeentelijke diensten. Evaluatie van de preventie, controle en handhavingsactiviteiten van gemeentelijke diensten. Uitgevoerd op verzoek van het WODC van het ministerie van justitie in het kader van de Evaluatie Prostitutiebeleid*. Den Haag: ES&E.
- Lier, M. van (2003). *Protocol Vrouwenhandel*. Leeuwarden: Steunpunt Bestrijding Seksueel Geweld Friesland/Stichting Partoer.
- Loff, B. e.a. (2003). Can health programmes lead to mistreatment of sexworkers? *The Lancet*, z.jg.(361), 1982-1983.
- Maatschappelijke & Juridische Dienstverlening (2003). *Verslag inventarisatie loverboyproblematiek in de stad Groningen*. Groningen: Maatschappelijke & Juridische Dienstverlening Groningen.
- Meloen, J. e.a. (2003). *Buit en besteding. Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2003). *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003 -2006*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *AIVD Jaarverslag 2002*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (2003). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: BZK, Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2004). *Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Naar een veiliger samenleving. Voortgangsrapportage*. Den Haag: BZK, Ministerie van Justitie.
- Muntarbhorn, V. (2001). *Report of the second World Congress against commercial sexual exploitation of children*. Yokohama: z.u.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002a). *Mensenhandel - Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002b). *Mensenhandel. Aanvullende kwantitatieve gegevens - Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nelen, J. & Sabee, V. (1998). *Het vermogen te ontnemen - Evaluatie van de ontnemingswetgeving, eindrapport*. Den Haag: WODC.

- Noord, T. van (2003). Joint teams. Een stappenplan voor de oprichting. *Algemeen Politieblad*, 152(10), 20-23.
- O'Briain, M. e.a. (2004). *Joint east west research on trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries*. Amsterdam: ECPAT Europe Law Enforcement Group.
- OHCHR (2002). *Human Rights. Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking*. Geneva: United Nations.
- Openbaar Ministerie (2003). *Jaarplan 2003 Openbaar Ministerie*. Den Haag: OM.
- Openbaar Ministerie (2004). *Perspectief op 2006*. Den Haag: OM.
- OSCE/ODIHR (1999). *Trafficking in Human Beings: implications for the OSCE*. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- OSCE/ODIHR (2001). *Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings*. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- Pauw, H. de (2003). De verdwijning van niet-begeleide minderjarigen en minderjarige slachtoffers van mensenhandel in België. *Panopticon. Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 25(1), 9-30.
- Payoke e.a. (z.jr.). *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands*. Antwerp/Martinsicuro/Amsterdam: Payoke/On the Road/De Rode Draad.
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (2003). *Book of solidarity. Providing assistance to undocumented migrants in France, Spain and Italy*. Brussel: Picum.
- Platform Positieverbetering (migranten) Prostituees (2003). *Berichten uit het veld. Ervaringen van belangenbehartigers, preventied medewerkers en hulpverleners met twee jaar prostitutiebeleid in Nederland*. Z.pl.: z.u..
- Politie (1999). *Handboek Prostitutie & Mensenhandel*. Z.pl.: z.u.
- PPM/dNP (2003). *Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2002*. Den Haag: PPM/dNP.
- PPM/dNP (2004). *Prostitutie en mensenhandel. Korpsmonitor 2003*. Den Haag: PPM/dNP.
- Pro Eurojust Secretariaat (2001). *Report 2001*. Brussel: Pro Eurojust.
- Projectgroep Handhaven in de escortbranche (2002). *Eerste rapportage escortpilot*. Den Haag: Projectgroep Handhaven in de escortbranche.
- Prostitutie Maatschappelijk Werk & Humanitas Rotterdam (2003). *Vragenlijst evaluatie nota Rotterdam prostitutiebeleid*. Rotterdam: PWM/Humanitas Rotterdam.
- Regional Clearing Point (2003). *First Annual Report on victims of trafficking in South Eastern Europe*. Vienna: IOM, Stability Pact for South Eastern Europe, ICMC.
- Rijken, C. (2003). *Trafficking in persons. Prosecution from a European perspective*. Den Haag: T.M.C. Asser Press.
- Sanghera, J. (2002). Hopes belied. *Alliance News*, z.jg.(18), 12-19.
- Save the Children Denmark (2003). *Trafficking in children to Denmark*. Z.pl.: Save the children Denmark.

- Schaap, C. (z.jr.). *Organisations supporting victims of human trafficking in the Netherlands - an overview*. Z.pl.: IOM Nederland.
- Scharlaken Koord (2002). *Beware of Lovers Boys! Preventieproject voor meiden van 13-16 jaar*. Amsterdam: Scharlaken Koord.
- Scharlaken Koord (2003). *Jaarverslag 2002 Scharlaken Koord*. Amsterdam: Scharlaken Koord.
- Schauer, C. (2003). *Kinder auf dem Strich. Bericht von der deutsch-tschechischen Grenze*. Bad Honnef: Horlemann Verlag.
- Schepers, W.E. (2003). *Joint investigation teams. Kansen en valkuilen. Meesterstuk, geschreven in het kader van de Leergang internationale politie oriëntatie*. Zwolle: Leergang Internationale Politie Oriëntatie.
- Schiffer, K. & Giesbers, M. (2003). *Activity report November 2003. European Network Male Prostitution. A European network of service providers working with male sex workers*. Amsterdam: European Network Male Prostitution/AMOC DHV.
- Schurer, G. & Loon, R.P.L. van (2000). Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland; Geschiedenis, heden en toekomst. *Trema. Tijdschrift voor de rechterlijke macht. Straftoemtingsbulletin 1*, z.jg. (4), 9-14.
- Shearer Demir, J. (2003). *The Trafficking of women for sexual exploitation: a gender-based and well-founded fear of persecution. New issues in refugee research. Working paper no. 80*. Geneva: UNHCHR, Evaluation and Policy Analysis Unit.
- Shelley, L. (2003). The trade in people in and from the former Soviet Union. *Crime, law and social change*, z.jg.(40), 231-249.
- Smallenbroek, A.J.H. & Smits, E.C.M. (2001). *Gemeentelijke prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod*. Den Haag: SGBO.
- Sörensen, P. (2003). *New perspectives and policies on protection of victims*. Antwerpen: P. Sörensen.
- Spangenberg, M. (2002). *International trafficking of children to New York City for sexual purposes*. Z.pl.: ECPAT USA.
- Spijkerboer, T.P. (2002). *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht - discussiestuk*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Stichting Blijf van m'n Lijf (2003). *Vrouwenopvang Fryslân in beweging. Koersdocument 2003 -2006*. Friesland: Stichting Blijf van m'n Lijf.
- Stichting Humanitas (2003). *Jaarverslag 2002*. Rotterdam: Humanitas.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2001). *Jaarverslag 2000*. Utrecht: STV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2002). *Jaarverslag 2001*. Utrecht: STV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2003a). *Jaarverslag 2002*. Utrecht: STV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2003b). *Netwerken vrouwenhandel. Een inventarisatie*. Utrecht: STV.
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2003c). *De Stichting tegen Vrouwenhandel en de toekomst*. Utrecht: STV.

- Stichting Tegen Vrouwenhandel (2004). *Introductie van het project 'Netwerken Vrouwenhandel 2003 - 2005'*. Z.pl.: STV.
- Streefland, B. (2003). Voorwoord. *Boom Nieuws*, z.jg.(31), 2-2.
- Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing o.l.v. H.A. Jansen (2001). *Informatie gestuurde opsporing. It's no rocket science, it's just common sense but it works*. Z.pl.: OM & Politie.
- Talens, C. & Landman, C. (2003). *Good practices on (re)integration of victims of trafficking in human beings in six European countries*. Z.pl.: BLinN - Novib/Humanitas - Change anti trafficking programme - OXFAM-GB.
- Terpstra & Van Dijke (2003). *Expertise Centrum Jeugdprostitutie. Wenselijkheid en positionering. Haalbaarheidsonderzoek naar de wenselijkheid en positionering van een Expertisecentrum Jeugdprostitutie*. Leeuwarden: Stichting Vrouwenopvang Fryslân.
- Thijs & T'Serclaes (2000). *De mensenhandel en prostitutie in België. Bijlagen*. Z.pl.: Belgische Senaat.
- Uitzicht (2004). *Jaarverslag 2003*. Bennebroek: Uitzicht.
- Unicef (2002). *The state of the World's children 2002 leadership*. New York: Unicef.
- Unicef Innocenti Research Centre (2003). *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Unicef UK (2003). *End child exploitation. Stop the traffic*. London: Unicef UK.
- Urk, B. van e.a. (2003). *Rapport identiteitsfraude en (reis)documenten*. Den Haag: Koninklijke Marechaussee.
- Vanwesenbeeck, I. e.a. (2002). *De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na wetwijziging*. Utrecht/Den Haag: Rutgers Nisso Groep/WODC.
- Vaz Cabral, G. (2003). *Trafficking in unaccompanied minors in the European Union. A comparative approach*. Paris: IOM.
- Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (2004). *De V.E.R., de statuten en de doelstellingen. Versie 2004/03*. Apeldoorn: VER.
- Verhoeven, M. (2003). *'Me libere'. Een nuancering van het begrip vrouwenhandel*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vocks, J. & Nijboer, J. (1999). *Land van belofte - Een onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep strafrecht en criminologie.
- Vromans, M. (2003). Aanpak mensenhandel en mensensmokkel. *Opportuun*, 10(1), 12-19.
- Wegen, J. van der (2003). Financieel rechercheren afhankelijk van cultuuromslag bij de politie. Veel te visionair. *Recherchemagazine. Algemeen vaktijdschrift voor de Nederlandse recherche*, 2(6), 32-33.
- Wegen, J. van der (2003). Ontneming als tweetrapsraket. *Recherchemagazine*, 2(7), 26-27.
- Wessel, A. (2003). *Review of cases in which unaccompanied asylum-seeking minors absconded during 2003*. Z.pl.: Migrationsverket.

Wetmore, J.M. (2003). The new T Visa: is the high extreme hardship standard too high for bona fide trafficking victims? *New England Journal of International & Comparative Law*, 9(1), 158-178.

Wijk-Zielstra, E. van e.a. (2001). *Ik heb het achter mijn rug gezet - Voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden/orthopedagogiek.

Willigen, L.H.M. van (2003). *Verslag van de quick scan van "het kind in het vreemdelingenbeleid" in de praktijk*. Amsterdam: Gezondheidszorg Vluchtelingen en Mensenrechten.

Wolf, J. e.a. (2003). *Aan de voordeur van de vrouwenopvang. Een onderzoek naar de instroom*. Utrecht: Trimbos Instituut.

Wolffers, I. & Beelen, N. van (2003). Public health and the human rights of sex workers. *The Lancet*, z.jg.(361), 1981.

Wolters, R.D.F. (2003). *Het loverboyproject Zwolle 2001 - 2002*. Zwolle: Zorgconcept.

Wolthuis, A. & Blaak, M. (2001). *Trafficking in children for sexual purposes from Eastern Europe to Western Europe - An exploratory research in eight Western European receiving countries*. Amsterdam: ECPAT Europe Law Enforcement Group.

Bijlage 1 Art. 250a Wetboek van Strafrecht

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
1°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;

2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

3°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;

4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1° genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;

5°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;

6°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met of voor een derde te bevoordelen.

2. De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2°. de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

3. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2° en 3°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bijlage 2 Verantwoording gebruikte onderzoeksmethoden¹

1 Inleiding

BNRM verzamelt op verschillende manieren informatie. Zo verricht het zelf periodiek (jaarlijks of tweejaarlijks) enkele empirische onderzoeken en secundaire analyses op door anderen aangelegde databestanden. In deze bijlage worden de in de eigen onderzoeken en bij de secundaire analyses gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. Voor achtereenvolgend het BNRM-politieonderzoek (§2), het BNRM-hulpverleningsonderzoek (§3), het B9-onderzoek (§4) en het OM-data-onderzoek (§5) worden de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht.

2 Het BNRM-politieonderzoek

Inleiding

BNRM inventariseert en analyseert jaarlijks alle opsporingsonderzoeken mensenhandel die door de politie zijn afgerond en zijn 'ingestuurd' naar het Openbaar Ministerie (OM). De resultaten van dit onderzoek zijn onder meer te vinden in Hoofdstuk 6 (Opsporing).

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek is het bieden van inzicht in de wijze waarop mensenhandel in Nederland wordt gepleegd, door wie en met welke type slachtoffers. De onderzoeksvragen luiden:

- Hoeveel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel rondt de politie in Nederland af?
- Hoe zijn mensenhandelaars te typeren?
- In hoeverre vormen zij (georganiseerde) criminele samenwerkingsverbanden?
- Hoe wordt het delict mensenhandel uitgevoerd?
- Hoe zijn de slachtoffers van mensenhandel te typeren?
- In hoeverre en op welke wijze is de prostitutiebranche betrokken bij mensenhandel?
- Hoeveel verdienen mensenhandelaars aan mensenhandel?
- Welke andere delicten dan mensenhandel worden door mensenhandelaars gepleegd?
- Op welke wijze vindt de opsporing van mensenhandel plaats?
- Welke ontwikkelingen in de tijd doen zich voor ten aanzien van mensenhandel?
- Hebben slachtoffers in de opvang nog contact gehad met hun uitbuiters. Zo ja, hoe en waarom?

Onderzoeksmethode

Voor het onderhavige rapport zijn alle in het jaar 2002 succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (art. 250a Sr.) geïnventariseerd en geanalyseerd. De resultaten hiervan worden vergeleken met de resultaten uit eerdere jaren (teruggaande tot 1998).

Voor de inventarisatie werden alle contactfunctionarissen mensenhandel, die namens de 25 politieregio's deelnemen aan het landelijke project *Prostitutie en Mensenhandel van de Nederlandse politie* (PPM/dNP), de IRT-NON en de KMar benaderd. Dit zijn alle (politie-)onderdelen die opsporingsonderzoeken naar mensenhandel (kunnen) uitvoeren. Hen is gevraagd om alle opsporingsonderzoeken mensenhandel die in het jaar 2002 zijn afgesloten² schriftelijk (op een inventarisatie-formulier) te melden bij de onderzoekers. Vervolgens werden de teamleiders van de onderzoeken telefonisch geïnterviewd. Dit gebeurde aan de hand van dezelfde lijst met vragen die voor eerdere onderzoeksjaren is gebruikt, aangevuld met enkele andere relevante vragen.³

¹ Deze bijlage bevat een verantwoording van de wijze waarop BNRM empirisch onderzoek heeft verricht, alsmede van de secundaire analyses die plaats hebben gevonden.

² Lopende opsporingsonderzoeken worden (nog) niet geanalyseerd. Zij komen in een later jaar vanzelf aan bod, als het onderzoek wordt afgesloten. Op deze wijze worden dubbeltellingen van onderzoeken voorkomen.

³ Het betreft vragen naar 'nationaliteit(en)' van (ver)vals(t)e paspoorten, aantallen betrokken prostitutiebedrijven (met of zonder vergunning), aantal verdachte exploitanten, aantal exploitanten waarbij gekozen is voor een 'bestuurlijk traject', aantal exploitanten bij wie dat resulteerde in bestuurlijke maatregelen, aantal exploitanten dat zich schuldig maakt aan mensenhandel, aantal opsporingsonderzoeken waarbij financieel is gerechercheerd,

Vijf opsporingsonderzoeken die extra interessant leken, vanwege bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen of de wijze waarop de verdachten een crimineel samenwerkingsverband vormen, zijn diepgaander geanalyseerd. Hiertoe is een bezoek gebracht aan de betreffende politieregio voor een face-to-face interview en/of bestudering van de politiedossiers over de zaak. Daarbij is een zeer uitgebreide vragenlijst gehanteerd met deels gesloten en deels open vragen.

Aanvullende opmerkingen

In het BNRM-politieonderzoek zijn de geanalyseerde opsporingsonderzoeken ingedeeld naar 'afsluit'-jaar, dat wil zeggen het jaar waarin het opsporingsonderzoek is afgesloten en ingestuurd naar het OM. Dit sluit aan bij de gevolgd en nog te volgen onderzoeksmethode, waarbij steeds jaarlijks de afgesloten opsporingsonderzoeken naar mensenhandel worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Bovendien kunnen hierdoor steeds de meest recente afgesloten opsporingsonderzoeken in de analyses worden meegenomen.^{NRM1} Alleen op plaatsen waar dit relevante informatie zou kunnen opleveren (bijvoorbeeld waar veranderingen voor en na de opheffing van het bordeelverbod in kaart worden gebracht) wordt incidenteel een indeling naar startjaar gehanteerd.

De voor dit onderzoek geanalyseerde opsporingsonderzoeken betreffen in principe alle afgeronde en ingestuurde opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en geven daar dus een goed beeld van. Er worden echter meer mensenhandeldelicten gepleegd dan de politie ter kennis komen en niet alle opsporingsonderzoeken worden tot een positief eind gebracht (en ingestuurd naar het OM). De geanalyseerde opsporingsonderzoeken geven dus slechts een deel weer van de werkelijkheid. Hoe groot of representatief dit deel is, is onbekend.

3 Het BNRM-hulpverleningsonderzoek

Inleiding

BNRM verzamelt tweejaarlijks informatie bij organisaties die (mogelijk) actief zijn op het gebied van hulpverlening aan en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel, of die hen tegen (kunnen) komen in hun werk. Dit gebeurde voor het eerst voor het jaar 2000 en nu voor het jaar 2002. De onderzoeksopzet is - naar aanleiding van de ervaringen met het eerste onderzoek - enigszins gewijzigd. Voor het jaar 2002 zijn meer instanties benaderd en de vragenlijst is aangepast. De resultaten zijn hierdoor slechts ten dele te vergelijken met het jaar 2000. Het eerste onderzoek was vooral een eerste verkenning van het terrein, terwijl de resultaten van het tweede (huidige) onderzoek de basis zouden vormen om in de toekomst trends en ontwikkelingen in kaart te brengen. De resultaten van het onderzoek zijn vooral te vinden in de Hoofdstukken 3 (Slachtoffers) en 4 (Hulpverlening en belangenbehartiging).

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in het aantal en type slachtoffers van mensenhandel, evenals in de wijze waarop zij worden opgevangen. De onderzoeksvragen luiden:

- Hoeveel en welke (hulpverlenings)instanties kwamen (in 2002) in contact met slachtoffers van mensenhandel?
- Met hoeveel slachtoffers van mensenhandel kwamen zij in aanraking?
- Hoe zijn deze slachtoffers te typeren?
- Hoeveel van deze slachtoffers zijn (ook) geregistreerd bij de Stichting tegen Vrouwenhandel?
- Welke redenen hebben slachtoffers om geen aangifte van mensenhandel te doen?
- Welke bevorderende en belemmerende factoren spelen een rol bij het werk rond c.q. de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel?
- Op welke wijze is de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel te verbeteren?
- Welke ontwikkelingen (in de aard en omvang van het aantal slachtoffers van mensenhandel) worden geconstateerd (t.o.v. het jaar 2000)?

redenen om niet financieel te rechercheren, contact tussen slachtoffer(s) in de opvang en dader(s) (alsmede doel van het contact en de wijze waarop daders slachtoffer(s) op het spoor komen), gehanteerde opsporingsmethoden, belemmerende en bevorderende factoren in het opsporingsonderzoek, samenwerking met het OM, samenwerking met (politie in) het buitenland en schatting van het percentage slachtoffers dat ter kennis komt van de politie en dat aangifte doet.

- Hebben slachtoffers in de opvang nog contact gehad met hun uitbuiters. Zo ja, hoe en waarom?

Onderzoeksmethode

Alle BNRM bekende (hulpverlenings)instanties in Nederland die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel zijn aangeschreven. Dit zijn er in totaal 294, waaronder alle instellingen voor crisisopvang, vrouwenopvang, evangelische opvang, en jongerenopvang, alsmede (belangen)organisaties gericht op mensenhandel, buitenlandse vrouwen en prostituees (waaronder GG&GD's).⁴ Zij kregen een vragenlijst toegezonden met open en gesloten vragen. Alle instellingen werd gevraagd in ieder geval de eerste vijf vragen in te vullen en te retourneren. Deze betreffen het type organisatie en de vraag of de instelling in 2002 te maken heeft gehad met slachtoffers van mensenhandel. Zo nee, dan hoefde de rest van de lijst niet ingevuld te worden.

In totaal 132 instanties (45%) retourneerden de vragenlijst en 54 instanties (18%) hadden te maken gehad met slachtoffers mensenhandel en vulden de hele lijst in. De steekproef van 132 instanties blijkt representatief te zijn: geen van de categorieën instellingen is over- of ondervertegenwoordigd.⁵

Aanvullende opmerkingen

Instanties weten niet altijd of hun cliënten die werkzaam zijn in de prostitutie dit werk al of niet onder dwang verrichten en vooral laagdrempelige voorzieningen weten ook niet altijd of hun cliënten wel of niet meerderjarig zijn. Bovendien is het zo dat slachtoffers van mensenhandel, doordat ze veelal op meerdere plekken tewerk worden gesteld, in contact kunnen komen met - en dus in het onderzoek gemeld kunnen zijn door - meerdere voorzieningen in verschillende regio's. Dat leidt tot mogelijke dubbeltellingen. Dubbeltellingen kunnen ook veroorzaakt worden doordat een slachtoffer binnen dezelfde regio contact heeft met verschillende voorzieningen, bijvoorbeeld opvang en gezondheidszorg. Daar staat tegenover dat iedere instantie die zich bezig houdt met slachtoffers mensenhandel weet dat slechts een deel van de slachtoffers in contact komt met de hulpverlening. Dit alles betekent dat niet veel betekenis gehecht kan worden aan de kwantitatieve gegevens uit dit deelonderzoek; ze vormen niet meer dan een indicatie van de omvang van het probleem. De kwalitatieve informatie daarentegen is van meer belang, omdat deze afkomstig is van een groot (en representatief deel) van het hulpverleningsveld.

4 Het B9-onderzoek

Inleiding

Het Bureau NRM analyseert jaarlijks door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geleverde bestanden waarin alle verzoeken en toekenningen van verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling (B9-VVR's) zijn opgenomen. Hierdoor kan een beeld worden gegeven van de actuele stand van zaken betreffende de B9-regeling en van eventuele trends die zich op dat vlak voordoen. In Hoofdstuk 3 (Slachtoffers) worden de resultaten over de periode 1998 tot en met 2002 gepresenteerd.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in het aantal en type slachtoffers van mensenhandel dat een beroep doet op de B9-regeling. De onderzoeksvragen waren:

- Voor hoeveel slachtoffers is een B9-VVR aangevraagd?
- Aan hoeveel slachtoffers is een B9-VVR verleend?
- Wat zijn de doorlooptijden (tussen aanvraag en verlening)?
- Welke (achtergrond)kenmerken hebben personen met een B9-VVR aanvraag of -verlening?
- Uit welke politieregio's en gemeenten zijn aanvragen voor een B9-VVR afkomstig?
- Welke ontwikkelingen in de tijd doen zich voor ten aanzien van mensenhandel?

Onderzoeksmethode

Op verzoek van BNRM heeft de IND - zijnde de instantie waar verzoeken om verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling worden ingediend - bestanden aangeleverd van alle contacten van personen

⁴ Daarbij werd gebruik gemaakt van het Vademecum Opvang 2001/2002, uitgegeven door het NIZW en van het eigen adressenbestand.

⁵ $\chi^2 = 3,902$, $\text{sign} = .791$.

met de IND in de periode 1996 tot en met 2002, waarbij de B9-regeling een rol speelt. De bestanden bevatten dus zowel alle aanvragen van verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling (eerste aanvragen en aanvragen tot verlenging), als alle verleningen daarvan (ook wanneer die pas in een later stadium hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld na een bezwaar- of beroepsprocedure en/of verleningen van VVR's op andere gronden). BNRM heeft alle bestanden geaggregeerd naar persoonsniveau,⁶ samengevoegd en een selectie gemaakt van aanvragen en verleningen in de periode 1998 tot en met 2002. Alleen personen die in de onderzoeksperiode *voor het eerst* een aanvraag deden en/of aan wie voor het eerst een B9-VVR werd toegekend zijn geselecteerd. Aanvragen voor en verleningen van *verlengingen* zijn genegeerd. Het resultaat is een bestand met alle personen die in de genoemde onderzoeksperiode voor het eerst een beroep deden op de B9-regeling en/of voor het eerst een verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling kregen toegekend. Dit bestand vormt de basis voor de analyses in Hoofdstuk 3.

Aanvullende opmerkingen

B9 betreft alleen vreemdelingen die aangifte doen

Men dient zich te realiseren dat mensenhandel niet noodzakelijkerwijs betrekking heeft op vreemdelingen, maar dat de gegevens in het IND-onderzoek alleen betrekking hebben op illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers en getuigen van mensenhandel. Immers, alleen dan is legalisering van een verblijf in Nederland ten behoeve van het opsporingsonderzoek en de vervolging noodzakelijk. Bovendien bevatten de IND-bestanden alleen gegevens over personen die voor een tijdelijke verblijfsvergunning in aanmerking komen omdat zij *aangifte* van mensenhandel hebben gedaan. Slachtoffers die in de bedenktijd fase zitten of geen aangifte willen doen, worden niet door de IND geregistreerd.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Bij het in het onderzoek gebruikte databestand zijn enkele aanvullende kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste: de IND registreert niet consequent en/of eenduidig of VVR-aanvragen en verleningen gekoppeld zijn aan de B9-regeling. Hierdoor komt het voor dat aan een persoon die een B9-VVR aanvraagt, een VVR op andere gronden wordt verleend (bijvoorbeeld 'verblijf bij partner', of 'werken in de EU').⁷ Het omgekeerde komt ook voor: personen die geen B9-VVR aanvragen, wordt deze wel verleend.⁸ Ervan uitgaand dat personen die hetzij in de aanvraag, hetzij in de toekenning een B9-vermelding kregen, een beroep deden op de B9-regeling, zijn al deze personen in de analyses meegenomen. Omdat een beroep op de B9-regeling, als grond voor een VVR, door de IND niet standaard en verplicht wordt geregistreerd, is het mogelijk dat niet alle slachtoffers die een beroep deden op de B9 zijn getraceerd (en opgenomen in het bestand).⁹

Ten tweede: de B9-regeling voorziet in een tijdelijke verblijfsvergunning voor zowel slachtoffers als getuigen van mensenhandel die aangifte van mensenhandel doen. Of een persoon een B9-VVR krijgt als slachtoffer of als getuige wordt door de IND niet geregistreerd. Overigens kan een getuige evengoed een slachtoffer zijn. Uit verschillende bronnen (o.a. Van Dijk, 2002) komt namelijk naar voren dat slachtoffers van mensenhandel gemakkelijker een getuigenverklaring afleggen, dan aangifte te doen als slachtoffer.

Verschillen met eerder door NRM gepubliceerde aantallen

Het aantal aanvragen en toekenningen dat in deze rapportage wordt vermeld voor de periode 1998 tot en met 2001, wijkt enigszins af van die in de vorige rapportage. De redenen daarvoor zijn:

- de situatie kan veranderen doordat op nog openstaande B9-aanvragen op een latere peildatum is beslist, waardoor het aantal toekenningen stijgt. Hiervan is vooral effect te verwachten op gegevens uit de meest recente jaren.

⁶ Een persoon kan immers meerdere procedures bij (en per procedure meerdere contacten hebben met) de IND.

⁷ Dit is het geval bij 36 personen (6% van de personen voor wie een 'B9-VVR' werd aangevraagd).

⁸ Dit is het geval bij 38 personen (8% van de personen aan wie een 'B9-VVR' werd verleend).

⁹ Overigens kunnen personen die in dit onderzoek worden meegeteld, omdat zij op enig moment en eventueel naast andere verblijfsdoelen aan de B9 zijn gekoppeld, door de IND anders worden gecategoriseerd, omdat de IND personen indeelt naar het *eerst genoemde* verblijfsdoel.

- Eerdere afdoeningen kunnen worden gewijzigd om een registratiefout te corrigeren, maar ook omdat de IND haar beslissing herziekt of intrekt, alvorens de bezwaar- of beroepsprocedure wordt opgestart. Ook kan gebeuren dat een B9-toekenning 'vervalt', bijvoorbeeld als een toekenning alsnog op andere gronden plaatsvindt. Omdat - zoals gezegd - bij de analyses ervan uit wordt gegaan dat een B9-toekenning ook een B9-aanvraag impliceert (en de betreffende persoon dus ook als aanvrager is geteld), kan door een gewijzigde beslissing ook de B9-aanvraag komen te 'vervallen', waardoor het totale aantal aanvragen in een jaar afneemt.
- Een verandering in analysemethode met betrekking tot de toekenningen B9. De IND maakt onderscheid tussen de 'opvoerdatum' en de 'einddatum'. De opvoerdatum geeft aan wanneer een contact met de IND heeft plaatsgevonden en wordt door het registratiesysteem automatisch gegenereerd op het moment dat de IND gaat registreren. Deze datum heeft dus een hoge betrouwbaarheid (handmatige fouten zijn uitgesloten en de datum kan niet meer worden veranderd), maar is niet altijd ook de datum dat een aanvraag binnenkomt. De einddatum is de datum waarop een beschikking wordt verzonden. In de vorige rapportage is - vanwege de hoge betrouwbaarheid ervan - voor het tellen van de B9-toekenningen per jaar uitgegaan van de opvoerdatum. Besloten is echter voortaan uit te gaan van de einddatum. Dit doet meer recht de werkelijkheid, omdat de daadwerkelijke verstrekingen per jaar worden weergegeven en omdat dit de mogelijkheid biedt om na te gaan hoe lang het duurt voor een B9-aanvraag gehonoreerd wordt.¹⁰ Deze keuze heeft geleid tot enkele - kleine - verschuivingen in aantallen.

5 Het OM-data-onderzoek

Inleiding

Op verzoek van BNRM worden jaarlijks analyses verricht op een subbestand 'mensenhandel' uit het landelijke databestand OM-data, waarin vanuit de 19 arrondissementsparketten informatie is opgenomen over de vervolging van verdachten.¹¹ De analyses geven een beeld van de procesgang in eerste aanleg.¹² OM-data bevat gegevens over zaken en feiten. Onder een (straf)zaak wordt, in het kader van vervolging, anders dan in het kader van opsporing, verstaan *de zaak tegen één verdachte*. Strafzaken tegen individuele verdachten kunnen meerdere strafbare feiten betreffen. De resultaten van het onderzoek zijn te vinden in Hoofdstuk 6 (Het Openbaar Ministerie en vervolging).

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek is het bieden van inzicht in de vervolging van verdachten van mensenhandel in Nederland. De onderzoeksvragen luiden:

- Hoeveel zaken met betrekking tot mensenhandel zijn bij het OM ingeschreven in 2002?
- Hoe vaak zijn er minderjarige slachtoffers betrokken?
- Hoe zijn de verdachten te typeren, qua sekse, leeftijd en land van herkomst?
- Van welke andere delicten dan mensenhandel worden zij verdacht?
- Hoe handelt het OM in 2002 zaken af?
- Hoe doet de rechter in 2002 zaken af?
- Hoe vaak tekenen de verschillende partijen beroep aan tegen de uitspraak van de rechter?
- Welke ontwikkelingen in de tijd doen zich voor ten aanzien van mensenhandel?

Onderzoeksmethode

Uit het totale OM-databestand is een selectie gemaakt van de zaken waarin (onder meer) het feit mensenhandel is geregistreerd (art. 250a Sr. en art 250 *ter* Sr.). Overgedragen zaken zijn geëlimineerd (teneinde dubbelstellingen te voorkomen). Bij de analyses wordt geen cohort gevolgd, maar wordt per jaar bezien hoeveel zaken zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan.¹³

¹⁰ Het systeem kent overigens enige controlemechanismen met betrekking tot de einddatum om fouten in de handmatige invoer te voorkomen.

¹¹ De analyses worden verricht door SiBa (Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Peildatum: januari 2004.

¹² Gegevens over een eventuele hoger beroepsfase ontbreken in dit systeem.

¹³ Dit betekent dat het niet noodzakelijkerwijs steeds over dezelfde zaken gaat.

Aanvullende opmerkingen

Alleen *primair* ten laste gelegde feiten worden opgenomen in OM-data. Verder komt het voor dat bij meerdere primair ten laste gelegde feiten alleen het eerste feit in OM-data wordt geregistreerd. Dit betekent dat OM data niet alleen een beeld geeft van een beperkt deel van het totale aantal mensenhandeldelicten dat wordt begaan (namelijk dat gedeelte dat ter kennis komt van de politie en dat afgerond wordt met inzending naar het OM), maar dat bovendien een gedeelte van de informatie die het OM wel bereikt en die mogelijk wel een rol speelt in het verloop van de vervolging, niet terug te vinden is binnen OM-data. Hoeveel informatie aldus wellicht verloren gaat is niet bekend.

Bijlage 3 Toelichting bij tabellen en statistiek

Toelichting bij tabellen

In dit rapport zijn ook tabellen opgenomen. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze tabellen.

Door afronding tellen de tabellen niet altijd op tot 100%, maar bijvoorbeeld tot 99% of 101%. Ten behoeve van de leesbaarheid is in de tabellen evenwel steeds 100% als totaal genoteerd.

Wanneer in een kolom van een tabel aantallen worden weergegeven, dan wordt in de kop van de desbetreffende kolom de letter N - een afkorting van het Engelse 'number' - gebruikt. Dit is een gebruikelijke notatie in de onderzoekswereld.

In de tabellen wordt met een streepje (-) weergegeven dat het aantal nul is, en eveneens met een streepje (-) dat het bijbehorende percentage 0% is. Wanneer het aantal hoger is dan nul, maar het percentage door afronding op 0% uitkomt, wordt geen streepje weergegeven maar 0%.

Toelichting bij gebruikte statistiek

Standaarddeviatie

In dit rapport wordt soms aangegeven wat het gemiddelde is, bijvoorbeeld het gemiddeld aantal verdachten in opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Daarbij worden ook steeds het aantal (N, zie boven) en de zogenaamde standaarddeviatie gegeven. Met de standaarddeviatie wordt aangegeven in welke mate de aantallen waarover het gemiddelde berekend is, uiteen lopen. Hoe hoger de standaarddeviatie, des te meer dit het geval is. Dit is niet de plaats om uitgebreid op statistische methoden in te gaan. Toch kan een klein voorbeeld hier voor een leek verhelderend werken: tien personen halen allemaal een 6 voor een proefwerk. Het gemiddelde rapportcijfer is dan een 6, de standaarddeviatie laag. Iedereen scoort immers gelijk. In een andere klas halen vijf personen een 2 voor het proefwerk en vijf personen een 10. Ook hier is het gemiddelde een 6. De standaarddeviatie is hier echter hoog, omdat de personen zeer uiteenlopend scoren.

Indexcijfer

In sommige tabellen wordt een indexcijfer gegeven. Het indexcijfer laat zien hoeveel het aantal - bijvoorbeeld verdachten - in een bepaald jaar ten opzichte van een basisjaar is veranderd. Welk jaar als basisjaar is genomen, wordt vermeld in de kop van de tabel. Dit jaar wordt op 100 gesteld. Een indexcijfer hoger dan 100 geeft een stijging weer ten opzichte van het basisjaar en een indexcijfer lager dan 100 een daling. Bijvoorbeeld: een indexcijfer van 200 geeft aan dat het aantal ten opzichte van het basisjaar is verdubbeld.

Significantie

In dit rapport worden soms resultaten voor verschillende groepen met elkaar vergeleken. Wanneer dit het geval is wordt meestal getoetst of het gevonden verschil 'significant' is of niet. Dit wordt dan aangegeven in de tekst, met in een voetnoot de bijbehorende waarden χ^2 , df en p. Dit betekent dat is nagegaan hoe groot de kans is dat het gevonden verschil op toeval berust. Ook hier kan een fictief voorbeeld verhelderend werken. Stel, er zijn drie mensen die elke dag cola drinken en drie mensen die nooit cola drinken. Van de eerste groep overlijdt één persoon aan een hartinfarct, van de tweede groep niemand. Hangt het drinken van cola samen met het krijgen van een hartinfarct? Dit is met zo weinig mensen moeilijk te zeggen. Kortom, de kans dat het gevonden resultaat op toeval berust en dat cola drinken niets met hartinfarcten te maken heeft, is groot. Uit een toets zou dan komen dat het verschil niet significant is. Nu zijn er 180 personen waarvan 90 personen cola drinken en 90 niet en 30 cola-drinkers uit de eerste groep overlijden aan een hartinfarct. Op straat zou men zeggen: 'dit kan geen toeval zijn'. Uit een statistische toets zou komen 'dit verschil is significant'.

In dit rapport wordt ervan uitgegaan dat de kans op toeval niet groter dan 5% mag zijn - een in de wetenschappelijke wereld veel gebruikt percentage. Hoe groot deze kans precies is, is af te leiden uit

de vermelde p-waarde in de voetnoot. Bijvoorbeeld: $p < .01$ wil zeggen dat de kans op toeval minder dan 1% is.

De waarden χ^2 en df (dit staat voor het aantal vrijheidsgraden) zijn waarden die nodig zijn om te bepalen of verschillen significant zijn en worden hier verder niet besproken.

Bijlage 4 Aanvullende tabellen

In de Hoofdstukken 3, 6 en 7 zijn tabellen opgenomen die, met het oog op (beperking van) hun omvang en de leesbaarheid, slechts een deel van de beschikbare informatie bevatten. Deze bijlage bevat alle aanvullende gegevens. De tabelnummers in deze bijlage corresponderen met de op dezelfde wijze genummerde tabellen in de verschillende hoofdstukken. Tabel B3.2 bijvoorbeeld behoort bij Tabel 3.2 in Hoofdstuk 3. Tabel B3.2 bevat informatie over alle herkomstlanden van bij STV in 1998 tot en met 2002 geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, waar Tabel 3.2 alleen de belangrijkste (meest voorkomende) land van herkomst betreft.

Aanvullende tabellen bij Hoofdstuk 3

*Tabel B3.2 Herkomstlanden van bij STV geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar**

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanië	4	-	5	4	8	21	1%
Algerije	-	1	1	-	1	3	0%
Angola	-	-	-	1	3	4	0%
Azerbeidzjan	1	1	-	-	-	2	0%
Bangladesh	-	1	-	-	-	1	0%
Belarus	3	-	2	1	8	14	1%
België	-	2	-	-	1	3	0%
Bosnië	1	-	-	1	1	3	0%
Brazilië	4	3	-	1	-	8	1%
Bulgarije	20	7	19	40	59	145	10%
Burundi	-	-	-	-	1	1	0%
Chili	1	-	-	-	-	1	0%
China	11	21	19	10	8	69	5%
Colombia	3	3	2	1	2	11	1%
Congo	-	1	1	1	3	6	0%
Cuba	-	-	-	-	3	3	0%
Democratische Rep. Congo**	-	-	3	-	-	3	0%
Dominicaanse Republiek	11	3	4	-	3	21	1%
Duitsland	-	2	1	-	1	4	0%
Ecuador	-	-	-	-	1	1	0%
Egypte	-	-	-	2	-	2	0%
Eritrea	-	-	-	1	-	1	0%
Estland	1	3	3	1	-	8	1%
Ethiopië	-	-	2	-	1	3	0%
Filippijnen	-	2	1	-	-	3	0%
Frankrijk	-	-	-	-	1	1	0%
Georgië	-	-	-	2	1	3	0%
Ghana	-	4	4	2	2	12	1%
Guinea	-	-	1	3	6	10	1%
Guyana	-	-	-	-	1	1	0%
Hongarije	3	2	6	4	1	16	1%
IJsland	-	1	-	-	-	1	0%
Indonesië	-	-	-	-	1	1	0%

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Irak	-	-	1	-	-	1	0%
Iran	-	-	-	-	1	1	0%
Italië	-	1	-	1	-	2	0%
Ivoorkust	-	-	1	-	4	5	0%
Jamaica	2	-	-	-	-	2	0%
(Vml.) Joegoslavië	-	-	1	3	-	4	0%
Kaapverdië	1	-	-	-	-	1	0%
Kameroen	1	1	4	2	10	18	1%
Kazachstan	1	-	-	1	-	2	0%
Kenia	-	1	-	-	-	1	0%
Kirgizstan	-	-	-	1	-	1	0%
Kroatië	1	3	-	-	1	5	0%
Letland	4	-	9	1	1	15	1%
Liberia	7	2	4	4	-	17	1%
Litouwen	7	7	10	10	13	47	3%
Malawi	-	4	11	-	-	15	1%
Marokko	-	3	6	1	4	14	1%
Moldavië	6	4	6	9	14	39	3%
Mongolië	-	-	1	-	2	3	0%
Namibië	-	-	-	1	-	1	0%
Nederland	13	13	25	11	18	80	5%
Nigeria	19	41	41	15	45	161	11%
Oeganda	-	-	-	1	1	2	0%
Oekraïne	9	24	12	18	5	68	5%
Oezbekistan	-	-	-	1	-	1	0%
Peru	1	-	-	-	-	1	0%
Polen	11	17	12	4	9	53	4%
Roemenië	11	10	10	4	22	57	4%
Russische Federatie	12	26	19	27	16	100	7%
Rwanda	-	-	-	-	1	1	0%
Sierra Leone	3	8	10	6	12	39	3%
Slovenië	1	-	-	-	-	1	0%
Slowakije	-	7	5	1	2	15	1%
Soedan	11	10	4	1	1	27	2%
Somalië	-	-	1	-	1	2	0%
Sri Lanka	1	-	-	-	-	1	0%
Suriname	1	-	1	1	1	4	0%
Tadzjikistan	-	-	-	1	-	1	0%
Taiwan	-	-	-	-	1	1	0%
Thailand	2	2	4	-	3	11	1%
Tibet	1	-	-	-	-	1	0%
Togo	-	-	3	2	6	11	1%
Trinidad	-	1	-	-	-	1	0%
Tsjechië	25	12	14	8	6	65	4%
Turkije	-	3	1	-	5	9	1%
Venezuela	-	3	-	-	-	3	0%

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Vietnam	-	-	2	1	-	3	0%
Zambia	-	1	-	-	-	1	0%
Zweden	-	-	-	1	-	1	0%
Onbekend	14	26	49	72	21	182	12%
Totaal	228	287	341	284	343	1483	100%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

** Voorheen Zaire

Bron: STV (2002; 2003).

Tabel B3.6 Geboortelands van (mogelijke) slachtoffers in IKP-5 (2002)

Geboorteland	N	%
Albanië	7	2%
Algerije	1	0%
Angola	4	1%
Belarus (Wit Rusland)	3	1%
Benin	1	0%
Brazilië	1	0%
Bulgarije	118	31%
China	4	1%
Dominicaanse Republiek	5	1%
Duitsland	2	1%
Estland	3	1%
Ghana	4	1%
Hongarije	4	1%
India	2	1%
Irak	1	0%
Iran	1	0%
Kameroen	4	1%
Letland	3	1%
Liberia	7	2%
Litouwen	6	2%
Marokko	5	1%
Moldavië	4	1%
Nederland	16	4%
Nigeria	22	6%
Oekraïne	9	2%
Palestina	1	0%
Polen	21	6%
Portugal	1	0%
Roemenië	40	10%
Rusland	17	4%
Siërra Leone	25	7%
Slowakije	5	1%
Soedan	11	3%
Sovjet-Unie	1	0%
Spanje	2	1%
Sri Lanka	1	0%

Geboorteland	N	%
Suriname	1	0%
Thailand	1	0%
Togo	2	1%
Tsjechië	6	2%
Turkije	1	0%
Uganda	2	1%
Onbekend	6	2%
Totaal	381	100%

Tabel B3.11 Nationaliteit personen met B9, per jaar*

Nationaliteit	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanese	1	-	1	1	4	7	2%
Angolese	-	-	-	1	2	3	1%
Belarussische	-	-	1	1	1	3	1%
Belgische	-	2	-	1	-	3	1%
Bosnische	-	-	-	1	1	2	1%
Braziliaanse	-	1	-	-	-	1	0%
Bulgaarse	7	7	7	33	35	89	22%
Chinese	1	-	-	2	2	5	1%
Dominicaanse	3	1	-	-	-	4	1%
Duitse	-	1	1	1	-	3	1%
Estse	-	2	2	1	-	5	1%
Finse	-	-	1	-	-	1	0%
Ghanese	-	1	-	1	1	3	1%
Guinese	-	-	-	3	1	4	1%
Hongaarse	-	2	-	2	-	4	1%
Italiaanse	-	-	-	1	-	1	0%
Ivoriaanse	-	-	1	-	-	1	0%
Joegoslavische	-	-	1	2	1	4	1%
Kameroense	-	1	1	2	5	9	2%
Kroatische	-	1	-	-	-	1	0%
Kyrgyzstaanse	-	-	-	-	1	1	0%
Letse	1	-	-	1	-	2	1%
Liberiaanse	1	-	-	-	-	1	0%
Litouwse	3	1	3	1	5	13	3%
Malawische	-	2	-	-	-	2	1%
Marokkaanse	-	1	2	-	-	3	1%
Moldavische	-	2	1	5	12	20	5%
Namibische	-	-	-	1	-	1	0%
Nigeriaanse	2	7	9	9	14	41	10%
Oekraïense	4	8	3	16	4	35	9%
Oezbekistaanse	-	-	-	-	1	1	0%
Poolse	2	4	1	3	2	12	3%
Roemeense	3	3	6	4	15	31	8%
Russische	1	4	6	16	5	32	8%
Sierraleoonse	-	-	-	1	6	7	2%
Slowaakse	1	6	2	2	1	12	3%

Nationaliteit	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Soedanese	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0%
Sovjet-Unie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0%
Surinaamse	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Thaise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
Togolese	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0%
Trinidaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
Tsjechische	6	-	6	-	4	-	7	-	3	-	26	6%
Turkse	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	0%
Ugandese	-	-	-	-	-	-	1	-	2	-	3	1%
Venezolaanse	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	1%
Onbekend	4	-	1	-	1	-	1	-	1	-	8	2%
Totaal	41		66		55		122		127		411	100%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Tabel B3.13a Gemeenten waaruit meer dan tien B9-verleningen afkomstig zijn, per jaar

Gemeente	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Amsterdam	2	5%	11	17%	11	20%	14	12%	25	20%	63	15%
Groningen	2	5%	10	15%	3	6%	16	13%	11	9%	42	10%
Rotterdam	8	20%	1	2%	6	11%	7	6%	5	4%	27	7%
Den Haag	2	5%	5	8%	5	9%	9	7%	10	8%	31	8%
Leeuwarden	1	2%	3	5%	-	-	8	7%	8	6%	20	5%
Eindhoven	3	7%	3	5%	4	7%	1	1%	1	1%	12	3%
Venlo	-	-	2	3%	-	-	7	6%	1	1%	10	2%
Alkmaar	-	-	1	2%	1	2%	5	4%	6	5%	13	3%
Utrecht	-	-	2	3%	2	4%	5	4%	-	-	9	2%
Nijmegen	5	12%	2	3%	-	-	3	3%	2	2%	12	3%
Dordrecht	4	10%	-	-	1	2%	2	2%	3	2%	10	2%
Overig	27	66%	40	61%	33	60%	77	63%	72	57%	249	61%
Totaal	41	100%	66	100%	55	100%	122	100%	127	100%	411	100%

Aanvullende tabellen bij Hoofdstuk 6

Tabel B6.1 Afgesloten opsporingsonderzoeken per politieregio, uitgesplitst naar jaar *

Politieregio	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Groningen	-	-	1	-	3	-	1	-	2	-	7	4%
Friesland	-	-	1	-	1	-	4	-	1	-	7	4%
Drenthe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IJsselland	1	-	-	-	2	-	2	-	7	-	12	8%
Twente	1	-	-	-	-	-	3	-	-	-	4	3%
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	3	2%
Gelderland-Midden	1	-	-	-	1	-	1	-	3	-	6	4%
Gelderland-Zuid	-	-	1	-	2	-	-	-	1	-	4	3%
Utrecht	-	-	-	-	2	-	6	-	4	-	12	8%
Noord-Holland Noord	-	-	1	-	1	-	1	-	2	-	5	3%
Zaanstreek-Waterland	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1%

Politieregio	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Kennemerland	-	1	1	4	4	10	6%
Amsterdam-Amstelland	3	5	3	4	2	17	11%
Gooi en Vechtstreek	-	-	-	-	1	1	1%
Haaglanden	3	1	1	4	5	14	9%
Hollands Midden	-	-	1	1	1	3	2%
Rotterdam-Rijnmond	1	-	-	3	3	7	4%
Zuid-Holland-Zuid	1	-	-	1	-	2	1%
Zeeland	-	-	-	1	1	2	1%
Midden- en West-Brabant	1	2	1	2	4	10	6%
Brabant-Noord	1	-	1	1	-	3	2%
Brabant-Zuid-Oost	-	1	-	2	8	11	7%
Limburg-Noord	-	-	1	3	2	6	4%
Limburg-Zuid	-	1	1	-	-	2	1%
Flevoland	-	-	1	1	-	2	1%
Kernteam Noord- en Oost Nederland	-	-	2	-	1	3	2%
KMar	1	-	-	3	-	4	3%
Totaal	14	16	25	48	55	158	100%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Tabel B6.4 Standaarddeviaties behorend bij Tabel 6.4

Jaar	Grensoverschrijdende mensenhandel		Binnenlandse mensenhandel		Totaal
	Sd		Sd		Sd
1998	8,9		0,0		8,5
1999	4,5		1,8		4,0
2000	8,7		2,1		7,4
2001	4,4		2,5		4,1
2002	3,8		1,7		3,5
Totaal	5,7		2,0		5,1

Tabel B6.5a Nationaliteit verdachten, per jaar*

Nationaliteit	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanese	7	3	1	13	35	59	9%
Angolese	-	1	-	-	-	1	0%
Azerbeidjaanse	-	-	-	1	-	1	0%
Belgische	-	1	1	-	7	9	1%
Bulgaarse	11	3	-	4	39	57	9%
Braziliaanse	-	-	-	1	-	1	0%
Colombiaanse	2	-	-	-	-	2	0%
Dominicaanse	1	2	-	-	-	3	0%
Duitse	5	-	1	6	1	13	2%
Estse	-	-	-	5	-	5	1%
Ghanese	-	-	-	2	-	2	0%
Griekse	2	-	-	-	-	2	0%
Hongaarse	-	-	-	2	-	2	0%
Indonesische	-	-	-	1	-	1	0%
Irakese	-	-	-	-	2	2	0%
Israëlische	-	-	2	-	-	2	0%

Nationaliteit	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Italiaanse	1	1	1	1	-	4	1%
Joegoslavische	15	16	7	15	-	53	8%
Liberiaanse	-	1	-	-	-	1	0%
Libanese	1	-	-	2	-	3	0%
Litouwse	-	-	-	1	1	2	0%
Marokkaanse	2	-	10	2	-	14	2%
Moldavische	-	-	-	3	4	7	1%
Nederlandse	17	23	50	85	62	237	36%
Nigeriaanse	-	7	11	12	6	36	5%
Oekraïense	-	-	3	4	1	8	1%
Poolse	-	-	-	-	2	2	0%
Roemeense	1	2	1	2	5	11	2%
Russische	-	-	3	-	5	8	1%
Slowaakse	1	1	2	1	-	5	1%
Soedanese	-	3	-	-	-	3	0%
Spaanse	-	-	-	1	-	1	0%
Stateloos	-	-	1	-	-	1	0%
Surinaamse	-	-	-	-	1	1	0%
Syrische	-	-	-	1	-	1	0%
Thaise	-	-	-	-	1	1	0%
Tsjechische	3	2	2	4	-	11	2%
Tunesische	-	-	1	-	2	3	0%
Turkse	6	2	2	1	10	21	3%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Tabel B6.5b Geboortelanden verdachten, per jaar*

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanië	5	3	3	14	35	60	9%
Algerije	-	-	-	1	-	1	0%
Angola	-	1	-	-	-	1	0%
Azerbeidzjan	-	-	-	1	-	1	0%
België	-	1	2	-	6	9	1%
Bulgarije	11	3	-	4	40	58	9%
Brazilië	-	-	-	1	-	1	0%
Colombia	2	-	-	-	-	2	0%
Dominicaanse Republiek	1	2	-	-	-	3	0%
Duitsland	5	-	1	5	-	11	2%
Egypte	-	-	-	2	-	2	0%
Estland	-	-	-	5	-	5	1%
Ghana	-	-	-	9	-	9	1%
Griekenland	2	-	-	-	-	2	0%
Groot-Brittannië	-	-	1	-	-	1	0%
Hongarije	-	-	-	2	-	2	0%
Indonesië	-	-	-	6	1	7	1%
Irak	-	-	1	-	2	3	0%
Israël	-	-	2	-	-	2	0%

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Italië	1	1	1	1	-	4	1%
(Vml.) Joegoslavië	16	17	8	18	-	59	9%
Liberia	-	1	-	-	-	1	0%
Libanon	1	-	-	2	-	3	0%
Litouwen	-	-	2	2	1	5	1%
Marokko	2	2	10	5	1	20	3%
Moldavië	-	-	-	3	4	7	1%
Nederland	13	11	31	57	49	161	24%
Nederlandse Antillen	-	1	7	1	1	10	2%
Nigeria	-	11	13	11	6	41	6%
Oekraïne	-	-	4	4	1	9	1%
Polen	-	-	-	-	2	2	0%
Roemenië	1	2	2	2	5	12	2%
Russische Federatie	-	-	3	-	6	9	1%
Slowakije	1	1	2	1	-	5	1%
Soedan	-	3	-	2	-	5	1%
Spanje	-	-	-	1	1	2	0%
Stateloos	-	-	-	-	-	-	0%
Suriname	-	3	1	1	2	7	1%
Syrië	-	-	-	1	-	1	0%
Thailand	-	-	-	-	1	1	0%
Tsjechië	4	2	2	4	-	12	2%
Tunesië	-	-	1	-	2	3	0%
Turkije	10	7	5	4	17	43	6%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Tabel B6.20 Herkomstlanden slachtoffers, per jaar *

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Albanië	1	-	1	1	4	7	3%
Azerbeidzjan	-	-	-	1	-	1	0%
België	-	-	-	1	-	1	0%
Bulgarije	2	2	-	6	19	29	12%
Brazilië	-	-	-	1	-	1	0%
Colombia	1	-	-	-	-	1	0%
Dominicaanse Republiek	-	2	-	-	-	2	1%
Estland	-	-	-	2	1	3	1%
Ghana	-	-	-	3	-	3	1%
Hongarije	1	-	1	4	3	9	4%
Indonesië	-	-	1	1	-	2	1%
Italië	-	-	-	1	1	2	1%
(Vml.) Joegoslavië	1	-	-	1	-	2	1%
Letland	-	-	1	4	2	7	3%
Litouwen	-	-	3	3	3	9	4%
Malawi	-	1	2	-	-	3	1%
Marokko	1	-	-	-	-	1	0%
Moldavië	-	-	-	7	3	10	4%

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Nederland	3	6	8	12	16	45	19%
Nigeria	-	1	6	6	3	16	7%
Oekraïne	1	-	2	6	2	11	5%
Polen	3	1	3	1	6	14	6%
Roemenië	2	1	2	2	4	11	5%
Russische Federatie	2	-	2	6	6	16	7%
Sierra Leone	1	-	2	-	-	3	1%
Slowakije	-	1	3	2	-	6	3%
Thailand	-	-	1	1	1	3	1%
Tsjechië	4	3	3	2	2	14	6%
Wit-Rusland	-	-	-	4	5	9	4%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Aanvullende tabellen bij Hoofdstuk 7

Tabel B7.5 Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie*

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Afghanistan	-	-	-	-	1	1	0%
Albanië	10	-	2	4	25	41	6%
Angola	-	-	-	1	-	1	0%
België	1	2	3	-	2	8	1%
Bondsrepubliek Duitsland	-	2	-	1	-	3	0%
Brazilië	-	-	1	1	-	2	0%
Bulgarije	5	6	-	12	27	50	7%
China	-	-	-	-	1	1	0%
Colombia	1	-	-	-	1	2	0%
Dominicaanse Republiek	2	-	-	-	-	2	0%
Egypte	-	-	-	2	1	3	0%
Estland	-	-	2	2	1	5	1%
Frankrijk	1	-	1	-	-	2	0%
Ghana	-	1	4	3	1	9	1%
Goudkust	-	-	1	-	-	1	0%
Griekenland	-	-	-	-	2	2	0%
Guinee	-	-	1	-	-	1	0%
Hongarije	1	-	-	1	1	3	0%
Ierland	-	-	-	1	-	1	0%
Indonesië	-	-	3	3	1	7	1%
Internationaal gebied	-	-	1	-	-	1	0%
Irak	-	-	-	1	6	7	1%
Iran	1	-	-	2	-	3	0%
Italië	1	1	-	-	-	2	0%
Joegoslavië	25	13	9	22	6	75	11%
Jordanië	-	-	1	-	-	1	0%
Kaapverdische Eilanden	-	-	-	1	-	1	0%
Letland	-	-	-	1	-	1	0%

Geboorteland	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	%
Libanon	1	-	-	2	-	3	0%
Liberia	1	1	2	1	-	5	1%
Litouwen	1	-	2	2	-	5	1%
Marokko	4	7	17	5	3	36	5%
Nederland	30	40	38	30	53	191	27%
Nederlands Antillen	2	2	4	1	1	10	1%
Niger	-	-	-	1	-	1	0%
Nigeria	8	7	17	3	7	42	6%
Polen	2	-	1	-	4	7	1%
Roemenië	2	1	3	2	8	16	2%
Sierra Leone	-	-	-	-	1	1	0%
Soedan	2	4	4	-	2	12	2%
Somalië	-	-	-	-	1	1	0%
Sovjet-Unie	3	5	2	6	7	23	3%
Suriname	4	3	6	4	5	22	3%
Syrië	-	-	-	1	-	1	0%
Thailand	1	-	-	-	1	2	0%
Tsjechoslowakije	3	3	3	5	2	16	2%
Tunesië	-	-	1	-	-	1	0%
Turkije	17	4	9	8	26	64	9%
Vietnam	-	-	-	1	-	1	0%
Land onbekend	5	1	-	-	4	10	1%
Totaal	134	103	138	130	201	706	93%

* In verband met de vele lage aantallen zijn de percentages per jaar weggelaten.

Tabel B7.12 Gemiddelde duur opgelegde vrijheidsstraffen (in dagen), naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Delict (combinatie)	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Seksueel geweld	Tot 6 mnd	1	14%	1	17%	-	-	-	-	-	-	2	5%
	1 - 2 jr	1	14%	2	33%	3	27%	2	25%	3	43%	11	28%
	2 - 4 jr	3	43%	2	33%	5	46%	3	38%	3	43%	16	41%
	Meer dan 4 jr	2	29%	1	17%	3	27%	3	38%	1	14%	10	26%
	Totaal	7	100%	6	100%	11	100%	8	100%	7	100%	39	100%
Overig geweld	6 mnd - 1 jr	-	-	2	68%	-	-	-	-	-	-	2	29%
	1 - 2 jr	-	-	1	33%	1	50%	1	100%	1	100%	4	57%
	2 - 4 jr	-	-	-	-	1	50%	-	-	-	-	1	14%
	Totaal	-	-	3	100%	2	100%	1	100%	1	100%	7	100%
Vernieling/openbare orde	Meer dan 4 jr	-	-	-	-	-	-	1	100%	-	-	1	100%
	Totaal	-	-	-	-	-	-	1	100%	-	-	-	100%
Menschenhandel: 250a/ter lid 1	Tot 6 mnd	-	-	-	-	-	-	-	3	30%	3	12%	
	6 mnd - 1 jr	4	31%	-	-	-	-	1	33%	2	20%	7	27%
	1 - 2 jr	5	39%	-	-	-	-	-	5	50%	10	39%	
	2 - 4 jr	2	15%	-	-	-	-	2	68%	-	-	4	15%
	Meer dan 4 jr	2	15%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8%
Totaal	13	100%	-	-	-	-	3%	100%	10	100%	26	100%	
Menschenhandel: 250a/ ter lid 2	Tot 6 mnd	2	10%	6	17%	7	15%	7	15%	11	22%	33	17%
	6 mnd - 1 jr	7	35%	6	17%	6	13%	11	23%	11	22%	41	21%
	1 - 2 jr	10	50%	7	20%	14	30%	11	23%	15	29%	57	29%
	2 - 4 jr	1	5%	13	37%	13	28%	12	25%	11	22%	50	25%

Delict (combinatie)	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Meer dan 4 jr	-	-	3	9%	6	13%	7	15%	3	6%	19	10%
Totaal	20	100%	35	100%	46	100%	48	100%	51	100%	200	100%
Mensenhandel: 250a/ ter lid 3	2	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100%
Totaal	2	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100%
Overige misdrijven Sr.	-	-	2	25%	-	-	-	-	-	-	2	13%
6 mnd - 1 jr	-	-	2	25%	-	-	-	-	-	-	2	13%
1 - 2 jaar	-	-	1	13%	1	100%	-	-	-	-	2	13%
2 - 4 jaar	3	100%	2	25%	-	-	-	-	1	100%	6	40%
Meer dan 4 jr	-	-	3	38%	-	-	1	100%	1	100%	5	33%
Totaal	3	100%	8	100%	1	100%	1	100%	2	100%	15	100%
Totaal	3	7%	7	14%	7	12%	7	11%	14	20%	38	13%
Totaal	11	24%	10	19%	6	10%	12	19%	13	18%	52	18%
6mnd - 1 jr	16	36%	11	21%	19	32%	14	23%	24	34%	84	29%
1 - 2 jr	4	24%	17	33%	19	31%	17	27%	15	21%	79	27%
2 - 4 jr	4	9%	7	14%	9	15%	12	19%	5	7%	37	13%
Meer dan 4 jr	4	9%	7	14%	9	15%	12	19%	5	7%	37	13%
Totaal	45	100%	52	100%	60	100%	62	100%	71	100%	290	100%

Bijlage 5 Enkele (voorlopige) cijfers met betrekking tot het jaar 2003

Vooruitlopend op de uitgebreidere cijfermatige aanvulling met betrekking tot het jaar 2003, in deze bijlage alvast enkele cijfers. Ze betreffen slachtoffers mensenhandel (op basis van registratiegegevens van de STV), opsporingsonderzoeken mensenhandel (op basis van voorlopige resultaten uit het BNRM-politieonderzoek) en verdachten van mensenhandel (op basis van een eerste analyse van gegevens uit het OM-databestand).

Slachtoffers mensenhandel

De STV kreeg in 2003 257 meldingen betreffende vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. In 84 gevallen was aangifte gedaan, in 41 gevallen was bedentijd toegekend. De meeste slachtoffers zijn afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa (52%; met name Bulgarije en Roemenië) en uit Afrika (25%; met name Nigeria).

De meerderheid van de slachtoffers is in de leeftijd van 18-30 jaar (65%), 21 slachtoffers zijn minderjarig.¹ De politie is de belangrijkste aanmelder (zij deed 59% van aanmeldingen).

Opsporingsonderzoeken mensenhandel

In 2003 werden (onder voorbehoud) door de politie 41 opsporingsonderzoeken succesvol afgerond, dat wil zeggen 'ingestuurd' naar het OM.

Verdachten van mensenhandel

In 2003 werden 157 verdachten van mensenhandel ingeschreven bij het OM; ruim driekwart daarvan zijn mannen. Het meest frequent voorkomende geboorteland is Nederland, gevolgd door Roemenië, Bulgarije, Turkije, de (voormalige) Sovjet-Unie en Suriname. De meeste verdachten zijn in de leeftijd van 18 tot en met 40 jaar (75%), 4% is minderjarig.

In bijna 80% van de gevallen betreft de verdenking art. 250a lid 2 Sr., in de overige gevallen art. 250a lid 1 Sr.

In bijna een kwart van de gevallen was, blijkens de tenlastegelegde artikelliden en -subs, een minderjarig slachtoffer betrokken.

In 85% van de gevallen is mensenhandel het enige of het zwaarste geregistreerde delict. In de overige gevallen was er, naast mensenhandel, een (nog) zwaarder delict aan de orde, veelal seksueel geweld (9%), zoals verkrachting.

In 83% van de gevallen werden de verdachten preventief gehecht.

¹ Van 29 slachtoffers is de leeftijd niet bekend.

Bijlage 6a Activiteitenoverzicht BNRM 2002

1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)^{1 2}

1.1 Politie/KMar
PPM/dNP: tweemaandelijks overleg*
PPM/dNP: werkgroep InfoWat*
PPM/dNP: bespreking Jany-vonnis EHvJ
PPM/dNP: stuurgroep
Politie Amsterdam/bureau Beursstraat: rondleiding Amsterdamse Wallen en deelname aan controle raamprostitutie
ProFire: project financieel rechercheren
IEM
IAM
1.2 Openbaar Ministerie
Landelijk OvJ mensensmokkel, mensenhandel en kinderpornografie
Landelijk Parket
Eurojust
Landelijk overleg contact OvJ's mensenhandel*
1.3 Hulpverlening, belangenbehartiging en ngo's
STV
Federatie Opvang/STV
Nidos
SAMAH
HIV Vereniging Nederland
Mr. A. de Graaf Stichting
IOM Nederland
Integratienetwerk Amsterdam
Dienst Welzijn Amsterdam
GG&GD Amsterdam
Terre des Hommes
Oudegracht advocaten: JOS project
1.4 Overheid, semi-overheid en politiek
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPV/JP, Taskforce OVSE, DMV/MR
Ministerie van Justitie: minister van Justitie, SG, BSG, DGWRR/DW, DGRH/DH, DGI/V/DVB
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: DCE
Gemeente Amsterdam: burgemeester en bestuursdienst
Ambassade Denemarken
Ambassade Verenigde Staten
Adviescommissie Vreemdelingenzaken

¹ Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gespreks-samenstellingen, alsmede in de context van andere bijeenkomsten.

² (Periodieke) overleggen die door Bureau NRM structureel werden bijgewoond zijn voorzien van een *.

1.5 Onderzoek/wetenschap
NSCR
PHAROS
Mw. R. Hopkins
Berlin Institute for Comparative Social Research
Cambridge University
WODC: prostitutie (deel)onderzoekers
WODC: SiBa
Begeleidingscommissie onderzoek <i>Kindersekstoerisme</i> (Bureau van Montfoort/DCI)*
Begeleidingscommissie onderzoek <i>Monitor prostitutiebeleid</i> (Verwey-Jonkerinstituut)*
Begeleidingscommissie onderzoek <i>De sociale positie van prostituees</i> (Nisso)*
Begeleidingscommissie onderzoek <i>Illegale vreemdelingen in Nederland</i> (Risbo Contractonderzoek BV/Erasmus Universiteit Rotterdam/Rijksuniversiteit Leiden/Universiteit Utrecht)*
Bijeenkomst MAC (NSCR)*

1.6 Werkbijeenkomsten (overig)
Monitoringsoverleg Prostitutie*
Europol Expert Meeting on Trafficking in Human Beings*
IND: overleg contactfunctionarissen mensenhandel

1.7 Bezoeken en delegaties uit het buitenland
Polen: delegatie van officieren van justitie
België: IOM regional office
Slowakije: delegatie van functionarissen van het Ministry of Foreign Affairs, het Ministry of Interior, van het Police Presidium en van de Trafficking in Human Beings Unit
VN: UN Inter-Agency Project IAP
Australië: delegatie parlement New South Wales

2 Internationale werkbezoeken en werkbijeenkomsten

2.1 Werkbezoeken buitenland	
Werkbezoek Frankrijk (Parijs en Nice) 14-18 januari 2002	Nederlandse ambassade Bus des Femmes (veldwerk) Ministère de la Justice Assemblée Nationale Bus des Femmes OCRTEH Police de Paris Défenseur des Enfants Police aux Frontières Police de Nice ALC/SPRS Tribunal de Grande Instance de Nice
Werkbezoek Zweden (Stockholm) 24-28 mei 2002	National Policeboard: rapporteur vrouwenhandel en rapporteur kinderhandel Prostitution Center Regeringskansliet RFSU Nederlandse ambassade Kvinnoforum Public Prosecution Authority Ministry of Industry, Employment and Communications Ministry of Justice

Werkbezoek Verenigd Koninkrijk (Londen) 24 oktober 2002	Home Office
--	-------------

2.2 Internationale werkbijeenkomsten	
IOM/EU/overheid Zweden	Fourth Steering Committee IOM/EU Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, alsmede bijwonen presentatie Zweedse wetgeving mensenhandel (Östersund, 1-2 juli 2002)
IOM/EU/overheid Denemarken	Fifth Steering Committee IOM/EU conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings (Kopenhagen, 9 augustus 2002)

3 Congressen, symposia en overige activiteiten³

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen	
Council of Europe (Legal Department and Human Rights Department)**	Seminar <i>Criminal Law Reform on Trafficking in Human Beings</i> (Straatsburg, 18-20 februari 2002)
SISWO**	Themamiddag n.a.v. het themanummer <i>Mensensmokkel en mensenhandel</i> van het Tijdschrift voor Criminologie (Amsterdam, 7 maart 2002)
Australische ambassadeur in Nederland	Lezing Zuid-Afrikaanse ambassadeur in Nederland ter gelegenheid van internationale vrouwendag (Den Haag, 8 maart 2002)
SIOD**	Openings Symposium SIOD (Den Haag, 4 april 2002)
Clara Wichmann Instituut	Symposium <i>Recht hebben, recht krijgen</i> (Den Haag, 16 april 2002)
WODC	Symposium <i>Home office victim policy and research team Holland</i> (Utrecht, 18 april 2002)
Rotary Amsterdam-Landsmeer**	Themabijeenkomst <i>Mensenhandel</i> (Den IJp, 23 april 2002)
Stichting SOA bestrijding	Symposium <i>Prostituees en loverboys</i> (Utrecht, 6 mei 2002)
Arbeitsstabe Menschenrechte Auswärtigen Amt und Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**	Sondersitzung der Arbeitsgemeinschaft Frauenhandel (Berlijn, 13 mei 2002)
CIROC**	Seminar <i>Mensensmokkel</i> (Amsterdam, 15 mei 2002)
Crown Prosecution Service/European and International Division**	Conference on <i>Trafficking in Human Beings</i> (Kent, 20-22 mei 2002)
WODC	Studiemiddag <i>Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie</i> (Den Haag, 4 juni 2002)
Commissie mensenhandel van de Belgische Senaat	Themabijeenkomst <i>Mensenhandel: hoe strijden tegen netwerken van internet?</i> (Brussel, 7 juni 2002)
Associazione IRENE	Symposium <i>Police and THB</i> (Milaan, 10 juni 2002)

³ Bijeenkomsten waaraan door Bureau NRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee **.

Instituut Clingendael	Basisoriëntatiecursus Europa (Den Haag/Brussel, 17-19 juni 2002)
Clara Wichmann Instituut	Symposium <i>Het VN-Vrouwenverdrag en de positie van Zwarte, Migranten- en Vluchtelingenvrouwen</i> (Utrecht, 20 juni 2002)
Webster University**	Bijdrage summercourse <i>The tolerant society</i> (Leiden, 27 juni 2002)
ERA i.s.m. SITRA, CEPS en TRANSCRIME	Cursus <i>Extending the area of freedom, justice and security through enlargement: challenges for the European Union</i> (Trier, 4-6 juli 2002)
Zuid-Afrikaanse ambassadeur in Nederland	Lezing mensenrechtenambassadeur Nederland ter gelegenheid van (verlate) viering Zuid-Afrikaanse vrouwendag (Den Haag, 2 september 2002)
International Association of Prosecutors**	IAP 7th Annual Conference and General Meeting <i>The Threat of Global Crime: Trafficking in Humans, Drugs and Money</i> (London, 8-13 september 2002)
OSCE	OSCE <i>Human Dimension Implementation Meeting</i> (Warschau, 17 september 2002)
IOM/European Commission/STOP**	<i>European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings - A global challenge for the 21st century</i> (Brussel, 18-20 september 2002)
Politie & Wetenschap	Stapel & De Koning Lezing 2002 (Den Haag, 26 september 2002)
Amsterdamse Netwerk tegen Vrouwenhandel	Werkconferentie <i>Slachtoffers van vrouwenhandel: signalering en hulpverlening</i> (Amsterdam, 3 oktober 2002)
UNIFEM en Zweedse minister van Buitenlandse Zaken	Seminar on <i>Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children</i> (Bangkok, 7-9 oktober 2002)
CIROC	Symposium <i>Wegsluizen van crimineel vermogen</i> (Amsterdam, 16 oktober 2002)
LSOP	Seminar <i>Vermiste Personen: de stand van zaken</i> (Zutphen, 21 oktober 2002)
Anti-Slavery International	Themamiddag ter gelegenheid van de presentatie van het rapport <i>Human traffic, human rights: redefining victim protection</i> (London, 24 oktober 2002)
Ministerie van Buitenlandse Zaken**	JBZ- en migratieconferentie (Den Haag, 12 november 2002)
EC Directorate-General Justice and Home Affairs	EU Forum on the Prevention of Organised Crime; Workshop <i>Prevention of Trafficking in Human Beings</i> (Brussel, 15 november 2002)
United Nations Division for the Advancement of Women**	Expert Group Meeting on <i>Trafficking in women and girls</i> (Glenn Cove, 18-22 november 2002)
Committee for Equal Opportunities, Danish Parliament**	Annual Conference of Parliamentary Committees for Equal Opportunities for Women and Men in the Parliaments of the EU Member States and the European Parliament (Kopenhagen, 21-24 november 2002)
Humanitas/Tampep/Novib	Symposium <i>Gender Street</i> (Den Haag, 28 november 2002)

Prostitutie Maatschappelijk Werk/GGD Rotterdam e.o.	Themamiddag <i>Boys in Beeld</i> (Rotterdam, 3 december 2002)
European Commission**	European Seminar <i>Turn the spotlight on trafficking in women</i> (Syracusa, 5-6 december 2002)
EuroFor/Berlin Institute for Comparative Social Research**	Round Table <i>European initiatives against trafficking</i> (Florence, 12 december 2002)

3.2 Overige activiteiten	
Media	Diverse contacten
Amsterdams Historisch Museum	Tentoonstelling <i>Liefde te koop - Vier eeuwen prostitutie in Amsterdam</i>
Filmhuis Utrecht	Film <i>Engelen der Liefde</i>

Bijlage 6b Activiteitenoverzicht BNRM 2003

1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland) ^{1 2}

1.1 Politie/KMar
PPM/dNP: tweemaandelijks overleg*
PPM/dNP: werkgroep InfoWat*
PPM/dNP: stuurgroep
Politie Zaanstreek/Waterland: evaluatie opsporingsonderzoek Wespennest
LSOP
IEM

1.2 Openbaar Ministerie
Landelijk OvJ mensensmokkel, mensenhandel en kinderpornografie
Landelijk OvJ mensensmokkel en mensenhandel
Landelijk Parket
Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie

1.3 Hulpverlening, belangenbehartiging en ngo's
STV
Uitzicht
ECPAT
Stichting HVO Querido
Huiskamerproject Toppelzone Amsterdam
Netwerk tegen Vrouwenhandel Amsterdam
Nigerian Women Association Netherlands
Vrouwenopvang Fryslân
Toppelzone Theemsweg
The House of Fellowship Church Amsterdam

1.4 Overheid, semi-overheid en politiek
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DSI/VR, DMV/MR, DPV/JP, Taskforce OVSE, Taakgroep Raad van Europa, ambassadeur mensenrechten
Ministerie van Justitie: minister van Justitie, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, SG, BSG, DGWRR/DW, DGRH/DH, DGIAB/DVB, DGPJS/DJC
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister en staatssecretaris Emancipatie en Familiezaken
Vaste Kamercommissie voor Justitie
Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
D66 Tweede Kamer Fractie
SP Tweede Kamer Fractie
Gemeente Amsterdam: bestuursdienst
Bureau MOT
Ambassade Verenigde Staten
Ambassade Verenigd Koninkrijk

1.5 Onderzoek/wetenschap
IMES
Terpstra & Van Dijke
WODC: rechtshandhaving, SiBa

¹ Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gespreksamenstellingen, alsook in de context van andere bijeenkomsten.

² (Periodieke) overleggen die door Bureau NRM structureel werden bijgewoond zijn voor zien van een * .

Mw. R. Hopkins
Universiteit van Tilburg: promotie-onderzoek C. Rijken
Begeleidingscommissie onderzoek <i>De sociale organisatie van mensensmokkel</i> (Risbo Contractonderzoek bv/Erasmus Universiteit Rotterdam)*

1.6 Werkbijeenkomsten (overig)
Overleg mensenhandel met ministeries: MvJ, BuZa, SoZaWe, VWS
Interdepartementaal overleg mensenhandel: MvJ, BuZa, VWS, BZK
OVSE Taskforce
B9 Platform*
Klankbordgroep rondom voorzitter EU expert group on THB*
BLinN/ICCO/STV

1.7 Bezoeken en delegaties uit het buitenland
Denemarken: dagblad <i>Information</i>
Oekraïne: delegatie Legislation Working Group
België: IOM regional office
Tsjechië: Ministry of Interior
Brazilië: Stichting Holland-Brazilië
Verenigde Staten: assistant Secretary of State
Verenigde Staten: Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons
Verenigde Staten: Shared Hope International Foundation en Johns Hopkins University Protection Project
Verenigde Staten: State Department
Nigeria: WOTCLEF
Raad van Europa: adjunct SG
Verenigd Koninkrijk: Home Office, Poppy pilot scheme/Eaves Housing, Immigration Services, Camden Primary Healthcare Trust, Metropolitan Police

2 Internationale werkbezoeken en werkbijeenkomsten³

2.1 Internationale werkbijeenkomsten	
STV/ICCO	Bijeenkomst La Strada partners (Zeist, 24 maart 2003)
ILO	Consultation on the Measurement of Forced Labour (Genève, 28-29 april 2003)
IOM International	First Network Group Meeting for the EC/IOM research project on infiltration (Brussel, 1 juli 2003)
IOM International**	Second Network Group Meeting for the EC/IOM research project on infiltration (Den Haag, 17 september 2003)
ECPAT International/DCI International	Expertmeeting <i>Joined East West research project on trafficking in children for sexual purposes in Europe: the sending countries</i> (St. Petersburg, 8-10 oktober 2003)

³ Bijeenkomsten waaraan door Bureau NRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee **.

3 Congressen, symposia en overige activiteiten

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen	
FNV/ETUC/IRENE	<i>European seminar on organising in the informal economy</i> (Soesterberg, 13-15 januari 2003; bijgewoond 14 januari)
Instituut Clingendael**	Cursus Leergang Internationale Politie Oriëntatie (Warnsveld, 17 januari 2003)
Studiecentrum Kerckebosch	Symposium <i>Financieel Rechercheren</i> (Ede, 28 januari 2003)
Groene Europarlementariërs**	Hearing <i>Prostitution: Legalisation versus reality in the member states</i> (Brussel, 3 februari 2003)
Stichting Oecumenische Vrouwensynode	4 ^e Oecumenische Vrouwensynode, thema <i>Geweldig leven. Weldadige visioenen in een gewelddadige wereld</i> (Elspeet, 16 februari 2003)
OSCE**	<i>2nd Preparatory Seminar of the Eleventh OSCE Economic Forum: National and International Economic Impact of Trafficking in Human Beings</i> (Ioannina, 17-18 februari 2003)
US State Department	International Conference <i>Pathbreaking Strategies in the Global Fight Against Sex Trafficking; Prevention-Protection-Prosecution</i> (Washington, 23-26 februari 2003)
Koninklijke Vermande	Congres <i>Naar een Europees immigratiebeleid</i> (Rotterdam, 6 maart 2003)
Ambassade van Australië**	Lunchbijeenkomst ter gelegenheid van <i>International Women's Day</i> (Den Haag, 7 maart 2003)
Katholieke Vrouwenorganisatie kring Nijmegen**	Themadag <i>Vrouwenhandel niet bij ons!</i> (Niftrik, 25 maart 2003)
IMES/Universiteit van Sienna/Network on European Women's Rights**	<i>Workshop on Trafficking</i> (Amsterdam 25-26 april 2003; bijgewoond 26 april)
BLinN**	Mini conferentie <i>Provisions for victims of trafficking</i> (Den Haag, 28 april 2003)
Nederlands Voorlichtingsbureau Europees Parlement**	Themamiddag <i>Vrouwenhandel en Europa</i> (Den Haag, 9 mei 2003)
UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice	<i>Twelfth session of the UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice</i> (Wenen, 13-14 mei 2003)
ICPO-Interpol**	<i>32nd ICPO-Interpol European Regional Conference</i> (Noordwijk, 14-16 mei 2003; bijgewoond 15 mei)
OVSE	Economisch Forum (Praag, 20-23 mei 2003)
CCIC**	Cross Channel Intelligence Conference (Southampton, 22 mei 2003)
Bureau NRM/STV**	Themadag <i>Slachtoffers mensenhandel: wat hebben we hen te bieden?</i> (Utrecht, 28 mei 2003)
Studiecentrum Kerckebosch**	Studiedag <i>Joint-teams</i> (Zeist, 4-6 juni 2003)
ERA	Conference <i>The impact of EU law on national criminal law and practice</i> (Dublin, 12-13 juni 2003)
University of Nottingham**	<i>Trafficking in Persons Conference</i> (Nottingham, 26-27 juni 2003)

EC Directorate-General Justice and Home Affairs	EU Forum on the Prevention of Organised Crime; Workshop <i>Prevention of Trafficking in Human Beings</i> (Brussel, 30 juni 2003)
De Heuvel/Scala	Symposium <i>Loverboys</i> (Rotterdam, 18 september 2003)
Bergkerk Amersfoort**	Themabijeenkomst <i>mensenhandel</i> (Amersfoort, 25 september 2003)
IOM**	Congres <i>Trafficking in unaccompanied minors in the European Union</i> (Parijs 25-26 september 2003)
Missio Netherlands**	Themabijeenkomst Wereldmissiemaand 2003 <i>Het evangelie laat zich ook lezen in de bordelen van Pattaya</i> (Utrecht, 3 oktober 2003)
ICLN i.s.m. UNODC, Interpol, IAP en Europol**	Symposium <i>International Cooperation on Transnational Crime</i> (Den Haag, 9-10 oktober 2003)
STV**	Presentatie STV Imago onderzoek (Utrecht, 16 oktober 2003)
Koninklijke Vermande**	Congres <i>Mensenhandel</i> (Utrecht, 28 oktober 2003)
Politie/Nederlands voorzitterschap Europese Unie 2004	Conferentie <i>Visie op Veiligheid en Voorzitterschap</i> (Rotterdam, 31 oktober 2003)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**	Manifestatie <i>M/V @ de toekomst</i> (Rotterdam, 15 november 2003)
Steunpunt Bestrijding Seksueel Geweld**	Symposium <i>Vrouwenhandel Friesland</i> (Leeuwarden, 17 november 2003)
International Helsinki Federation for Human Rights**	Ngo Schaduwconferentie OVSE (Maastricht, 1-2 december 2003)
PMW	Symposium <i>Verkocht: zorg na mensenhandel</i> (Rotterdam, 16 december 2003)

3.2 Overige activiteiten

Andersson, Elffers & Felix	Evaluatie (B)NRM
Filmhuis Amsterdam	Film Lijla 4-ever
Reed Elsevier	Bespreking t.b.v. organisatie symposium over mensenhandel
Algemeen Overleg Vaste Kamercommissies voor Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Evaluatie opheffing algemeen bordeelverbod
Algemeen Overleg Vaste Kamercommissie voor Justitie	1 ^e en 2 ^e rapportage NRM
Voortgezet Algemeen Overleg Tweede Kamer	Evaluatie opheffing algemeen bordeelverbod en 1 ^e en 2 ^e rapportage NRM
Media	Diverse contacten
Ambassade van Australië	Lunchbijeenkomst inzake mensenhandel
VN adviseur mensenhandel	Kennismakingsbijeenkomst

Bijlage 7 Samenvatting van de aanbevelingen

De hier volgende samenvatting van de aanbevelingen uit Hoofdstuk 8 is bedoeld als handreiking, maar kan niet los worden gezien van de tekst van die aanbevelingen in dat hoofdstuk, noch van de totale tekst van de rapportage. De regering is eerste en enige formele adresant.

Wet- en regelgeving

1. Nederlandse strafwetgeving snel aanpassen aan VN-protocol mensenhandel en EU Kaderbesluit mensenhandel.
2. Het specifieke karakter en de ernst van uitbuiting voor seksuele doeleinden ten opzichte van uitbuiting in andere sociaal economische sectoren duidelijker tot uitdrukking brengen.
3. Het begrip 'uitbuiting' in arbeidssituaties buiten de seksindustrie inhoudelijk scherper afbakenen.
4. Onomwonden uitspreken over een benadering primair in de context van de mensenrechten.
5. Aangeven of het EU Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure heeft geleid tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving en, zo ja, tot welke.
6. Duidelijk maken welke weg de overheid wil inslaan ten aanzien van de in het Uitvoeringsbesluit WAV opgenomen (categorale) verbodsbepaling tot afgifte van werkvergunningen voor arbeid in de seksindustrie.
7. Duidelijkheid creëren over (condities met betrekking tot) op termijn openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt in de seksbranche voor de nieuwe EU onderdanen, ten behoeve van arbeid in loondienst.
8. In internationaal verband aanklaarten of moderne slavernij in de zin van het VN-protocol de 'oude' slavernij mede omvat.
9. Investeren in een brede discussie over eventueel strafbaar stellen van (bewust) inkopen van seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij gedwongen worden.

B9-regeling

10. Bij verbreding toepassingsbereik van de B9-regeling bezien waar en hoe differentiatie in opvang van/hulp aan slachtoffers aangewezen is. Dat geldt ook voor het mogen werken.
11. Structurele maatregelen nemen om te voorkomen dat de B9-regeling niet wordt toegepast, vooral betreffende het bieden van bedentijd.
12. Opvang en hulpverlening niet uitsluitend beschikbaar stellen voor slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging of dit overwegen.
13. Aangeven hoe uitvoering gegeven (dient te) word(t)(en) aan de eigen taken in de uitvoering van de B9-regeling.
14. Slachtoffers (volledig en spoedig) informeren over de rechten en mogelijkheden die de B9-regeling biedt en hen op de hoogte houden van de voortgang van de procedure (wat betreft sociale zekerheid, alsmede strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke aspecten).
15. Voorzien in voldoende mogelijkheden voor integrale, niet bij voorbaat in tijd gelimiteerde, bijstand aan slachtoffers.
16. Aanwijzen van een centraal punt dat problemen bij de uitvoering van de B9 inventariseert, adviezen geeft en kan interveniëren.

Slachtoffers van mensenhandel

17. Inspanningen plegen om een verder reikende vorm van bescherming van het slachtoffer te bieden dan louter op het Nederlandse territorium.
18. Voorzien in een risico-analyse en minimumcondities bij terugzending van slachtoffers. Indien terugzending onverantwoord is, voorzien in de mogelijkheid voor langer verblijf in Nederland en in (voortgezette) opvang/hulpverlening.
19. Structureel aandacht besteden aan de veiligheid van vrouwen en ama's in de asielopvang. Verschijnselen als werving voor prostitutie en vertrek met onbekende bestemming voorkomen en bij constatering registreren.
20. Begeleide ama's niet onder verantwoordelijkheid brengen van (verre) familieleden zonder gedegen controle op de betrouwbaarheid van deze personen.

Hulpverlening en belangenbehartiging

21. Realiseren van meer structurele financiering van organisaties die zich bezighouden met opvang, begeleiding en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel.
22. Er voor zorgen dat slachtoffers herkend kunnen worden, met name ook minderjarige. In opleidingen aandacht besteden aan de mensenhandelproblematiek.
23. Zoeken naar passende wegen om bij hulpverleners aanwezige informatie over mensenhandel ter beschikking te kunnen stellen van de politie.
24. Ook in geval van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel alert zijn op het gebruik van loverboytechnieken en de consequenties daarvan.
25. Komen tot een voorstel aan de centrale overheid over de voor- en nadelen van categorale versus integrale opvang..
26. Bieden van ondersteuning aan slachtoffers in de B9 bij het (op termijn toegestaan) vinden van werk en hen begeleiden bij die werkzaamheden.

Onderzoek en registratie

27. Realiseren van een centrale registratie van *alle* slachtoffers van mensenhandel.
28. Realiseren van een accurate, actuele registratie van beschikbare opvangplaatsen, toegankelijk voor alle instanties die met plaatsing te maken hebben. Zo nodig extra opvangplaatsen creëren. Bij een en ander specifiek aandacht besteden aan opvangmogelijkheden voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.
29. Starten of faciliteren van onderzoek naar (redenen voor) vertrek van slachtoffers uit de opvang en de ervaringen van slachtoffers na terugkeer naar het land van herkomst.
30. Andere landen bij voortdurend aansporen nationaal rapporteurs aan te stellen.

Rechtshandhaving algemeen

31. Repressie niet tegenover preventie en een humanitaire, slachtoffer- c.q. mensenrechtengerichte benadering stellen.
32. Helder vorm en uitvoering geven aan het prostitutiebeleid en leemtes of tekortkomingen daarin verhelpen.
33. Zorg dragen voor landelijk overzichten van de resultaten van bestuurlijke controles en (eventueel) bestuurlijk ingrijpen in de prostitutiebranche.
34. Nagaan of en (in) hoe(verre) bestuurlijke maatregelen tegen een malafide exploitant in de ene gemeente gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag door dezelfde exploitant in een andere gemeente.
35. Aandacht vooral richten op implementatie van regelgeving, veeleer dan op codificatie.
36. Voorzien in meer capaciteit voor politie en justitie voor de bestrijding van mensenhandel.
37. Bestuurlijke handhaving van de gelegaliseerde prostitutiebranche stringent en adequaat toepassen.
38. Indien bestuurlijke controle in de escortsector niet effectief (genoeg) kan werken of extreme capaciteitsinzet vergt, zoeken naar een eenvoudiger systeem ter regulering en controle.
39. Op centraal overheidsniveau blijvend de verantwoordelijkheden in relatie tot de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod dragen, zeker waar ze raken aan het terrein van mensenhandel en die niet afschuiven op de lokale overheden.
40. Zich in principiële zin uitlaten of de meetlat bij de rechtshandhaving van grensoverschrijdende, georganiseerde vormen van mensenhandel niet hoger dan het nationale niveau gelegd moet worden en meer internationale samenwerking bevorderen.
41. Voortbouwen op de idee van een Europese strafrechtelijke ruimte, in het bijzonder voor bestrijding van mensenhandel.

Politie en opsporing

42. In de praktijk van (alle) regiokorpsen uiting geven aan de beleidsmatig toegekende prioriteit voor opsporing van mensenhandel.
43. In opsporingsonderzoeken mensenhandel meer aandacht besteden aan de 'facilitators'.
44. Vaker opsporingsonderzoek starten, ook zonder aangifte, en daarbij gebruik maken van IGO.
45. Speciale aandacht besteden aan de groep van net 18-jarigen in de prostitutie.
46. Slachtoffer van mensenhandel zo goed en zo snel mogelijk in de gelegenheid stellen aangifte te doen.
47. Vaker en vroegtijdiger financieel rechercheren bij opsporingsonderzoek mensenhandel.

OM en vervolging

48. Meer landelijk coördineren om de prioriteitsstelling van de aanpak van mensenhandel (in alle arrondissementen) te realiseren.
49. Meer actief aangeven wat nodig is om het strafrechtelijk verbod op mensenhandel adequaat te handhaven.
50. Belemmeringen bij internationale samenwerking beter zichtbaar maken.
51. Meer inspanningen plegen om resultaat te boeken bij ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Overige aanbevelingen

52. Het eigen beleid inzake prostitutie (vooral) in het buitenland en in internationaal verband beter uitleggen en het beleid inzake de bestrijding van mensenhandel actiever uitdragen.
53. Dubbeling in initiatieven (op het gebied van training, wetenschappelijk onderzoek en dataverzameling) in de aanpak van mensenhandel voorkomen door betere communicatie en informatieverstrekking.
54. Anticiperen op de uitbreiding van de mensenhandeldefinitie in het WvSr, ten behoeve van te treffen maatregelen.
55. Voorbereiden op de consequenties voor de rechtshandhaving van de uitbreiding van de mensenhandeldefinitie.
56. Meer aandacht aan opleiding en scholing besteden, met (ook) een structurele voorziening voor leden van de magistratuur.
57. Formeel besluiten over de verbreding van het terrein waarop de rapportage van de NRM zich moet richten.

Herhaalde aanbevelingen

58. Alsnog nadenken over een specifieke procedure voor de thans voor de bedentijd uitgesloten categorie slachtoffers die nog niet in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest.
59. Uitvoering geven aan de toezegging te werken aan verbetering van de samenwerking tussen het OM en de IND bij de uitvoering van de B9-regeling.
60. Het oppakken van en uitvoering geven aan de verantwoordelijkheid van de centrale overheid in de informatievoorziening aan het publiek met betrekking tot prostitutie en mensenhandel, met het oog op de generaal preventieve werking daarvan.
61. Specifieke aandacht besteden aan voorlichting aan (potentiële) klanten voor seksuele diensten, vanwege de signalen die juist deze groep over mensenhandel kan oppikken.
62. Het (opnieuw) bezien en overwegen van de reikwijdte en de uitwerking van de motie Rouvoet voor de rechtspraak.
63. Het niet afhankelijk stellen van een meer actieve opsporing en vervolging van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche van de bestuurlijke inzet, en voor de toepassing van zowel het bestuurlijke als het strafrechtelijke instrument daartoe voldoende, en daadwerkelijk extra, capaciteit beschikbaar stellen.

Duidelijk aangeven welke van bovenstaande aanbevelingen worden opgepakt en met welke prioriteit en vervolgens een nationaal actieplan opstellen om daadwerkelijk daaraan gestalte en uitvoering te geven. In de ontwikkelingsrelatie met andere landen bij voortdurende intensieve aandacht besteden aan macrofactoren die aan de bron (kunnen) liggen van internationale mensenhandel en deze factoren in die relatie betrekken.

Index

- Aangiftebereidheid (zie Slachtoffers: aangiftebereidheid)
- Aanwijzing
 - aanpak mensenhandel 205
 - slachtofferzorg 207
- Abolitionisme 3-5, 15
- Actieplan mensenhandel 6, 51, 241
- Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* 65 - 66
- Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) 82, 83
- Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) 77
- Advocaten 115-116, 161, 181, 194
- Afdoening door rechter 219-225
- Afhandeling door OM (zie OM: afhandeling strafzaken)
- Afhankelijke verblijfsstatus 83-84
- AIVD 148-149
- Algemeen Overleg
 - mensenhandel 8-10, 30, 200
 - opheffing algemeen bordeelverbod 10, 32
 - voortgezet 10-11
- Aleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) 78-82, 100, 123, 233
- APV modelverordening 17
- Arbeidsmigratie 31-34, 46, 70
- Art. 197b Sr. (zie Illegale tewerkstelling)
- Art. 250a Sr. (zie Mensenhandel: huidige wetsartikel)
- Art. 273a Sr. (zie Mensenhandel: uitbreiding wetsartikel)
- Art. 278 Sr. (zie Mensenroof)
- Asielzoekerscentra
 - mensenhandel 80-81, 83
 - veiligheid 80-81, 83, 100, 233
 - vertrek MOB 78, 81, 83
- Asja 77, 120
- Associatielanden 32-33, 70, 141, 187-188
- Atalantas 114

- B9-regeling
 - aantallen aanvragen/verleningen 93-94
 - achtergrondkenmerken aanvragers 95-97
 - bedenktijd 92, 99, 113, 128, 129, 139, 141, 194, 239
 - duur afhandeling aanvraag 94
 - inhoud regeling 29-30, 46, 92, 105
 - knelpunten 30-31, 70, 79, 100, 113, 128, 129, 181, 194, 211-212, 227, 228
 - overig 79, 97-99, 231-232, 234, 239-240
- Beauty and the beast (project), The 108
- Bedenktijd (zie B9-regeling: bedenktijd)
- Begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers (bama's) 82-83, 100, 233
- Bel M 156, 193, 240
- Beroep aangetekend 225
- Bestuurlijke handhaving 10, 131-143, 235-236
- Bestuurlijke sanctionering 20, 160, 235
- BIBOB (zie Wet BIBOB)
- Binnenlandse mensenhandel (zie Mensenhandel: binnenlands)
- BlinN 104, 106, 114, 118, 119
- BOOM 206, 238
- Bos/Polaris 205

- Bovenregionale Recherche 147-148
 Brusselse Verklaring 51-52
- CAHTEH 60-62
 CARF 85
 CEDAW Convention (zie VN-vrouwenverdrag)
 Clara Wichmann Instituut 20
 Clubprostitutie 166
 COA 126-127
 Controle prostitutiesector (zie Prostitutie: toezicht)
Convention on Cybercrime 63
 Criminaliteitsbeeldanalyses 201
 Criminele geldstromen 186-187
 Criminele netwerken 169-170
 Criminele organisatievormen 169-173
 Cross Channel Intelligence Conference (CCIC) 190-191
- Defence for Children International (DCI) 74, 120
 Delictcombinaties 174, 215-216
 Doorlaatverbod (zie Verbod op doorlaten)
 Doorverwijzing slachtoffers (zie Hulpverlening: doorverwijzing)
 Drugs- en alcoholgebruik (zie Slachtoffers: drugs- en alcoholgebruik)
 Dwangmiddelen (zie Slachtoffers: dwangmiddelen)
- ECPAT 74-75, 82, 120
 Escort 135, 137, 140-141, 142, 166, 236
 EU
 Deskundigengroep mensenhandel 51
 overig 46-47, 52
 uitbreiding 33-34, 141, 187-188, 199
 verdragen 47-51, 52-56
 Eurojust 56-57, 183, 189, 211, 226-227
 Europees Openbaar Ministerie (EOM) 57
 Europese rechtsmacht 210-211
 Europese strafrechtelijke ruimte 57, 236
 Europese Unie (zie EU)
 Europol 56-57, 189, 191-192
 Expertisecentrum jeugdprostitutie (zie Jeugdprostitutie: expertisecentrum)
 Exploitanten seksbedrijven 19, 118, 134, 137, 142, 160-161, 235
- Facilitators 165-166, 191, 193, 237
 Federatie Opvang (FO) 102, 110
 Financieel rechercheren 183-185, 193, 199, 227, 237, 238
 Fraude met identiteitspapieren (zie Identiteitsfraude)
- Geïsoleerde criminele groep 169-170
 Gender street (project) 118
Global Programme Against Trafficking in Human Beings (GPAT) 43
 Grensoverschrijdende mensenhandel (zie Mensenhandel: grensoverschrijdend)
 GRETA 61-62
- Haagse Verklaring 6
 Handhaven Op Niveau (HON) 135-136, 140
 Handhaving prostitutiesector (zie Prostitutie: handhaving)
 HIV/AIDS 107, 108
 Hulpverlening

- doorverwijzing 103
- financiering 103, 104, 130, 233
- knelpunten 112, 113, 127-129
- overig 43, 231
- regionale netwerken vrouwenhandel 111-114, 129

- ICCO 118
- Identificatieplicht 19-20, 34-36, 141
- Identiteitsdocumenten 164-165
- Identiteitsfraude 137, 142, 164-165, 174, 193, 194
- IKP-S (zie Slachtoffervolgsysteem)
- Illegale immigratie 28, 48-49, 50, 54, 99, 193, 226
- Illegalennota 3, 11
- Illegale prostituees (zie Prostituees (illegale))
- Illegale prostitutie (zie Prostitutie: illegaal)
- Illegale tewerkstelling (art. 197b Sr.) 28-29
- IND 105, 126-127, 200, 204, 211-212, 227, 228, 239
- Informatie-Eenheid Mensenhandel (IEM) 150-151, 203
- Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) 203
- Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) 150, 179-180, 193, 237
- International Convention (...) Migrant Workers* 46
- Internationale rechtshulp 190, 209
- International Organization for Migration (IOM) 108, 114-115, 118, 119
- Interpol 192

- Jeugdporno (zie Kinderporno)
- Jeugdprostitutie (zie Prostitutie: minderjarigheid)
- Jeugdprostitutie: expertisecentrum 121
- Joint Investigation Team (JIT) 45-56, 183, 188-190, 199
- Jongensprostitutie (zie Prostitutie: jongens)
- JOS project 115-116
- Juridische hulp (zie Slachtoffers: juridische hulp)

- Kabinetsreactie op 1^e rapportage BNRM 7, 8, 11, 239-241
- Kaderbesluit mensenhandel* 47
- Kaderbesluit seksuele uitbuiting van kinderen (...)* 47-48
- Kaderbesluit slachtoffers* 30, 53-54, 70, 230
- Kinderarbeid 42-43
- Kinderen van slachtoffers (zie Slachtoffers: kinderen van)
- Kinderhandel (zie Mensenhandel: minderjarigheid)
- Kinderporno 26, 42, 47, 59, 63, 197, 202
- Klanten van prostituees 4-5, 156, 188, 193, 231
- KMar 148, 227
- Korpsmonitor 149-150

- Laborisme 5
- Landelijke Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie 109
- Landelijk officier van justitie mensenhandel (zie OM: landelijk officier mensenhandel)
- Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie (LSOP) 135, 149, 204
- La Strada 106, 111
- Loverboyproject Zwolle 79, 121
- Loverboys 76-78, 79, 99, 121, 163, 167, 169, 194, 233

- Maatjesproject 114
- Maatschappelijke en Juridische Diensverlening (MJD) 78
- Massagesalons 166, 194

- Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) 184, 238
 Meldpunt Open Plaatsen (MOP) 102, 111
 Mensenhandel
 binnenlands 3, 152, 156, 169, 237
 definitie 3, 7, 22, 40, 69, 70, 199, 225, 229-230
 grensoverschrijdend 3, 148, 152, 156, 163-164, 169, 173, 199
 huidige wetsartikel (art. 250a Sr.) 16-17, 22, 215, 269
 minderjarigheid 16, 22, 42, 54, 59, 73-76, 99, 108, 119, 124-125, 175-176, 194, 214, 237
 strafdreiging/strafmaat 24, 221-225, 228
 uitbreiding wetsartikel (art. 273a Sr.) 7, 22-25, 30, 39-40, 69, 130, 225, 227, 229, 231, 238, 239, 240
 verschil met mensensmokkel 3, 27-28, 50, 192, 193
 werkwijze 162-173
 Mensenrechten 2, 28, 41, 119, 120, 230
 Mensenroof (art. 278 Sr.) 27
 Mensensmokkel (art. 197a Sr.) 3, 27-28, 174, 193, 197, 200, 202, 206, 226
 Migratiecriminaliteit 3, 48-49, 148, 199-200, 202, 203
 Minderjarigheid (zie Mensenhandel: minderjarigheid)
 Money-transfers 186
 Mr. A. de Graafstichting 20
- NAPS 120
 Nationaal actieplan mensenhandel (zie Actieplan mensenhandel)
 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (zie NRM)
 Nationale Recherche (NR) 147, 190, 201-202
 National Referral Mechanism 66
 Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS) 192-193
 Netwerken vrouwenhandel (zie Hulpverlening: regionale netwerken vrouwenhandel)
 Network for European Women's Rights (NEWR) 119
 NIDOS 82
 Niet-gereguleerde prostitutie (zie Prostitutie: niet-gereguleerd)
 NRM
 in andere landen 6, 52, 60, 234
 taakopdracht 6-8, 239
- ODIHR 64, 66-67
 OM
 aantal strafzaken 214
 afhandeling strafzaken 218-219
 capaciteit 198, 227, 235
 landelijk officier van justitie mensenhandel 197, 202-203
 overig 126-127, 182, 211-212, 228, 237-238, 239
 portefeuillehouders mensenhandel 203
 slachtofferbeleid 205-208
Omnibusresolutie 45-46
 Ontneming (zie ook Wet Terwee) 29, 183-185, 193, 206, 237, 238
 Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) 151
 Opheffing algemeen bordeelverbod
 algemeen 16-17, 45, 75, 136, 138
 verschuiving 38, 75, 136-138
 Opsporingsmethoden 43, 55, 56, 178-179, 189-190
 Opsporingsonderzoeken mensenhandel
 aanleiding 154-156
 aantallen 151-154, 287
 Opsporingsproces 178-183, 189-190
Optional Protocol on the sale of children (...) 42

Opvang

- aantal opvangplaatsen 101-102, 102-103, 128, 129, 181, 194, 234
- categoraal of integraal 105-106, 129, 233
- dagbesteding 30, 104, 105, 128, 129, 234
- overig 9, 11, 80, 231
- toelatingscriteria 102, 103, 129
- uitval 104-105, 128, 129, 194, 233

Orgaanhandel 22-23, 48

OVSE

- actieplan 66-67
- Nederlands voorzitterschap 2, 64-65
- overig 2, 64

Palermo-protocol (zie VN-protocol mensenhandel)

Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving 25-26

Pharos 81

Plankzaken mensenhandel 146, 153, 154, 193

Polaris (zie Bos/Polaris)

Politie

- capaciteit 132, 146, 151, 154, 193, 194, 199, 227, 235, 241
- overig 126-127, 145-148, 237, 239
- toezicht in prostitutiesector (zie Prostitutie: toezicht)

PPM/dNP-reactie op 1^e rapportage BNRM 183, 187

Pretty Woman 77, 109, 122

Preventie 11, 52-53, 117, 235, 236

Preventief fouilleren 141-142

Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking 41-42

Prohibitionisme 3-6

Project Financieel Rechercheren 183

Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPM/dNP) 134-135, 146, 149-150

Prostituees (illegale) 18, 36, 124, 137

Prostitutie

- beleid 10, 17-18, 32, 131-132, 137, 181, 235, 236, 238
- handhaving 16-18, 36, 131-143, 150, 205, 235-236
- illegaal 16-17, 134, 136-138, 142, 193
- jongens 76, 109, 110, 122
- legalisering 3-6
- minderjarigheid 18, 23, 25-26, 36, 40, 47-48, 59, 75-76, 120, 130
- niet-gereguleerd 136-138, 142, 193
- toezicht 10, 18, 20-21, 131-143, 155, 235, 241
- uit prostitutie stappen 10, 11, 128, 129, 235
- zelfstandig ondernemerschap 33, 70, 141

Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (PMW Rotterdam) 109, 119, 122

Protocol 13 122

Protocol inzake de preventie (...) mensenhandel (...) (zie VN-mensenhandelprotocol)

Publieksvoorlichting 240

Raad van Europa (RvE) 58-63

Raamprostitutie 98, 166

REAN 114-115

Rechter (zie Afdoening door rechter)

Rechtshulpverzoeken (zie Internationale rechtshulp) 182, 188, 190, 225

Recommendation on a Campaign against trafficking in women 59-60*Recommendation on action against trafficking (...)* 58*Recommendation on the protection of children against sexual exploitation* 59*Recommendation on the Protection of Women against Violence* 62-63

Recommendation on Trafficking in organs (...) 62

Regionale netwerken vrouwenhandel (zie Hulpverlening: regionale netwerken vrouwenhandel)

Registratie slachtoffers (algemeen) 134, 143, 234, 235

Reisdocumenten (zie Identiteitsdocumenten)

Reisroute 163

Resolution on the elimination of all forms of violence (...) (zie *Omnibusresolutie*)

RIAGG/GGZ 126-127

Richtlijn tijdelijke verblijfsvergunning 49-51

Ronselen slachtoffers (zie Slachtoffers: ronselen)

RSJ 81

SAARC Convention 68

Samenwerking

internationaal 147, 151, 182-183, 188-193, 195, 198-199, 209-211, 228, 236, 238

met ketenpartners 126-127, 129, 147, 182, 194-195, 205, 211-212, 228, 238, 239

tussen criminelen (zie Criminele organisaties)

Schadevergoeding (zie Slachtoffers: schadevergoeding)

Scharlaken Koord 76, 122-123

(Schijn)huwelijk of -relatie 83-84, 137, 142, 172

Seksbedrijven: Gedragscode Mensenhandel 118

Sepotgronden 212-213, 219

Signalering

mensenhandel 90, 113, 156, 188, 233, 239

seksueel misbruik 109

werken in prostitutie 108-109

Slachtoffers

aangiftebereidheid 9, 100, 121, 180, 193, 194, 209-210, 228, 237

aantallen (zie ook B9-regeling: aantallen aanvragen/verleningen) 43, 86, 91, 124-125, 175, 287

bescherming 9, 11, 43, 45, 53, 105, 106, 181, 232

drugs- en alcoholgebruik 103, 129, 168

dwangmiddelen 23, 85, 167,

geboortelanden 91

juridische hulp 53, 100, 115, 129, 232

kinderen van 103-104, 105

landen van herkomst (zie ook B9-regeling: achtergrondkenmerken aanvragers) 86-88, 91, 176-177

leeftijd (zie ook B9-regeling: achtergrondkenmerken aanvragers) 89, 92

minderjarigen (zie Mensenhandel: minderjarigheid)

opvang (zie Opvang)

permanente verblijfsvergunning 9, 31 108

positie in strafproces (zie ook Spreekrecht slachtoffers) 207-208, 230

psychische problemen 103, 108, 128

regio's van herkomst 86-88, 177

registratie (zie registratie slachtoffers)

reïntegratie 107, 108, 118, 130

ronselen 75, 162, 177

schadevergoeding 53, 115-116, 128, 187, 206, 237

sekse 89

stigmatisering 105, 107

terugkeer 11, 100, 106-108, 114-115, 118-119, 128, 129, 209, 232, 234

tewerkstelling 168

verkoop 163

Slachtofferverklaring 208

Slachtoffersvolgsysteem (IKP-S) 90-92, 151

Slavenhandel 1, 25, 26-27, 69, 230-231

Slavernij (zie Slavenhandel)

Solist 169-170

- Spreekrecht slachtoffers (zie ook Slachtoffers: positie in strafproces) 208
- Stability Pact Task Force on THB 67
- Stichting Makoom 79
- Stichting Nigerian Women Association Netherlands (NWAN) 123
- Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers (SRA) 79
- Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (SRTV) 117, 118
- Stichting Tegen Vrouwenhandel (zie STV)
- Straatprostitutie 98, 136, 138-140, 166
- Strada, La (zie La Strada)
- Strafdreiging/strafmaat (zie Mensenhandel: strafdreiging/strafmaat)
- Strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) 184-185
- Strafzaken mensenhandel (zie OM: aantal strafzaken)
- Studiecentrum Rechtspleging (SSR) 204
- STV
 - Helpdesk 85, 109
 - Kennisnet 110-111
 - overig 104, 109-111, 112, 118, 119, 126-127
 - platformoverleg 110
 - registratie slachtoffers 85-90, 89-90, 109-110, 125-126
- TAMPEP 117, 118
- Task Force of European Chiefs of Police 56-57, 191
- Terugkeer (zie Slachtoffers: terugkeer)
- Tewerkstelling (zie Slachtoffers: tewerkstelling)
- Tippelzones 138-140
- Toezicht (zie Prostitutie: toezicht)
- Tolken 137, 181, 210
- Traffic in Women (project) 118, 119
- Turkse cafés 166, 194
- Tussenhandel 163
- Uitbreiding EU (zie EU: uitbreiding)
- Uitbuiting: definitie 3, 22, 229
- Uitval uit opvang (zie Opvang: uitval)
- Uitzetting (illegale vreemdelingen, prostituees en slachtoffers) 99, 139-140, 142, 209-210
- Uitzicht 117
- UN-convention on the Elimination of All Forms of Discrimination (...)* (zie VN-vrouwenverdrag)
- Unit mensensmokkel (UMS) 147, 202
- Valse identiteitsdocumenten (zie Identiteitsfraude)
- Veegacties 99, 107, 113, 139-140, 231
- Veiligheidsprogramma 146, 199-200
- Verbod op doorlaten 182, 193-194, 199, 228, 240
- Verdachten
 - aantallen 43, 156-158, 287
 - geboorteland 158-159, 217-218
 - leeftijd 216
 - nationaliteit 158-159
 - ronselaars 163
 - sekse 158, 173, 218
 - taakverdeling 171-173
 - verblijfsstatus 160
- Verenigde Naties (zie VN)
- Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven (VER) 118
- Vermogensvergelijkingsmethode 206
- Visumplicht 165, 177, 194

Vluchtelingenstatus 30-31, 45, 79, 100
VNG 17
VN 39
VN-menshandelprotocol 1, 6, 25, 70, 229
VN-Verdrag georganiseerde criminaliteit 39-41, 229
VN-Verdrag tegen transnationale (...) (zie *VN-Verdrag georganiseerde criminaliteit*)
VN-vrouwenverdrag 44-45
Voodoo(achtige praktijken) 85, 99, 167
Voortgezet AO (zie Algemeen Overleg: voortgezet)
Vreemdelingenbewaring 119
Vreemdelingentoezicht 141, 200, 204
Vrijheidsstraffen (duur) 223-224
Vrouwenhandel (zie Mensenhandel)

Wederrechtelijk verkregen voordeel 185-186, 193, 206, 238
Wergroep trafficking in women 119
Werven slachtoffers (zie Slachtoffers: ronselen)
Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) 19, 29, 31-34, 70, 230
Wet BIBOB 20, 36-38, 141, 142
Wet Internationale Misdrijven (WIM) 68-69
Wet op Economische Delicten (WED) 28-29
Wet Terwee 207
Witwassen 36, 186-187, 193, 237
Worst forms of Child Labour Convention 42-43

Colofon

Referentie:

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2004). *Mensenhandel - Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur* Den Haag: Bureau NRM.

Juli 2004

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Tel.: +31 (0)70 370 4514

Fax: +31 (0)70 370 4537

Productie: Wolf Legal Publishers, Nijmegen/Tilburg

© Bureau NRM 2004