

MENSENHANDEL

Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur



Inhoudsopgave

OVERZICHT TABELLEN	xiii
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	xvii
WOORD VOORAF	xxv
I INLEIDING	I
1.1 Algemeen beeld	1
1.2 Task Force Aanpak Mensenhandel	3
1.3 Aangifte	4
1.4 Schadevergoeding	5
1.5 De loverboymethode	7
1.6 Dataverzameling	8
1.7 <i>Systematic review</i>	8
1.8 De Nederlandse Antillen en Aruba	9
1.9 Rapporteurs in de EU-lidstaten	11
1.10 De inhoud van deze rapportage	12
2 NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Artikel 273f Sr	17
2.3 Wijzigingen in de B9-regeling	19
2.4 (Concept-)wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche	20
2.5 Overige relevante wet- en regelgeving	23
2.6 Op handen zijnde wet- en regelgeving	31
2.7 Conclusie	40
3 INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Dataverzameling	43
3.3 Verenigde Naties	48
3.3.1 VN-Palermo Protocol	48
3.3.2 Resoluties Algemene Vergadering Verenigde Naties	49
3.3.3 Thematisch debat Algemene Vergadering	51
3.3.4 UN.GIFT	52
	iii

3.3.5	Mensenrechtenraad (<i>Human Rights Council</i>)	54
3.3.6	Toezichtmechanismen op grond van mensenrechtenverdragen	61
3.4	Europese Unie	65
3.4.1	Implementatie EU-Actieplan	65
3.4.2	Deskundigengroep mensenhandel (<i>EC Group of Experts</i>)	67
3.4.3	Raadsconclusies oprichting netwerk nationaal rapporteurs	69
3.4.4	Ontwerp-Kaderbesluit mensenhandel	70
3.4.5	Richtlijn sancties werkgever voor illegale tewerkstelling	71
3.4.6	Bureau voor de grondrechten (<i>Agency for Fundamental Rights</i>)	73
3.4.7	Terugkeerrichtlijn	74
3.4.8	Politie- en justitiesamenwerking in EU-verband	75
3.4.9	Stockholmprogramma	76
3.5	Raad van Europa	77
3.5.1	Verdrag inzake bestrijding mensenhandel (Verdrag van Warschau, 2005)	77
3.5.2	GRETA (<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i>)	78
3.5.3	Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007)	80
3.5.4	Resolutie Parlementaire Assemblee	85
3.5.5	Mensenrechtencommissaris	86
3.5.6	Campagnes en andere activiteiten	87
3.6	OVSE	88
3.6.1	Evaluatie voortgang nationale actieplannen, coördinatiestructuren en rapportagemechanismen	88
3.6.2	Besluiten Permanente Raad (<i>Permanent Council</i>)	91
3.6.3	Besluiten Raad van Ministers (<i>Ministerial Council</i>)	91
3.6.4	Resoluties Parlementaire Assemblee	93
3.7	Nederlands (buitenlands) mensenrechtenbeleid	95
3.8	Conclusies	96
4	SLACHTOFFERS EN HULPVERLENING AAN SLACHTOFFERS	99
4.1	Inleiding	99
4.2	Specifieke slachtoffergroepen	99
4.2.1	Vrouwen in de La Strada-landen	100
4.2.2	Mannen	100
4.2.3	Slachtoffers van loverboys en (andere) minderjarigen in de prostitutie	102
4.2.4	Jongens	104
4.2.5	Romakinderen	105
4.2.6	Slachtoffers in vreemdelingendetentie	109

4.2.7	Kinderen van slachtoffers	110
4.2.8	Vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra	112
4.2.9	Licht verstandelijk gehandicapten	112
4.3	Registratie van slachtoffergegevens	112
4.3.1	Slachtoffers in cijfers	112
4.3.2	Slachtofferregistratie CoMensha	114
4.3.3	Slachtoffers en de B9-regeling	122
4.4	Schadevergoeding	128
4.5	Slachtoffers en aangiftes	132
4.6	Opvang voor slachtoffers mensenhandel	134
4.6.1	Algemeen	134
4.6.2	Categorale opvang	137
4.6.3	Gesloten jeugdzorg	144
4.6.4	Alternatieve opvang	148
4.6.5	Ambulante hulpverlening	150
4.6.6	Specifieke hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers	154
4.7	Bijkomende slachtofferproblematiek	159
4.7.1	De gezondheid van slachtoffers van mensenhandel	159
4.7.2	<i>Collateral damage</i>	160
4.8	Conclusie	160
5	B9 EN VOORTGEZET VERBLIJF (B16/7)	165
5.1	Inleiding	165
5.2	Toepasselijke wet- en regelgeving	166
5.2.1	B9-regeling	166
5.2.2	Registratiegegevens B9	181
5.2.3	Voortgezet verblijf (B16/7)	183
5.3	‘Misbruik’ B9-regeling?	187
5.4	Beklag – artikel 12 Wetboek van Strafvordering	193
5.4.1	Procedure artikel 12 Sv	194
5.4.2	BNRM-onderzoek beklagzaken	196
5.4.3	Beschikkingen	199
5.5	Voortgezet verblijf na B9	202
5.5.1	Inleiding	202
5.5.2	Dossiers	203
5.5.3	Slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf	207
5.5.4	Klemmende redenen van humanitaire aard	210
5.5.5	Relatie met de strafrechtelijke afdoening	216
5.5.6	Documenten	219
5.6	Conclusies	223

6	SLACHTOFFERS ALS DADERS EN HET <i>NON PUNISHMENT</i> -BEGINSEL	229
6.1	Inleiding	229
6.2	Juridisch kader	229
6.2.1	Internationaal juridisch kader	230
6.2.2	Nationaal juridisch kader	237
6.3	Nederlandse casus	240
6.3.1	Vreemdelingenrechtelijke consequenties voor verdachte slachtoffers	255
6.4	Vergelijkende blik over de grens	258
6.4.1	België	259
6.4.2	Verenigd Koninkrijk	263
6.4.3	Duitsland	266
6.4.4	Oostenrijk	268
6.4.5	Italië	271
6.5	Conclusies	273
7	BESTUURLIJKE EN INTEGRALE AANPAK MENSENHANDEL (IN DE SEKSINDUSTRIE)	277
7.1	Inleiding	277
7.2	Ontwikkelingen in de seksuele dienstverlening	277
7.3	Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit	287
7.3.1	(Beleids)ontwikkelingen	287
7.3.2	Bestuurlijke instrumenten	290
7.4	Bestuurlijke aanpak mensenhandel	299
7.5	Bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector	303
7.5.1	Regie en taakverdeling	303
7.5.2	Controle op vergunningvoorwaarden	305
7.6	Integrale aanpak mensenhandel	310
7.6.1	Programmatische aanpak	310
7.6.2	Ketenaanpak mensenhandel	312
7.6.3	Overige integrale aanpakken	316
7.7	Conclusies	317
8	OPSPORING	321
8.1	Inleiding	321
8.2	Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven	321
8.3	Signalering mensenhandel	326
8.3.1	Signalering mensenhandel	326
8.3.2	Signalering in terugkeertraject/vreemdelingendetentie	335
8.3.3	Informatie en opvolging	340
8.4	Opsporing mensenhandel	345

8.5	Plankzaken	350
8.6	Internationale ontwikkelingen	353
8.7	Conclusies	356
9	VERDACHTEN EN DADERS	361
9.1	Inleiding	361
9.2	Gegevens uit OM-data	362
9.2.1	Leeftijd	362
9.2.2	Land van herkomst	363
9.2.3	Sekse	369
9.3	Gegevens uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek	369
9.3.1	Persoonlijke kenmerken	370
9.3.2	Specifieke kenmerken	370
9.3.3	Rol veroordeelde daders	372
9.4	Mensenhandelaren en hun werkwijze	373
9.4.1	Een mensenhandelproces	373
9.4.2	Mensenhandelaren en organisatiestructuren	375
9.4.3	Werkwijzen	377
9.4.4	Verwevenheid illegale en legale sectoren	383
9.4.5	Gebruik van internet en andere technologieën	386
9.4.6	De vrouwelijke mensenhandelaar	388
9.5	Nigeriaanse mensenhandel in Nederland	389
9.5.1	<i>Pull-</i> en <i>push</i> factoren	389
9.5.2	Nigeriaanse mensenhandelaren en organisatiestructuur	391
9.5.3	Werkwijze	391
9.5.4	De Nigeriaanse reactie	394
9.5.5	De megazaak Koolvis	395
9.6	Conclusies	399
10	HET OPENBAAR MINISTERIE EN VERVOLGING	401
10.1	Inleiding	401
10.2	Beleidsontwikkelingen	401
10.2.1	Beleidsmatige en organisatorische inbedding	401
10.2.2	Handvatten voor de praktijk	405
10.3	Afhandeling door OM en rechtbanken in cijfers	406
10.3.1	Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel	408
10.3.2	'Aard' van de zaken	410
10.3.3	Afhandeling door het Openbaar Ministerie	412
10.3.4	Afdoening door de rechter	414
10.3.5	Afdoening naar zwaarste feit	415

10.3.6	Veroordeling wegens mensenhandel	416
10.4	Hoger beroep in cijfers	419
10.5	Concentratie behandeling mensenhandelzaken	424
10.6	Internationale ontwikkelingen – Eurojust	425
10.7	Conclusies	426
II	JURISPRUDENTIE INZAKE UITBUITING IN DE SEKSINDUSTRIE	429
II.1	Inleiding	429
II.2	Enige cijfers	430
II.2.1	Vrijspraken en veroordelingen	430
II.2.2	Kwalificaties van mensenhandelfeiten	432
II.2.3	Ten laste gelegde en bewezen verklaarde delicten anders dan mensenhandel	433
II.3	Artikel 273f Sr	434
II.3.1	Inleiding	434
II.3.2	Internationale achtergrond	436
II.3.3	Delictsomschrijving art. 273f Sr	438
II.3.4	(Dwang)middelen	439
II.3.5	Het begrip ‘uitbuiting’	449
II.4	Artikel 273f Sr in de praktijk	450
II.4.1	Sub 1	455
II.4.2	Sub 3	457
II.4.3	Sub 4	460
II.4.4	Sub 6	461
II.4.5	Sub 9	462
II.4.6	Sub 2, 5 en 8 (minderjarige slachtoffers)	462
II.5	Strafverzwarende omstandigheden	463
II.5.1	In vereniging (medeplegen)	465
II.5.2	Slachtoffer jonger dan 16 jaar	465
II.5.3	Zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar voor een ander, dan wel de dood ten gevolge hebbend	466
II.6	Poging en medeplichtigheid	468
II.6.1	Poging	468
II.6.2	Medeplichtigheid	470
II.7	Bewijsperikelen	471
II.7.1	Type vonnissen	471
II.7.2	Aangiftes en verklaringen van getuigen (slachtoffers)	472
II.7.3	Betrouwbaarheid getuigenverklaringen van (vermeende) slachtoffers	476
II.8	Slachtoffers	482

11.8.1	Persoonlijke kenmerken	482
11.8.2	Specifieke kenmerken van het delict	483
11.8.3	<i>Non punishment</i> -beginsel en herhaald slachtofferschap	484
11.9	Strafmotivering en strafmaat	485
11.9.1	Aard van de geëiste en opgelegde straffen	485
11.9.2	Verschillen tussen geëiste en opgelegde straffen	487
11.9.3	Strafmaat	489
11.9.4	Oriëntatiepunten	492
11.10	Schadevergoeding en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel	497
11.10.1	Vorderingen tot schadevergoeding	497
11.10.2	Toekenningen van vorderingen tot schadevergoeding	499
11.10.3	Motivering van afwijzing en niet-ontvankelijkverklaring van de vorderingen	501
11.10.4	De ontnemingsvordering	502
11.10.5	Verbeterpunten	505
11.11	Conclusies	506
12	UITBUITING IN ANDERE SECTOREN DAN DE SEKSINDUSTRIE	509
12.1	Inleiding	509
12.2	Signalering en perceptie	510
12.3	Opsporing	515
12.4	OM en vervolging	519
12.5	Enkele risicosectoren en risicogroepen	521
12.5.1	Malafide uitzendbureaus	522
12.5.2	Huishoudelijk werk	525
12.5.3	Land- en tuinbouw	528
12.5.4	Uitbuiting in het huwelijk	530
12.6	De Nederlandse jurisprudentie inzake overige uitbuiting in de periode 2005- 2009	532
12.6.1	De jurisprudentie op hoofdlijnen	532
12.6.2	Bespreking van rechterlijke uitspraken	541
12.6.3	Een vergelijkende blik over de grens	560
12.7	Conclusies	573
13	MENSENHANDEL MET HET OOGMERK VAN ORGAANVERWIJDERING	577
13.1	Inleiding	577
13.2	Empirisch en normatief kader	580
13.2.1	Empirisch onderzoek	580
13.2.2	Ethische discussie	582
13.3	Ontwikkelingen in Nederland	585

13.3.1	Verzekeringswezen in casus Pakistan	585
13.3.2	Masterplan Orgaandonatie	588
13.3.3	Incidenten, opsporing en vervolging	589
13.4	Internationale regelgeving	591
13.4.1	Verenigde Naties	591
13.4.2	Raad van Europa	592
13.4.3	Europese Unie	594
13.4.4	<i>World Medical Association</i> (WMA)	595
13.4.5	<i>International Society of Nephrology</i> (ISN) en <i>The Transplant Society</i> (TTS)	596
13.4.6	Algemeen beeld internationale regelgeving	596
13.5	Conclusies	597
14	AANBEVELINGEN	599
14.1	Inleiding	599
14.2	De aanbevelingen	600
15	SAMENVATTING	607
15.1	Inleiding	607
15.2	Wetgeving	607
15.2.1	Strafmaat	607
15.2.2	Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche	608
15.2.3	Overige wet- en regelgeving	610
15.3	Internationale ontwikkelingen	610
15.4	Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers	612
15.4.1	Opvang	612
15.4.2	Bijzondere risicogroepen	613
15.4.3	Registratie	614
15.4.4	Zorgcoördinator	614
15.4.5	Schadevergoeding	614
15.4.6	Het Schadefonds Geweldsmisdrijven	615
15.5	B9 en voortgezet verblijf (B16/7)	615
15.5.1	Duidelijkheid over de B9-regeling en de bijbehorende afspraken	615
15.5.2	'Kansloze' B9-aanvragen	616
15.5.3	Koppeling verblijfsrecht aan aangifte/medewerking strafproces	617
15.5.4	Beklagzaken	617
15.5.5	Voortgezet verblijf (B16/7 Vc)	618
15.6	Slachtoffers als daders en het <i>non punishment</i> -beginsel	619
15.7	Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie)	620

15.7.1	Prostitutiesector	621
15.7.2	Prostitutiebeleid en bestuurlijke handhaving	621
15.7.3	Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit/mensenhandel	622
15.7.4	Integrale aanpak	622
15.8	Opsporing	623
15.8.1	Beleid en organisatie	623
15.8.2	Signalering en opsporing	623
15.8.3	Informatie en opvolging	624
15.8.4	Slachtoffers	625
15.9	Verdachten en daders	625
15.9.1	Opvallende cijfers	625
15.9.2	Loverboymethode	626
15.9.3	<i>Facilitators</i>	626
15.9.4	Internet	626
15.9.5	Pekari en Koolvis	627
15.10	Het Openbaar Ministerie en vervolging	627
15.11	Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie	628
15.12	Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie	630
15.12.1	Signalering en perceptie van overige uitbuiting	630
15.12.2	Opsporing en vervolging van overige uitbuiting	631
15.12.3	Wettekst	631
15.12.4	Jurisprudentie inzake overige uitbuiting	632
15.12.5	Risicosectoren en risicogroepen van overige uitbuiting	633
15.13	Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	633

LITERATUURLIJST 635

Bijlage ia ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT (GELDIG TOT 1 JULI 2009) 649

Bijlage ib ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT (GELDIG VANAF 1 JULI 2009) 651

Bijlage 2 VERANTWOORDING GEBRUIKTE ONDERZOEKSMETHODEN 653

1.	Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie	653
2.	Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting buiten de seksindustrie	655
3.	Het <i>non punishment</i> -beginsel	657
4.	Plankzaken	658
5.	B9-gegevens	660
6.	Mogelijk misbruik van de B9-regeling	661
7.	Beklagzaken ex artikel 12 Strafvordering	663
8.	Voortgezet verblijf	664

Bijlage 3	TOELICHTING BIJ TABELLEN EN STATISTIEK	667
1	Toelichting bij tabellen	667
2	Toelichting bij gebruikte statistiek	667
Bijlage 4	AANVULLENDE TABELLEN	669
Bijlage 5	REACTIE VAN DE NRM OP HET CONCEPT WRP	683
Bijlage 6	REACTIE VAN DE NRM OP HET ACVZ-ADVIES	693
Bijlage 7	ACTIVITEITENOVERZICHT BNRM 2008	699
1	Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)	699
2	Congressen, symposia en overige activiteiten (Nederland)	702
3	Internationale werkbezoeken, congressen en overige activiteiten	704
	COLOFON	708

Overzicht tabellen

Tabel 4.1	Rangordening van meest voorkomende herkomstlanden van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	114
Tabel 4.2	Nationaliteit van bij CoMensha geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	115
Tabel 4.3	Leeftijdsverdeling van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	116
Tabel 4.4	Kruistabel leeftijd en nationaliteit slachtoffers	117
Tabel 4.5	Nationaliteit van de minderjarige slachtoffers	117
Tabel 4.6	Sekse van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	118
Tabel 4.7	Arbeidssectoren waarin is gewerkt in 2007 en 2008	119
Tabel 4.8	Melders van (mogelijke) slachtoffers, per jaar	121
Tabel 4.9	Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen	122
Tabel 4.10	Aangeboden bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar	122
Tabel 4.11	Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar	123
Tabel 4.12	Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	123
Tabel 4.13	Leeftijdsverdeling van personen met B9 (2005-2008)	124
Tabel 4.14	Sekse van personen met B9 (2005-2008)	125
Tabel 4.15	Nationaliteit personen met B9 (2005 t/m 2008)	125
Tabel 4.16	Herkomstregio personen met B9 (2005-2008)	126
Tabel 4.17	Politieregio waaruit B9 afkomstig is (2005-2008)	127
Tabel 4.18	Schadevergoeding	129
Tabel 4.19	Asja	139
Tabel 4.20	Metta (zomer 2008 gestart)	140
Tabel 4.21	Opvang door het ACM/MEISSA (vanaf mei 2007)	141
Tabel 5.1	Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen	181
Tabel 5.2	Aangeboden bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar	182
Tabel 5.3	Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar	182
Tabel 5.4	Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	183
Tabel 5.5	Herkomstland klagers	197
Tabel 5.6	Onderzochte aanvragen voortgezet verblijf na B9, per jaar	203
Tabel 5.7	Toegewezen aanvragen voortgezet verblijf, per stand procedure	204

Tabel 5.8	Doorlooptijd van afgeronde procedures inzake voortgezet verblijf	205
Tabel 5.9	Tijd tussen ingangsdatum en datum verlenen vergunningen voortgezet verblijf	205
Tabel 5.10	Herkomstlanden van bij IND geregistreeerde slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf, 2006	207
Tabel 5.11	Leeftijdsverdeling van slachtoffers op moment van aanvraag voortgezet verblijf	208
Tabel 5.12	Duur van verblijf in Nederland op moment van aanvraag voortgezet verblijf	208
Tabel 5.13	Duur van verblijf op grond van de B9 op moment van aanvraag voortgezet verblijf	209
Tabel 5.14	Omstandigheden die slachtoffers aanvoeren bij aanvraag voortgezet verblijf	211
Tabel 5.15	Berechting in feitelijke aanleg van verdachte(n) terzake mensenhandel tegen aangever	216
Tabel 6.1	Vergelijking <i>non punishment</i> -bepalingen in verschillende internationale rechtsinstrumenten	235
Tabel 9.1	Kerngegevens verdachten en veroordeelden	362
Tabel 9.2	Leeftijd verdachten, per jaar van registratie	363
Tabel 9.3	Leeftijd van voor mensenhandel veroordeelde daders, per jaar van veroordeling	364
Tabel 9.4	Rangorde geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	365
Tabel 9.5	Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	366
Tabel 9.6	Rangorde geboortelanden veroordeelde daders, per jaar van veroordeling	367
Tabel 9.7	Geboortelanden veroordeelde daders, per jaar van veroordeling	368
Tabel 9.8	Persoonlijke kenmerken	370
Tabel 9.9	Specifieke kenmerken	371
Tabel 9.10	Rol veroordeelde daders	372
Tabel 10.1	Kerngegevens afhandeling door OM en rechtbanken	407
Tabel 10.2	Aantal ingeschreven zaken, waaronder zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar	408
Tabel 10.3	Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie	409
Tabel 10.4	'Type' mensenhandel, per jaar van registratie	410
Tabel 10.5	Zwaarste geregistreeerde feit, per jaar van registratie	411
Tabel 10.6	Preventieve hechtenis, per jaar van registratie	412
Tabel 10.7	Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling	413
Tabel 10.8	Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening	414
Tabel 10.9	Afdoening in eerste aanleg naar zwaarste feit, per jaar van afdoening	415
Tabel 10.10	Opgelegde straffen, per jaar	417
Tabel 10.11	Opgelegde vrijheidsstraffen in duurcategorieën, per jaar	418

Tabel 10.12	Kerngegevens hoger beroep	419
Tabel 10.13	Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)	420
Tabel 10.14	Aantal afdoeningen in hoger beroep, per jaar van afdoening	420
Tabel 10.15	Soort afdoening in hoger beroep, per periode van afdoening	421
Tabel 10.16	Zwaarste feit in hogere beroepszaken, per periode van afdoening	421
Tabel 10.17	Afdoening in hoger beroep naar zwaarste feit, per periode van afdoening	422
Tabel 10.18	Opgelegde straffen in hoger beroep, per periode van afdoening	423
Tabel 10.19	Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep in duurcategorieën, per periode	423
Tabel 11.1	Aantal veroordelingen en vrijspraken voor mensenhandel	431
Tabel 11.2	Verschil in cijfers OM en BNRM 2007	431
Tabel 11.3	Kwalificaties bewezen verklaarde mensenhandelfeiten	432
Tabel 11.4	Ten laste gelegde en bewezen verklaarde overige delicten	433
Tabel 11.5	Feitelijke vormen van dwang	441
Tabel 11.6	Implementatie van de (dwang)middelen in artikel 273f lid 1 sub 1 Sr	443
Tabel 11.7	Aantal vonnissen waarin betreffende subleden ten laste zijn gelegd/ bewezen zijn verklaard	455
Tabel 11.8	Nationaliteiten van slachtoffers in de vonnissen waarin 273f lid 1 sub 3 Sr ten laste is gelegd	458
Tabel 11.9	Aantal vonnissen waarin betreffende subleden ten laste zijn gelegd/bewezen zijn verklaard	464
Tabel 11.10	Verdeling geanalyseerde vonnissen 2007	472
Tabel 11.11	Verklaringen van slachtoffers	473
Tabel 11.12	Betrouwbaarheidsfactoren	477
Tabel 11.13	Gemiddelde betrouwbaarheidsscore in relatie tot veroordeling mensenhandel	481
Tabel 11.14	Aantal slachtoffers	482
Tabel 11.15	Gemiddeld aantal slachtoffers	482
Tabel 11.16	Persoonlijke kenmerken slachtoffers	483
Tabel 11.17	Duur delict en gedwongen tewerkstelling	484
Tabel 11.18	Geëiste straffen en maatregelen	485
Tabel 11.19	Opgelegde straffen en maatregelen	486
Tabel 11.20	Verschil opgelegde straf en geëiste straf	487
Tabel 11.21	Gemiddelde geëiste en opgelegde gevangenisstraf	488
Tabel 11.22	Frequentieverdeling van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf	490
Tabel 11.23	Samenhang dwangmiddelen, misleidingstechniek en recidive met strafmaat	491
Tabel 11.24	Samenhang jongste leeftijd slachtoffer met strafmaat	491
Tabel 11.25	Samenhang overige factoren met strafmaat	492
Tabel 11.26	Strafopleggingen mensenhandelzaken verband houdende met verkrachting	494

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Tabel II.27	Ingediende bekende vorderingen tot schadevergoeding	498
Tabel II.28	Toegekende vorderingen tot schadevergoeding	500
Tabel II.29	Gronden van afwijzing/niet-ontvankelijkheid	502
Tabel I2.1	Overzicht regelgeving overige uitbuiting	562
Tabel B2.1	Geanalyseerde vonnissen 2007	655
Tabel B2.2	Kenmerken twijfelzaken	662
Tabel B2.3	Aantal bestudeerde uitspraken en onderliggende dossiers per gerechtshof	664
Tabel B4.1	Nationaliteit van bij CoMensha geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar	669
Tabel B4.2	Nationaliteit van bij CoMensha geregistreeerde minderjarige slachtoffers, per jaar	673
Tabel B4.3	Nationaliteit personen met B9 (2005-2008)	674
Tabel B4.4	Herkomstland klagers	677
Tabel B4.5	Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie	678
Tabel B4.6	Geboortelanden voor mensenhandel veroordeelde daders, per jaar van veroordeling	680

Gebruikte afkortingen

Abrio	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Op- leiding
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AECT	Alliance Expert Coordination Team
AG	Advocaat-Generaal
AI	Arbeidsinspectie
AID	Algemene Inspectiedienst
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMF-teams	Arbeidsmarktfraude-teams
AMFI-project	Aanpak Malafide Facilitators Illegalen project
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMOC	Amsterdams Oecumenische Centrum
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
ANWB	Algemeen Nederlands Wielrijders Bond
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARBO	Arbeidsomstandigheden
Art.	Artikel
ASC	American Society of Criminology
Asv	Afvalstoffenverordening
ATAU	Anti-Trafficking Assistance Unit
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWF	Analytical Workfiles
BD	Belastingdienst
BES-eilanden	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Besluit BBOOR	Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BFR	Bureau Financiële Recherche
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van het Ministerie van Justitie
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BMA	Bureau Medische Advisering

BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BOD	Bijzondere opsporingsdiensten
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BR	Bovenregionale Recherche
BuZa	Buitenlandse Zaken
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAHTEH	Committee on Action against Trafficking in Human Beings
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CARIN	Camden Asset Recovery Inter-Agency Network
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel
CDPC	European Committee on Crime Problems
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Cepol	European Police College
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CIROC	Centre for Information and Research on Organised Crime
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CTOC	Convention against Transnational Organized Crime
DCI	Defence for Children International
Dienst IPOL	Dienst Internationale Politie-Informatie
DINPOL	Dienst Internationale Politiesamenwerking
dNP	de Nederlandse Politie
DNR	Dienst Nationale Recherche
dNRI	dienst Nationale Recherche Informatie
DSO	Dienst Stedelijke Ontwikkeling
DT & V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EC	Europese Commissie
ECD	Economische Controledienst
ECNS	Eurojust National Coordination System
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes

EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EK	Eerste Kamer
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
Eurojust	Europees orgaan voor de justitiële samenwerking
Europol	Europese politie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
FIET	Flexibele Intelligence en Expertise Team
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIOD/ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle- dienst
FIU-NL	Financial Intelligence Unit
FNV	Federatie van Nederlandse Vakbewegingen
FO	Federatie Opvang
FP	Functioneel Parket
GA	General Assembly
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GAO	Government Accountability Office
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige- & Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GOC	Grensoverschrijdende Criminaliteitsteams
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HGM	Hulpverlening Gelderland Midden
HR	Hoge Raad
HVO	Hulp voor Onbehuisden
IAM	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IEM	Informatie-Eenheid Mensenhandel
IGO	Informatie Gestuurde Opsporing
IKP-S	Informatie Knooppunt Politie Systeem
ILO	International Labour Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IOM	International Organization for Migration
IOM/SIDA	International Organization for Migration/Swedish International Development cooperation Agency

Interpol	International Criminal Police Organisation
IRC	Internationale Rechtshulp Centra
JBZ(-Raad)	(Raad van ministers van) Justitie en Binnenlandse Zaken
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JJC	Jeugdformaat/Jutters-Combinatie
JIT	Joint Investigation Team
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
JOS (project)	Juridische Opvang Slachtoffers seksueel geweld
JPT	Jeugd Preventie Team
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en terugkeerbeleid
LOS	Landelijke Ongedocumenteerden Stichting
LOvJ mensenhandel	Landelijk Officier Mensensmokkel en Mensenhandel
LOVS	Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren
LP	Landelijk Parket
LSI	La Strada International
M.	Stichting Meld Misdaad Anoniem
MDG	Millennium Development Goals
MIG	Mensensmokkel Informatiegroep
MOB	Met onbekende bestemming
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MOE-landen	Midden en Oost-Europese landen
MoU	Memorandum of Understanding
MvT	Memorie van toelichting
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NAM	Nationaal Actieplan Mensenhandel
NAPTIP	Nigeriaans agentschap voor de bestrijding van mensenhandel
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NIGZ	Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreven- tie
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NeBeDeAgPol	Nederland België Deutschland Arbeitsgesellschaft Polizei
NPI	Nederlands Politie Instituut
NR	Nationale Recherche

NRI	Nationale Recherche Informatie
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM1	Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM3	Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM4	Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM5	Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM6	Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OBJD	Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OKIA	Ondersteuningskomitee Illegale Arbeiders
OLAF	Europees Bureau voor Fraudebestrijding
OM	Openbaar Ministerie
Onb	Onbekend
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
OR	Ondernemingsraad
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSCE ODHIR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
OCTA	EU Organised Crime Threat Assessment
OSR	OVSE Special Representative
OVJ	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PA	Parliamentary Assembly
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PC-ES	Committee of Experts on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Abuse
PG	Procureur-Generaal
PLEXA	Project beëindiging leefgeldten van ex-ama's
PPM/dNP	Project Prostitutie Mensenhandel/de Nederlandse Politie
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
PvA	Plan van Aanpak
PvdA	Partij van de Arbeid
Rb.	Rechtbank
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RIAGG	Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RIEC	Regionale informatie- en expertisecentra
RRI	Randstad Return Initiative
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvE	Raad van Europa

RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SAT	Snelle Actie Teams
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
SiB	Slachtoffer in Beeld
SiBa	Statistische informatievoorziening en Beleidsanalyse
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SIS	Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingen
SK	Scharlaken Koord
SP	Socialistische Partij
Sr	Strafrecht
SR	Special Representative
SRTV	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Stichting MADI	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
Sv	Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBS	Terbeschikkingstelling
TIP rapport	Trafficking in Persons Report
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen
Trb	Tractatenblad
UK	United Kingdom
UKTHC	United Kingdom Human Trafficking Centre
upr	Universal periodic review
UN	United Nations
UN.GIFT	United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHCHR	United Nations High Commissioner on Human Rights
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention on Transnational Organized Crime
UNTS	United Nations Treaty Series
UWV	Uitvoering Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire

Vd	Vreemdelingendienst
VER	Vereniging voor Exploitanten Relaxbedrijven
V & I	Vreemdelingenzaken en Integratie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM/IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Vw	Vreemdelingenwet
WAADI	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WBOM	Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie
WED	Wet economische delicten
Wet BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar Bestuur
Wet BBOOR	Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte
WMA	World Medical Association
WML	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOD	Wet op de orgaandonatie
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WIT	Westland Interventieteam
Wjz	Wet op de gesloten jeugdzorg
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wrp	Wet regulering prostitutie
WSG	Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven
WVS	Wet voorkoming schijnhuwelijken
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
ZM	Zittende Magistratuur



Woord vooraf

Zomaar een doorsnee kinderzitting met de volgende drie zaken: een verzoek tot uithuisplaatsing van jonge kinderen van wie de ouders vastzitten op verdenking van mensenhandel, een verzoek tot gesloten uithuisplaatsing van een veertienjarig meisje met ‘signalen van loverboyproblematiek’ en een verzoek tot gesloten uithuisplaatsing van een zestienjarige jongen die zich had bewapend uit angst voor de loverboy van zijn zusje. Zittingen als deze staan niet op zichzelf en illustreren dat het fenomeen mensenhandel zich niet beperkt tot het strafrecht, en ook dat er meer expertise nodig is dan de expertise opgebouwd in het strafrecht. Het grijpt veel wijder om zich heen en dreigt daardoor ongrijpbaar te worden. Iedereen kan met verschillende verschijningsvormen van mensenhandel worden geconfronteerd, waardoor ook instanties en professionals die minder voor de hand liggen als betrokken bij mensenhandel met deze problematiek te maken kunnen krijgen. Dit maakt de aanpak van mensenhandel gecompliceerd.

De zevende rapportage is dikker dan ooit en besteedt aandacht aan een groot aantal onderwerpen. 47 aanbevelingen worden gedaan aan diverse actoren. De aanbevelingen verschillen qua gewicht en complexiteit. Ik noem er een paar.

Adequate opvang van slachtoffers blijft voor mij een punt van aanhoudende zorg. Zorg over het gebrek aan capaciteit, en zorg over het uitblijven van de start van de *pilot* categorale opvang. Naast het creëren van voldoende capaciteit is het vormgeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, van groot belang. Ongeacht waar slachtoffers vandaan komen, zij hebben recht op opvang en zorg en zij dienen als slachtoffers te worden behandeld. Dat betekent dus niet opvang op Schiphol, het COA, in vreemdelingenbewaring, een tentenkamp of een politiebureau, zelfs niet tijdelijk. Ook voor minderjarige, Nederlandse slachtoffers, veelal slachtoffers van loverboys, zou categorale opvang moeten worden gerealiseerd, hetzij binnen de *pilot*, hetzij los daarvan. Voor de opvang van deze groep had immers allang een landelijke visie moeten zijn ontwikkeld over categorale zorg, waarbij pedagogisch klimaat, veiligheid, kleinschaligheid en onderwijs sleutelwoorden zijn. Hiervoor ligt wat mij betreft primair de verantwoordelijkheid bij de Minister voor Jeugd en Gezin en zou een vertraging als gevolg van afstemmingsproblemen tussen ministeries geen rol hebben mogen spelen.

Voor het eerst is uitgebreid onderzoek gedaan naar de jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie. Als één ding duidelijk is geworden op grond van de resultaten van dit onderzoek is het dat de materie complex is, en niet alleen juridisch. Vandaar de aanbeveling dat de rechter zich moet specialiseren, zoals het Openbaar Ministerie en de politie dat al hebben gedaan. Een succesvolle aanpak van mensenhandel houdt immers niet op bij de vervolging. Ook zou binnen de Zittende Magistratuur een discussie moeten worden gevoerd over de strafwaardigheid en strafmaat voor dit zo ernstige misdrijf. In de zogenaamde Sneep von-

nissen, één van de weinige vonnissen waar expliciet een maat wordt genoemd, wordt een strafmaat gehanteerd van acht tot tien maanden gevangenisstraf per slachtoffer en wordt een uitbuitingsduur van negen maanden als relatief kort bestempeld. Vinden we dat kort? Het lijkt me op zijn minst discutabel. Een andere bezinningwaardige vraag is of het Nederlandse prostitutiebeleid van invloed is op het oordeel over de mogelijkheid van vrije keus voor het slachtoffer om al dan niet in de prostitutie te gaan. Dat beeld komt naar voren in de bestudeerde uitspraken en baart zorg.

In de vorige twee rapportages is bijzondere aandacht geweest voor de ontwikkeling van de jurisprudentie inzake uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. Die ontwikkeling is van groot belang voor de opsporing en vervolging van dit type mensenhandelzaken. In deze rapportage worden de inmiddels twaalf gewezen vonnissen geanalyseerd. Hoewel de rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd – de Hoge Raad zal naar verwachting eind november van dit jaar voor het eerst uitspraak doen in een overige uitbuitingszaak -, tekenen zich enkele tendensen af, waarbij opvalt dat vooral subtielere vormen van dwang, zoals misbruik van een kwetsbare positie, de meeste problemen lijken te geven. In het Engels valt dit onder *coerced labour* in tegenstelling tot *forced labour* waar van zwaardere vormen van dwang of geweld sprake is. Maar ook de subtielere dwangmiddelen vormen onderdeel van art 273f Sr. Zoals ook reeds verwoord in de Zesde rapportage dient de internationale regelgeving leidend te zijn bij de beoordeling van deze zaken.

Van de drie p's, *prevention*, *prosecution* en *protection*, blijft *prevention* de meest relevante, immers ieder slachtoffer is er één teveel. Maar preventie is ook de lastigste 'p'. Er zijn preventieprojecten, scholen krijgen in toenemende mate het besef dat ook zij hierin een verantwoordelijkheid hebben, maar het blijft moeilijk daaraan vorm te geven. Het is van belang dat er veel aandacht is voor het ontwikkelen van preventieprojecten, maar helaas blijkt dat tot op heden niet afdoende. Er is meer nodig. Naar mijn idee zou bijvoorbeeld met name in loverboyzaken door politie en OM meer ingezet moeten worden op de *grooming*-periode, de periode waarin slachtoffers geronseld worden, door poging tot mensenhandel actief te vervolgen en aldus te voorkomen dat de uitbuiting daadwerkelijk plaats vindt.

Inmiddels wordt ook aan een vierde 'p' gerefereerd: de p van *partnership*. *Partnership* met private organisaties, met name ter bestrijding en bewustwording van mensenhandel buiten de seksindustrie, met ngo's en in EU-verband met landen buiten de EU. Voor Nederland is de zaak Koolvis een goed voorbeeld van een succesvolle *partnership* met Nigeria, in die zaak het land van herkomst van verdachten én slachtoffers. Toch past hier ook een woord van zorg. Bij een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel moet bij het nemen van maatregelen vooraf bekeken worden welk effect die maatregelen zouden kunnen hebben op diezelfde mensenrechten en moet *collateral damage* zoveel mogelijk worden voorkomen.

In april 2010 bestaat BNRM tien jaar. Volgend jaar oktober zal daar ter gelegenheid van de dag tegen de mensenhandel aandacht aan worden gegeven. Tien jaar BNRM betekent helaas niet dat het fenomeen vermindert of verdwijnt. Het wordt wel zichtbaarder. In deze rappor-

tage wordt aangegeven dat de bestrijding van mensenhandel in Nederland prioriteit krijgt, dat er hard wordt gewerkt en ook het nodige wordt bereikt. Maar mensenhandel blijft een uiterst moeilijk te beheersen verschijnsel, zowel in de seksindustrie als in de sectoren daarbuiten en 47 aanbevelingen geven aan dat er nog veel kan en moet worden verbeterd in de bestrijding van mensenhandel. Ik hoop dat mijn rapport en mijn aanbevelingen daartoe zullen bijdragen.

Aan de totstandkoming van deze rapportage hebben diverse instanties en personen bijgedragen. BNRM is het LOVS, de IND, CoMensha, en het CJIB erkentelijk voor hun medewerking en het beschikbaar stellen van gegevens. Het WODC (SiBa) heeft wederom de analyse op het OM-databestand verzorgd, waarvoor dank.

Dank ook aan Anje van Delden, stagiaires en scriptieschrijvers die in overleg met BNRM bepaalde (deel) onderwerpen hebben uitgediept en naar wier bevindingen waar toepasselijk in de rapportage wordt verwezen.

Bijzondere dank aan alle medewerkers en voormalig medewerkers van mijn bureau, die allen een waardevolle bijdrage hebben geleverd bij de totstandkoming van deze rapportage.

C.E.Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel



I.1 Algemeen beeld

De bestrijding van mensenhandel heeft ook in de afgelopen twee jaren veel aandacht gekregen, zowel in de media als in de politiek. Het verschijnsel mensenhandel is helaas ook nog steeds zeer actueel. De bestrijding van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers hebben in de afgelopen jaren een ontwikkeling naar verdere professionalisering laten zien. Er is een Task Force opgericht, politie en Openbaar Ministerie hebben prioriteringen toegepast, er is meer gespecialiseerde hulpverlening gekomen. De politie heeft met het Referentiekader Mensenhandel (2008) een uniforme aanpak van mensenhandel gedefinieerd. Er wordt geïnvesteerd in een programmatische aanpak waarbij samenwerking wordt gezocht met alle instanties die te maken hebben met mensenhandel, teneinde op systematische wijze te handelen bij de bestrijding. Er is in kaart gebracht op welke punten barrières kunnen worden opgeworpen om mensenhandel praktisch te bemoeilijken. Ook in de hulpverlening wordt gezocht naar samenwerking met ketenpartners, voor informatieuitwisseling en doorverwijzing.

De perceptie van mensenhandel als ernstige problematiek is zo mogelijk nog toegenomen. De strafmaat voor mensenhandel is verhoogd. De reden daarvoor was dat mensenhandel een zeer ernstig feit is dat een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit vormt, niet zelden gepaard gaat met zware georganiseerde criminaliteit, en zorgt voor een grote en groeiende maatschappelijke verontwaardiging. Met de verhoging van de strafmaat wordt de ernst van het feit beter tot uitdrukking gebracht.

In het verlengde hiervan heeft de regering het voornemen om de extraterritoriale rechtsmacht conform de mogelijkheden die het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel biedt uit te breiden tot onder meer feiten gepleegd tegen Nederlanders in het buitenland, en om de mogelijkheden tot voordeelontneming uit te breiden.

Daarnaast is sprake van een verschuiving in de manier waarop tegen de prostitutiesector wordt aangekeken. Nadat enkele jaren geleden de opvatting leidend was dat prostitutie moet worden gezien als een gewoon beroep, en het bordeelverbod is opgeheven, staat nu meer het besef voorop dat de prostitutiebranche zeer kwetsbaar is voor uitbuiting, en dat ook in de vergunde sector van de prostitutiebranche mensenhandel voorkomt. Met name de zaak Sneep heeft aanzienlijke misstanden blootgelegd. In die context wordt een nieuwe kaderwet voor de regulering van de prostitutiesector voorbereid, waarmee meer sturing en eenvormigheid in beleid wordt beoogd.

Artikel 273f Sr, de strafbaarstelling van mensenhandel, is al met al tamelijk ingeburgerd bij de professionals die met de bestrijding van mensenhandel in de seksindustrie te maken hebben. De reikwijdte van het artikel is echter nog niet helemaal helder wat betreft de uitbuiting in de

sectoren buiten de seksindustrie. Bij de uitbreiding van de werking van de strafbepaling tot deze sectoren, is er bewust voor gekozen de invulling over te laten aan de rechtspraak. De reikwijdte van de strafbaarstelling is niet alleen van belang voor de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, maar ook voor de slachtoffers. Slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op opvang en hulp, en hebben zekere, met name vreemdelingenrechtelijke, rechten. De onderkenning van slachtofferschap is in de sectoren buiten de seksindustrie nog geen gemeengoed, en de gerelateerde rechten worden in de praktijk veel minder vanzelfsprekend geacht dan in geval van seksuele uitbuiting. Juridisch is de positie van de slachtoffers gelijk, maar in de praktijk leeft bij sommige actoren de perceptie dat uitbuiting in de overige sectoren minder erg is dan in de prostitutie. De ernst van de uitbuiting hangt echter niet zonder meer af van de sector waarin deze zich voordoet. Medio 2009 openbaarde zich een mogelijk geval van overige uitbuiting in een aspergestekerij te Someren. De reacties van de diverse betrokken instanties illustreren dat overige uitbuiting als zodanig niet gemakkelijk wordt “gezien”. Deze zaak wordt uitvoerig besproken in Hoofdstuk 12, Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie.

Mensenhandel speelt zich in het verborgene af. Ook de slachtoffers treden vaak niet naar voren om hun uitbuiting te melden. Daarom is het bestrijden van mensenhandel in bijzondere mate afhankelijk van het herkennen en oppikken van signalen. Dat betekent dat moet worden geïnvesteerd in een bewustwordingsproces. Het herkennen van signalen die duiden op mogelijk misbruik is cruciaal. Medewerkers van de politie en van de diverse inspecties worden daarin getraind. Maar ook tal van andere beroepsbeoefenaren kunnen te maken krijgen met uitbuitingssituaties. Gezocht moet worden naar manieren om ook deze beroepsgroepen inzicht te geven in de problematiek, en alert te maken op signalen.

Voor het grote publiek geldt dat mensenhandel geen onbekend fenomeen meer is, mede door de eerder genoemde media-aandacht voor het onderwerp. Zaken als Sneep en Koolvis hebben ruime aandacht getrokken. Daarmee is echter nog niet gezegd dat er bij de bevolking ook alertheid bestaat ten aanzien van het onderkennen van mogelijke uitbuitingssituaties. Dat geldt ook voor sommige lokale overheden. In de grote gemeenten wordt een mensenhandelbeleid gevoerd, maar in kleine gemeenten wordt er nog vaak van uitgegaan dat mensenhandel daar geen rol speelt. In de praktijk blijkt dit een misvatting. Mensenhandel komt overal voor. Dit terwijl de opvatting dat mensenhandel als een vorm van moderne slavernij niet van deze tijd is, breed wordt gedeeld. Met een bewustwordingscampagne valt derhalve nog veel te winnen.

Politie en Openbaar Ministerie hebben de bestrijding door opsporing en vervolging in de afgelopen jaren prioriteit gegeven. Er is de beleidslijn ontwikkeld dat in beginsel geen enkele serieuze aanwijzing van mensenhandel onbehandeld blijft liggen. Expertise is opgebouwd op allerlei manieren. Maar ook de wijze waarop de rechter mensenhandelzaken afdoet vormt een onderdeel van een succesvolle aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is complex, juridisch en contextueel, terwijl het aantal zaken niet zodanig groot is dat rechters daarmee dagelijks in aanraking komen. Ook de Zittende Magistratuur zal in de komende jaren expertise moeten opbouwen. Dit is ook van belang bij zaken van overige uitbuiting omdat dat

een relatief nieuw rechtsgebied betreft, waarin de jurisprudentie nog niet de tijd heeft gehad om uit te kristalliseren, terwijl de uitvoerenden in de praktijk sterk afhankelijk zijn van de richting die in de jurisprudentie wordt aangegeven. De Hoofdstukken 11 en 12 bevatten informatie over de jurisprudentie van de afgelopen jaren.

Hoewel de noodzaak tot prioritering wordt onderkend op landelijk niveau, bij politie en Openbaar Ministerie en in de grote steden, is er in de praktijk het probleem van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In eerdere rapportages is hierop ook steeds gewezen. Het blijft van belang om, ook in een periode waarin alle uitgavenniveaus onder druk staan, na te gaan of de geformuleerde beleidsdoelinden op dit belangrijke terrein met de beschikbare middelen kunnen worden gehaald. Vanzelfsprekend is daarvoor niet alleen capaciteit bepalend. Ook bewustwording, attitude, en training spelen een voorname rol.

1.2 Task Force Aanpak Mensenhandel

Het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel is vastgelegd in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM) van december 2004, nog aangevuld met een addendum van februari 2006 specifiek gericht op de bescherming van minderjarige slachtoffers. De praktische betekenis van het NAM, als samenhangend programma ter bestrijding van mensenhandel, lijkt echter enigszins op de achtergrond geraakt.

Dit hangt samen met de activiteiten van de eerder genoemde Task Force Aanpak Mensenhandel. Deze Task Force heeft ten doel om stagnaties in de bestrijding van mensenhandel te signaleren en op te heffen door het wegnemen van praktische beletsel. Hiertoe heeft de Task Force in juli 2009 een Plan van Aanpak (PvA) gepresenteerd. In dit PvA heeft de Task Force ter uitvoering van haar opdracht op basis van geconstateerde knelpunten een aantal acties geformuleerd, en geconcretiseerd in een tiental maatregelen. In het kader van deze maatregelen worden praktische doelen geformuleerd en door de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in de Task Force ten uitvoer gebracht, zoals bijvoorbeeld het onderzoeken van mogelijkheden om te komen tot een programmatische aanpak, in zogenoemde proeftuinen. Daarmee levert de Task Force een wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel.

De praktische werkzaamheid van het PvA neemt niet weg dat de beleidsuitgangspunten die zijn neergelegd in het NAM nog van kracht zijn. Niet alle elementen daaruit zijn terug te vinden in het PvA. Opvallend is vooral dat in het PvA geen bijzondere aandacht wordt gegeven aan minderjarige slachtoffers, terwijl daaraan wel grote behoefte bestaat.

Gelet op de rol van de Task Force om beleidsuitoefening effectief mogelijk te maken door interventies van betrokken sleutelfiguren, zou voor de hand liggen, zoals ook meermalen aangegeven door de NRM dat daarvan ook de NGO's die de beleidsuitvoering mede vormgeven, deel uitmaken. In dit opzicht is het een vooruitgang dat CoMensha wordt uitgenodigd de bijeenkomsten van de Task Force bij te wonen.

De Task Force heeft het Plan van Aanpak geactualiseerd met de Voortgangsrapportage van september 2009. In dit voortgangsbericht geeft de Task Force een overzicht van de resulta-

ten die medio 2009 waren bereikt ten aanzien van de tien geformuleerde maatregelen, in de vorm van zogenoemde ‘*quick wins*’. In de hiernavolgende hoofdstukken komen deze *quick wins* aan bod bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen.

1.3 Aangifte

In veel mensenhandelzaken speelt de aangifte van het slachtoffer een belangrijke rol, als vertrekpunt van een mogelijke strafvervolgning, en als feitelijke basis van de opsporing. Slachtoffers moeten om allerlei redenen echter vaak een hoge drempel over om daadwerkelijk aangifte te doen. Dit houdt meestal verband met vrees voor de dader, of juist met gevoelens van verbondenheid met de dader, of met de (schijnbare) uitzichtloosheid van alternatieven voor de uitbuitingssituatie. Het is van groot belang om nader onderzoek naar de aangiftbereidheid in te stellen, en in kaart te brengen welke factoren kunnen bijdragen aan het laagdrempelig maken van het doen van aangifte. In het kader van een verkenning door justitie van de mogelijkheden van het anoniem doen van aangifte is ook gekeken naar mensenhandel. ROOD, de Utrechtse afdeling van jongeren binnen de SP, Pretty Woman en een voormalig slachtoffer van uitbuiting door een loverboy geven een beeldende beschrijving, op basis van hun onderzoek, van de problemen waar slachtoffers van loverboys zoal tegen aanlopen bij het doen van aangifte.¹

Het komt regelmatig voor dat een aangifte of een belastende verklaring weer wordt ingetrokken. Dit hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de strafbaarheid van de verdachte. Mensenhandel is geen klachtdelict: er kan een veroordeling plaatsvinden zonder aangifte of melding door het slachtoffer. Daarnaast speelt een rol dat steeds rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat het slachtoffer de aangifte of verklaring heeft ingetrokken onder bedreiging. Ook zonder aangifte kan een mensenhandelzaak worden opgepakt. Zo kan bijvoorbeeld door middel van taps en observaties bewijs worden vergaard en kunnen de slachtoffers worden gehoord nadat de verdachten zijn opgepakt. De zaak Sneep is hier een goed voorbeeld van.

BNRM ontvangt vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsorganisaties regelmatig opmerkingen en klachten over zaken van slachtoffers mensenhandel die niet of niet goed worden opgepakt door politie en OM. Het gaat daarbij onder meer om buitenlandse slachtoffers (bijvoorbeeld in vreemdelingenbewaring) die niet in de gelegenheid worden gesteld aangifte te doen, geen bedenktijd of B9 krijgen aangeboden of wier zaken volgens hen ten onrechte worden geseponeerd of op de plank belanden.

Tegelijkertijd geven politie en OM aan dat zij veel capaciteit kwijt zijn aan ‘kansloze B9-aanvragen’. Zij doelen op het fenomeen dat buitenlanders die Nederland moeten verlaten c.q. geen uitzicht hebben op een verblijfsstatus – soms juist in het laatste stadium – te kennen geven slachtoffer van mensenhandel te zijn of worden als zodanig herkend door bijvoorbeeld

¹ ROOD Utrecht, juni 2009. Slachtoffers van Loverboys, Een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, zie ook onder §4.2.3.

advocaten of hulpverleners. Er wordt aangifte van mensenhandel gedaan en de aangever krijgt een B9-verblijfsvergunning van de IND. Maar de aangiftes bevatten weinig tot geen opsporingsindicaties en/of er is sprake van oude feiten die nog maar moeilijk onderzoekbaar of verifieerbaar zijn. Deze zaken kunnen daardoor zelden succesvol worden afgesloten. Wel kosten deze zaken (soms veel) capaciteit, omdat ze – conform de Aanwijzing mensenhandel – moeten worden onderzocht. BNRM onderkent dit probleem. Een directe oplossing voor dit probleem is echter nog niet voorhanden.

Ook wanneer aangiften wel voldoende opsporingsindicaties bevatten, worden de desbetreffende zaken niet in alle gevallen behandeld. BNRM heeft onderzoek gedaan naar deze zogenoemde plankzaken. Oorzaken zijn een discrepantie tussen enerzijds de prioriteit voor de opsporing van mensenhandel en anderzijds de daarvoor werkelijk beschikbare capaciteit, en het weglekken van een deel van de capaciteit naar zaken zonder veel indicaties, zoals in een deel van de B9-gevallen. In Hoofdstuk 8, Opsporing zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven.

BNRM heeft ook onderzoek ingesteld naar de beklagprocedure bij het gerechtshof tegen het seponeren van een mensenhandelzaak op grond van art. 12 Wetboek van Strafvordering. In 43 van de 44 onderzochte zaken heeft het hof het beklag ongegrond verklaard, veelal wegens een gebrek aan opsporingsindicaties ondanks uitvoerig onderzoek van de politie. In Hoofdstuk 5, B9 en voortgezet verblijf (B16/7) worden de resultaten weergegeven.

1.4 Schadevergoeding

In NRM5 zijn de mogelijkheden beschreven die een slachtoffer in beginsel ter beschikking staan om de geleden schade te verhalen. In deze rapportage wordt aandacht besteed aan de vraag of de schadevergoedingsmaatregel die de rechter desgevraagd of ambtshalve bij het strafvonnis kan opleggen in de praktijk effectief is. Ook is gekeken naar de praktische betekenis van een beroep op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Uit het jurisprudentieonderzoek van BNRM blijkt dat de vorderingen tot schadevergoeding van slachtoffers door de rechter, met name als het materiële schade betreft, vaak als niet eenvoudig niet-ontvankelijk worden verklaard. Wanneer de vordering wel (deels) wordt toegewezen en een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, int het Centraal Justitiële Incasso Bureau (CJIB) het toegekende bedrag voor het slachtoffer. Uit paragraaf 4.3. van Hoofdstuk 4, Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers blijkt dat deze procedure geen garantie biedt voor (snelle) afhandeling noch voor een uiteindelijk positief resultaat. Een beroep op het Schadefonds biedt nog de beste kans. De uitkeringen van dit fonds kunnen echter geen betrekking hebben op gederfde inkomsten.

Dat het ook anders kan blijkt uit de hieronder door Van Delden beschreven situatie in de Verenigde Staten:

Restitutie in de Verenigde Staten²

In de VS bestaan verschillende wijzen waarop restitutie, oftewel de maatregel van schadevergoeding, binnen de strafoplegging in federale zaken moet worden gehanteerd. Bij sommige delicten heeft restitutie een discretionair (*discretionary*) en dus vrijblijvend karakter. Bij de meeste andere – de zogeheten Titel 18 misdrijven, waaronder diverse mensenhandelbepalingen³ – heeft restitutie evenwel een verplichtend (*mandatory*) karakter. De wetgever heeft bij dit laatste type restitutie het oog gehad op een ambtshalve door het gerecht op te leggen volledige schadeloosstelling van het slachtoffer. Medische kosten – waaronder psychologische en psychiatrische schade en fysiotherapie – verloren inkomsten, advocatenkosten, tijdelijke verblijfskosten, kinderopvang, en alle andere kosten die als een direct (*proximate*) gevolg kunnen worden beschouwd van het strafbare feit, dienen in zijn geheel te worden vergoed door de veroordeelde(n).⁴ Alle schade die als direct gevolg kan worden gezien van het strafbare feit is dus volledig voor schadevergoeding vatbaar. Bijkomend voordeel van de verplichte restitutie is dat deze automatisch als een op zichzelf staande maatregel wordt betrokken bij de op te leggen bijzondere voorwaarden binnen een voorwaardelijke invrijheidsstelling, waarbij deze als presiemiddel kan fungeren om supervisie te houden op een veroordeelde.⁵

Vergeleken met de Nederlandse situatie verschilt de Amerikaanse invalshoek aanmerkelijk wat betreft vrijblijvendheid rondom het verhalen van de schade voor het slachtoffer. Waar het Nederlandse OM in de Aanwijzing mensenhandel⁶ geen verplichtingen aangaat voor of rangorde stelt aan manieren van financieel rechtsherstel, is het verhalen van de schade voor het slachtoffer in de VS wettelijk verplicht. De Amerikaanse aanklager treedt tevens aanmerkelijk proactief op, gelet op de uitvoering van het verhalen van de schade voor de slachtoffers. Hoewel het onderhavige onderzoek naar restitutie in Amerika zich richtte op overige uitbuitingzaken, werden in diverse zaken huizen en kantoren in beslag genomen met het oog op verbeurdverklaring.⁷ In Nederland heeft de wetgever dit ook mogelijk gemaakt op grond van conservatoir beslag (artikel 94a Sv), maar hier wordt in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt bij mensenhandelzaken.^{NRM5}

Zowel internationaal als ook in Nederland is er aandacht voor de positie van het slachtoffer. Zo heeft Nederland naar aanleiding van het EU Kaderbesluit slachtofferzorg (2001)⁸ een aantal verplichtingen omgezet in het wetsvoorstel ‘Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces’.^{NRM5} Hierin wordt onder andere ingegaan op de rechten van slachtoffers op schadevergoeding en wordt voorzien in een voorschotregeling.⁹ Het ligt voor de hand dat de

2 Van Delden, 2009.

3 Zie §12.6.3.

4 USC Titel 18 par. 2237, 2248, 2259(b)(3), 2264.

5 Zie USC Titel 18 par. §3563(a).

6 *Stb.* 2008, 253.

7 *USA v. A.D. Kaufman and L.J. Kaufman*, no. 04-40141-01,02, US District Court for the District of Kansas, U.S. Dist. Lexis 39107. In deze zaak zijn zelfs vier panden van de verdachten in beslag genomen; *USA v. Jefferson N. Calimlin, Elnora Calimlin, Jefferson M. Calimlin*, USDS Wisconsin, no. 04-CR-248; *USA v. Varsha Mahender Sabhnani and Mahender Murlidhar Sabhnani*, USDC for the Eastern District of New York, no. 07-cr-429 (ADS) (WDW), Lexis 55108.

8 EU Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Kaderbesluit van 15 maart 2001, *PbEG* 2001, L 082, pp. 1-4.

9 Het wetsvoorstel omvat het recht op informatie over de strafrechtelijke procedure (met inbegrip van de afloop) tegen de verdachte, recht op correcte bejegening, recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces, recht op kennisneming van processtukken en het recht

regeling ook van toepassing wordt op mensenhandel, dat immers ook veelal een (ernstige) inbreuk op de lichamelijke integriteit inhoudt.¹⁰

Uit het rapport *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region* van de OVSE (2008) blijkt dat het probleem voor slachtoffers om schadevergoeding te krijgen ook in andere landen speelt.¹¹ Er zijn strafrechtelijke, civielrechtelijke en arbeidsrechtelijke procedures en in sommige landen ook schadefondsen (zoals in Nederland) maar desondanks is het voor slachtoffers moeilijk om hun schade vergoed te krijgen, hetzij van de dader zelf hetzij van de Staat.

In dit verband bevelen de OVSE, UNHCR en de Raad van Europa aan om opbrengsten uit misdrijven (*criminal assets*) te gebruiken om slachtoffers te compenseren of fondsen op te richten om slachtoffers te helpen en te rehabiliteren.¹²

1.5 De loverboymethode

Er worden in Nederland veel minderjarige slachtoffers gemaakt door mensenhandelaren die worden aangeduid met de term loverboy. Meestal wordt hiermee bedoeld op de werkwijze van een veelal jonge mensenhandelaar die met verleidingstechnieken kwetsbare jonge meisjes zodanig aan zich bindt dat hij ze in de prostitutie voor hem aan het werk kan zetten. De minister van Justitie heeft in dit verband de term “pooierboy” geïntroduceerd, om geen misverstand te laten bestaan over het karakter van deze vorm van mensenhandel. Het vervangen van de term lost op zichzelf echter niet het probleem op dat deze gemakkelijk aanleiding kan zijn tot misverstanden, omdat de inhoud ervan niet eenduidig is. Dit hangt samen met het feit dat de werkwijzen van mensenhandelaren voortdurend veranderen. De loverboymethode is daarvan een voorbeeld. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen meer om jonge jongens, noch uitsluitend om kwetsbare jonge Nederlandse meisjes, noch slechts om verleidingstechnieken, en ook niet alleen om uitbuiting in de seksindustrie. Daarmee is de term loverboy (of pooierboy) niet meer in alle gevallen onderscheidend. De term is echter wel ingeburgerd, en wordt in de praktijk niet misverstaan. In dit opzicht is het woord “pooierboy” in feite minder duidelijk.

op het toevoegen van stukken aan het procesdossier, recht op bijstand van een raadsman en recht op een tolk, spreekrecht op de terechtzitting, rechten van nabestaanden, en een voorschotregeling: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken II 2007/08*, 30 143, A, p.7.

10 Zie ook §2.6.

11 OSCE-ODIHR, mei 2008.

12 OSCE-ODIHR, mei 2008, p. 42. Het VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad bepaalt overigens dat lidstaten – voor zover dit op grond van nationaal recht mogelijk is – primair moeten overwegen om bijvoorbeeld in beslag genomen opbrengsten van misdrijven terug te geven aan de verzoekende staat zodat deze de slachtoffers van misdrijven kan compenseren, zie art. 14 lid 2 VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad.

1.6 Dataverzameling

Voor de uitvoering van het beleid ter bestrijding van mensenhandel is een goede vastlegging van gegevens onontbeerlijk. De landelijke registratie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel is opgedragen aan CoMensha. Verder wordt informatie met betrekking tot strafzaken geregistreerd in OM-data, en houdt de IND vreemdelingenrechtelijke aspecten bij. Al deze door verschillende organisaties uitgevoerde registraties hebben beperkingen waarop in de Hoofdstukken 4, 5 en 10 nader zal worden ingegaan.

Het ontwikkelen van een goede Nederlandse standaard voor de registratie van gegevens over mensenhandel, inclusief een eenduidige definiëring van slachtofferschap, is ook van belang in internationaal perspectief. Internationaal bestaat veel aandacht voor het genereren van cijfermatige kennis over mensenhandel. Verschillende recente initiatieven zijn gericht op verbetering van dataverzameling op mensenhandelgebied, zoals het door de Europese Commissie gefinancierde gezamenlijke project van de Oostenrijkse overheid, IOM en diverse projectpartners, dat resulteerde in richtlijnen voor dataverzameling op mensenhandelgebied. Ook ICMPD, een van de projectpartners van het bovengenoemde project, is al enige jaren actief in het opzetten van mensenhandeldatabases in verschillende Europese landen. Bruikbaarheid en nut voor de landen in kwestie is een belangrijk uitgangspunt binnen het werk van ICMPD. In Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen worden deze initiatieven nader beschreven. Hierbij speelt overigens wel de vraag mee hoe groot de rol van cijfermatige informatie kan zijn. Cijferoverzichten kunnen wel aangeven waarop de inspanningen zich dienen te richten en een indicatie geven van de benodigde capaciteit, maar voor het formuleren van oplossingen in de preventieve en repressieve sfeer is ook kwalitatieve informatie nodig. Ook van het streven naar internationale harmonisatie van dataverzameling kan niet alle heil worden verwacht. Omdat mensenhandel weliswaar vaak internationaal georganiseerd is, maar zich manifesteert in specifieke lokale context, is op landensituaties toegepaste informatie minstens zo belangrijk. De inspanningen om tot een omvattend systeem van dataverzameling te komen moeten derhalve wel in verhouding staan tot het daarvan te verwachten resultaat. Het is hoe dan ook van belang de internationale ontwikkelingen op het gebied van (slachtoffer)registratie goed te volgen.

1.7 *Systematic review*

Methodologische beperkingen, ontbrekende data,¹³ verschil van mening over definities, gebrek aan overeenstemming over de vraag of er verschil is tussen gedwongen en vrijwillige prostitutie¹⁴ en tegenstrijdige onderzoeksresultaten kenmerken en bemoeilijken het onderzoek op mensenhandelgebied¹⁵.

¹³ Chawla et al., 2009

¹⁴ GAO, 2007

¹⁵ Zie ook Cwikel & Hoban, 2005; GAO, 2006; Tyldum & Brunovskis, 2005; World Congress against CSEC, 2001

Hoewel er allerlei initiatieven ontwikkeld zijn om mensenhandel tegen te gaan en de slachtoffers ervan te steunen en hoewel er veel geschreven is over deze initiatieven is er maar heel weinig bekend over de implicaties ervan. In feite weten we niet ‘*what works*’. Dit komt omdat de meeste publicaties vooral descriptief van aard zijn, gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Het meeste onderzoek gebruikt sleutelfiguren als informatiebron¹⁶ en slechts zeer weinig interventies worden vergezeld door evaluatieonderzoek. Zeker onafhankelijk onderzoek, dat wil zeggen niet verricht door degenen die de interventie ontwierpen of uitvoerden, is schaars¹⁷ en *random sampling* komt heel weinig voor.¹⁸ Vaak ook gaat het om onderzoek met zeer kleine onderzoeksgroepen en is van triangulatie geen sprake.

Goede evaluaties van anti-mensenhandelinterventies zijn echter schaars¹⁹ terwijl de ernst van het delict en de impact ervan op de slachtoffers maken dat het van groot belang is om meer inzicht te krijgen in de werking en effecten van anti-mensenhandel strategieën en interventies. Ook al omdat we weten we dat ze ‘*collateral damage*’ kunnen veroorzaken,²⁰ bijvoorbeeld door beperkingen te stellen aan de mogelijkheden van jonge vrouwen om te migreren of zelfs om te reizen.

Om in dit opzicht wat vooruitgang te boeken nam BNRM, samen met de Universiteit van Amsterdam en het NSCR, het initiatief voor een zogenaamde *systematic review* oftewel een systematisch literatuuroverzicht van onderzoek naar strategieën en interventies op het terrein van mensenhandel.²¹ De *review*, waarvoor op het moment van schrijven van deze rapportage een gedetailleerd onderzoeksplan (protocol) ter beoordeling ligt bij de Campbell Collaboration,²² beperkt zich om verschillende redenen tot grensoverschrijdende mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in de seksindustrie.²³ Het doel van de *review* is tweeledig, namelijk informatie genereren over:

- de effecten van anti-mensenhandelinterventies en
- de sterke en zwakke punten van het onderzoek op dit onderzoeksgebied.

1.8 De Nederlandse Antillen en Aruba

De taken en bevoegdheden van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) beperken zich tot Nederland. De Nederlandse Antillen en Aruba, die onderdeel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, vallen buiten het onderzoeksterrein van de NRM. Om deze reden is in eerdere rapportages van de NRM niet ingegaan op de situatie met betrekking

16 Gozdziaik & Bump, 2008

17 Chase & Statham, 2005; Laczko, 2005

18 Gozdziaik & Bump, 2008

19 GAO, 2007

20 Boermans, 2009; Dottridge, 2007b; Limanowska, 2003

21 Inmiddels is ook het WODC betrokken bij de *review*.

22 Een internationaal onderzoeksnetwerk dat *systematic reviews* van sociale interventies produceert en verspreidt teneinde te bevorderen dat besluitvorming goed geïnformeerd gebeurt (zie www.campbellcollaboration.org).

23 Zie voor een nadere toelichting op en verantwoording van het onderzoek het protocol dat op bovengenoemde site te vinden is.

tot mensenhandel in de eilandstaten van het Koninkrijk. In het licht van de voorgenomen staatkundige hervormingen wordt ook aan de mensenhandelsituatie op deze eilandstaten kort aandacht besteed.

Op de Nederlandse Antillen en Aruba worden reeds stappen ondernomen om mensenhandel aan te pakken. Zo vond in juni 2008 op Aruba een miniconferentie plaats over mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie op Aruba, de Nederlandse Antillen en in Nederland. Tijdens deze conferentie noemden de ministers van Justitie van de drie landen de aanpak van mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie een prioriteit binnen alle landen van het Koninkrijk. In de slotconclusies van de conferentie werd voorts onder meer het belang van een goede samenwerking benadrukt, alsmede het belang van ketensamenwerking, expertiseopbouw, training van mensen die met slachtoffers in aanraking komen en voorlichting. Op 28 januari 2009 werd een *Memorandum of Understanding* (MoU) mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba getekend door de ministers van Justitie van de drie landen. In deze MoU is onder meer vastgelegd dat de samenwerking tussen de drie landen zal worden geïntensiveerd²⁴ en dat aan de bestrijding van mensenhandel prioriteit zal worden gegeven. Ook is overeengekomen dat de bepalingen in het VN Palermo Protocol (2000) en het Verdrag van de Raad van Europa (2005) inzake de bestrijding van mensenhandel zo spoedig mogelijk in de wet- en regelgeving van de landen worden geïmplementeerd. Daarnaast zijn in de MoU afspraken over controle, opsporing en vervolging opgenomen, en is invulling gegeven aan preventie en bescherming van slachtoffers.

Op Aruba is strafwetgeving op het gebied van mensenhandel inmiddels gereed; de wetgeving komt grotendeels overeen met de Nederlandse wetgeving. Voor zover bij BNRM bekend zijn op Aruba tot op heden geen verdachten vervolgd terzake mensenhandel. Wel zijn vier vooronderzoeken naar mensenhandel uitgevoerd²⁵ echter, deze hebben niet geresulteerd in vervolging voor mensenhandel.²⁶ Op de Nederlandse Antillen bestaat nog geen strafwetgeving terzake mensenhandel, wel ligt een wetsvoorstel bij de Raad van Advies. In de praktijk worden gevallen van mensenhandel wel aangepakt via andere strafbepalingen zoals het gebruik van valse documenten en mensensmokkel.

Het Amerikaanse TIP-rapport 2009 kent aan de Nederlandse Antillen een *Tier 2 (Watch List)* toe. De voornaamste kritiek uit het TIP-rapport heeft betrekking op gebrek aan wetgeving terzake mensenhandel op de Nederlandse Antillen. Het gebrek aan wetgeving op dit punt staat een succesvolle vervolging van mensenhandelaren in de weg, aldus het rapport. Kritiek in het TIP-rapport heeft voorts betrekking op slachtofferbescherming, die voornamelijk ad hoc bescherming zou betreffen. Op het gebied van preventie werden weliswaar verschillende maatregelen genomen, maar geen actie werd ondernomen om de vraag naar prostitutie

24 Onder meer is opgenomen dat Nederland assistentie verleent in de vorm van expertiseoverdracht.

25 Drie onderzoeken hadden betrekking op uitbuiting in de arbeids sfeer, één onderzoek betrof seksuele uitbuiting.

26 Gesprek Nationaal Rapporteur Mensenhandel met de landcoördinatoren van Aruba en de Nederlandse Antillen, 8 juli 2009.

te verminderen, aldus het TIP-rapport. De aanbevelingen in het TIP-rapport hebben onder meer betrekking op het implementeren van mensenhandelwetgeving, het formaliseren van procedures die zien op pro actieve identificatie van slachtoffers, en voorlichting aan prostituanten en voordeeltrekkers van economische uitbuiting. Hoewel in het TIP-rapport kritiek wordt geuit op de Nederlandse Antillen, wordt ook aangegeven dat de Nederlandse Antillen belangrijke stappen zetten om volledig in overeenstemming te komen met minimum standaarden ter bestrijding van mensenhandel.

Zoals uit bovenstaande blijkt zijn verschillende stappen gezet in de preventie en bestrijding van mensenhandel op Aruba en de Nederlandse Antillen. Tevens is duidelijk dat wetgeving en beleid nog in ontwikkeling zijn en dat de aanpak van mensenhandel dus (nog) niet optimaal is. Dit heeft voor een deel te maken met gebrek aan capaciteit en middelen. Hoewel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, zoals gezegd, tot op heden geen bemoeienis met Aruba en de Nederlandse Antillen heeft gehad, zal dit veranderen op het moment dat de van de Nederlandse Antillen deel uitmakende BES-eilanden bijzondere gemeenten van Nederland worden. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen dan immers gemeenten binnen Nederland en vallen derhalve binnen de taken en bevoegdheden van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Hoewel Curaçao en Sint Maarten landen worden binnen het Koninkrijk, en Aruba zijn status aparte behoudt, is er wel samenwerking tussen de landen en Nederland, onder meer tot uitdrukking komend in het MoU.

1.9 Rapporteurs in de EU-lidstaten

De Haagse Verklaring uit 1997 beveelt alle landen van de EU aan een nationaal rapporteur mensenhandel aan te stellen. Tot op heden hebben, naast Nederland, enkele andere landen een instituut dat enigszins vergelijkbaar is met het instituut nationaal rapporteur mensenhandel zoals dat in de Haagse Verklaring werd aanbevolen. De onafhankelijke positie van de NRM is internationaal gezien zo goed als uniek. In andere landen is de nationaal rapporteur, of een vergelijkbaar mechanisme, veelal ingebed binnen een organisatie van de overheid, zoals een ministerie of de politie. Vanuit diverse andere landen wordt wel aangegeven dat er belangstelling bestaat voor de aanstelling van een dergelijke functionaris, of dat men de aanstelling van een nationaal rapporteur overweegt, ook buiten de EU.²⁷

Ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) roept staten op te overwegen een nationaal rapporteur aan te stellen – of een ander mechanisme – om maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en de implementatie van natio-

²⁷ Volgens het OVSE-jaarverslag 2008 gaf 38,8% van de OVSE-lidstaten en partnerlanden desgevraagd aan dat zij een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme kennen – in totaal 26 – 23,9% van de staten rapporteerden dat dit in hun land niet het geval is, *Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms, 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting*, 13 November 2008. Meer hierover in Hoofdstuk 3, §3.6.1.

nale wettelijke vereisten te monitoren.²⁸ In de toelichting bij de verdragstekst wordt als voorbeeld het onafhankelijke instituut NRM in Nederland genoemd.

Vanaf de oprichting in april 2000 heeft de NRM zich ingezet om de benoeming van rapporteurs mensenhandel in andere EU-landen, maar ook daarbuiten, te stimuleren^{NRM}. Dit om de in Nederland verzamelde informatie gemakkelijker in een breder perspectief te kunnen plaatsen en te kunnen bezien, vergelijkingen te kunnen maken en eventuele verschuivingen over de grenzen, ten gevolge van het gevoerde beleid, beter te kunnen signaleren. Het is dan ook positief dat de Raad van de Europese Unie in juni 2009 raadsconclusies aannam over de oprichting van een informeel EU-netwerk van nationale rapporteurs mensenhandel of vergelijkbare mechanismen. In dit document worden alle lidstaten uitgenodigd deel te nemen aan een informeel en flexibel netwerk om het begrip van het fenomeen mensenhandel te vergroten en met het doel om de EU en de lidstaten te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare – actuele – strategische informatie op het terrein van mensenhandel.²⁹ Van belang is dat in deze conclusies (wederom) iedere lidstaat wordt uitgenodigd een nationale rapporteur of vergelijkbaar mechanisme aan te wijzen. De EU geeft aan dat het nuttig zou zijn voor iedere staat een specifiek coördinatie- en rapportagemechanisme te hebben, en onderschrijft de aanbevelingen van het OVSE-rapport dat nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen staten behulpzaam zouden moeten zijn om kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verzamelen, te analyseren, en daarover te rapporteren om de maatregelen tegen mensenhandel te verbeteren.³⁰ Onder Zweeds EU-voorzitterschap is met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen inmiddels een begin gemaakt, met bijeenkomsten in Stockholm³¹ en Wenen.³² Ook in Brussel is een soortgelijke bijeenkomst geweest.³³ Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast.

1.10 De inhoud van deze rapportage

In deze rapportage wordt cijfermateriaal gepresenteerd tot en met het jaar 2008, met de nadruk op cijfers over 2007 en 2008, dit in aansluiting op de Zesde rapportage die cijfers bevatte tot en met 2006. In enkele gevallen zijn er echter geen gegevens over 2008 beschikbaar. Gegevens uit OM-data hebben om praktische redenen geen betrekking op 2008. Wel kan

28 Art. 29 lid 4 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), *Trb.* 2006, 99.

29 Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, 2946th meeting, Luxemburg, 4 juni 2009.

30 Statement by the European Union at the 739th Meeting of the OSCE Permanent Council – In response to the report by the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, PC.DEL/972/08, 13 november 2008. Turkije, Kroatië en de voormalige Yugoslav Republic of Macedonië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië, IJsland, Lichtenstein, Oekraïne, Moldavië en Armenië scharen zich achter deze verklaring.

31 28 mei 2009.

32 10 september 2009.

33 18 juni 2009.

vanaf dit jaar ook worden beschikt over cijfermateriaal met betrekking tot schadevergoeding (CJIB) en hoger beroep (OBJD).

De rapportage is een aanvulling op hetgeen in eerdere rapportages aan de orde is geweest. In beginsel is informatie tot 1 juli 2009 meegenomen. Van sommige onderwerpen is ook informatie van latere datum verwerkt, wanneer dit het geval is, staat dit vermeld. Er wordt aandacht besteed aan slachtoffers, de hulpverlening aan de slachtoffers, de bestuurlijke aanpak, de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, het relevante wettelijke kader, en internationale ontwikkelingen. Ook komt in deze rapportage een aantal meer specifieke onderwerpen aan de orde. In aparte hoofdstukken worden de zogenoemde overige uitbuiting, het *non punishment*-beginsel, de mensenhandel met het oog op orgaanverwijdering en de B9-regeling en het voortgezet verblijf op grond van B16/7 van de vreemdelingencirculaire behandeld. Daarnaast worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek van BNRM naar de jurisprudentie van de afgelopen jaren met betrekking tot mensenhandel.

Aan het eind van elk hoofdstuk is een paragraaf opgenomen met de belangrijkste conclusies uit de informatie die in het betreffende hoofdstuk wordt weergegeven. Het laatste hoofdstuk bevat, zoals ook in eerdere rapportages, een aantal aanbevelingen.

In Hoofdstuk 2, Wet- en regelgeving worden ontwikkelingen in de Nederlandse regelgeving besproken die van belang zijn voor de aanpak van mensenhandel. Naast artikel 273f Sr komen ook het al genoemde voorstel voor een nieuwe wet regulering prostitutie (werktitel: Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Wrp) en de Wet politiegegevens die op 1 januari 2008 in werking is getreden, aan de orde. Voorts wordt aangegeven welke wijzigingen in andere wetten relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel, zoals de Huisvestingswet. Ook wordt aandacht besteed aan ophanden zijnde wet- en regelgeving, waaronder het (concept) wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid en het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot voordeelontneming.

In Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen binnen de VN, de EU, de Raad van Europa en de OVSE. Dit betreft onder meer bevindingen van internationale (VN) mechanismen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, de implementatie van het EU-Actieplan tegen mensenhandel, de oproep aan landen om een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme in te stellen, en de op 20 juli 2009 in werking getreden EU-Richtlijn sancties werkgevers voor illegale tewerkstelling. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het risico dat bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers, in het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel, leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa (2005) is bereikt.

De positie van slachtoffers van mensenhandel, en de mogelijkheden van opvang en hulp die hen ten dienste staan, worden besproken in Hoofdstuk 4, Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers. In dit hoofdstuk worden de cijfers van CoMensha over slachtoffers gepresenteerd, en worden enkele specifieke groepen slachtoffers beschreven. Voorts wordt aandacht

gevraagd voor de wenselijkheid om op korte termijn te komen tot opvang en hulp die beter is toegespitst op de specifieke omstandigheden en noden van slachtoffers van mensenhandel, en met name ook van minderjarigen. Ten slotte komen belangrijke nieuwe initiatieven in de opvang en de zorg aan bod.

Hoofdstuk 5, B9 en voortgezet verblijf (B16/7) bevat onder meer informatie over de gewijzigde regelingen in de hoofdstukken B9 en B16/7 in de vreemdelingencirculaire. Er wordt aandacht besteed aan de problemen die in de praktijk worden ondervonden met de toepassing van de B9-regeling. BNRM heeft een expertmeeting georganiseerd over aangiften met onvoldoende opsporingsindicaties die, gelet op het beleid elke aangifte op te nemen en in te zenden, veel vergen van de capaciteit van politie en justitie. Deze kwestie wordt ook wel aangeduid als “misbruik B9?”. De uitkomsten van deze expertmeeting worden in dit hoofdstuk weergegeven. BNRM heeft voorts een onderzoek ingesteld naar het gebruik door slachtoffers van mensenhandel van de beklagmogelijkheid ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering tegen de beslissing tot niet verdere vervolging. Er is gekeken naar 44 beklagzaken die door het hof zijn beoordeeld. Ook is onderzoek ingesteld naar de problemen die zich voordoen bij het voortgezet verblijf (B16/7 vreemdelingencirculaire). De resultaten van deze beide onderzoeken zijn eveneens opgenomen in Hoofdstuk 5.

Het zogenoemde *non punishment*-beginsel komt aan de orde in Hoofdstuk 6, Slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel. Het *non punishment*-beginsel kan de werking hebben van een strafuitsluitingsgrond. De NRM vraagt er in dit hoofdstuk aandacht voor dat identificatie van slachtoffers van mensenhandel die in eerste instantie verdachte zijn van een (in de mensenhandelsituatie gepleegd) strafbaar feit, bijzonder lastig kan zijn. Ook op dit punt is bewustzijn van de problematiek cruciaal. Daarnaast wordt in het hoofdstuk ingezoomd op mogelijke vreemdelingenrechtelijke consequenties voor buitenlandse slachtoffers die tevens dader zijn en wordt over de grens gekeken naar hoe andere landen met de problematiek omgaan.

In Hoofdstuk 7, Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel, wordt allereerst een beeld gegeven van allerlei nieuwe vormen van prostitutie en seksgerelateerde bedrijvigheid. Er wordt gewaarschuwd voor het effect dat wanneer maatregelen worden getroffen tegen uitbuiting binnen een bepaalde sector, of op een bepaalde locatie, de handel zich vaak snel verplaatst: het zogenoemde waterbed-effect. Dit effect wordt nog versterkt doordat gemeenten hun eigen beleid kunnen vormen, hetgeen leidt tot grote lokale verschillen waarvan de handel gebruik kan maken. Daar komt bij dat in veel gemeenten de taakverdeling tussen gemeente en politie op het punt van toezicht en handhaving niet duidelijk zijn afgebakend. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Ook dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

De opsporing komt aan bod in Hoofdstuk 8 Opsporing. In dit hoofdstuk wordt er nogmaals op gewezen hoe moeilijk het vaak is om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, zodat het alleen daarom al zaak is alle kenbare signalen op te vangen. Voorts komt in dit hoofd-

stuk het al genoemde Referentiekader mensenhandel (2008) van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie aan de orde. Dit kader bevat goed bruikbare richtlijnen voor de invulling van de aanpak van mensenhandel door de politie. Wel is het zaak dat de korpsen eraan kunnen worden gehouden deze richtlijnen in de praktijk te brengen.

Aangegeven wordt dat de politie in de praktijk er niet altijd voor kiest capaciteit in te zetten voor de opsporing van mensenhandel, dat het werken met gespecialiseerde teams vruchten afwerpt, en dat het de moeite waard is beletselen voor informatie-uitwisseling weg te nemen. In dit verband is het goed dat de zorg over het functioneren van het Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) binnen de Task Force wordt opgepakt.

In Hoofdstuk 9, Verdachten en daders worden onder meer cijfers over deze groepen gepresenteerd. Voorts wordt aandacht besteed aan onderscheiden werkwijzen van mensenhandelaars en internationale mensenhandelorganisaties; daarbij komt ook de loverboymethode aan de orde. Aangegeven wordt dat allerlei personen en instellingen bewust of onbewust meewerken aan mensenhandel, door die (in)direct mede mogelijk te maken: deze worden wel aangeduid met de term “*facilitators*”. Verder wordt een beschrijving gegeven van het zogenoemde barrière model waarin wordt ingezet op het bemoeilijken van mensenhandel door na te gaan welke randvoorwaarden voor mensenhandel kunnen worden weggenomen; daarbij komen de bewuste en onbewuste *facilitators* ook in beeld. In het hoofdstuk wordt aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van methoden voor het tegengaan van gedwongen internet-prostitutie. Ten slotte wordt de zaak “Koolvis” beschreven. In deze zaak is samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (Nigeria), waardoor de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen

In Hoofdstuk 10, OM en vervolging, wordt onder meer aangegeven dat het Openbaar Ministerie in de afgelopen jaren duidelijk ambities heeft getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht, maar dat het openbaar ministerie, zoals ook de politie, soms moeite heeft om de prioriteit in de praktijk waar te maken. In dit verband wordt aandacht gevraagd voor het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit. Een belangrijke stap is de benoeming van regio-officieren van justitie die ook bij de verwerving van zaken een grote rol zullen hebben.

Ook wordt een beroep gedaan op het Openbaar Ministerie om te investeren in zaken op het gebied van de uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, óók om door middel van jurisprudentievorming bij te dragen aan verduidelijking van hetgeen in deze sectoren onder mensenhandel moet worden verstaan.

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd en op punten verduidelijkt.

Hoofdstuk 11, Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie bevat de resultaten van een onderzoek van BNRM naar dit onderwerp. Bestudering van vonnissen vanaf 2007 levert een beeld op van een complex juridische terrein. Het hoofdstuk bevat onder meer cijfermateriaal over de bestudeerde jurisprudentie. Ook wordt ingegaan op de wijze van tenlastelegging en de interpretatie door de rechter van de verschillende bestanddelen van artikel 273f Sr.

Hoofdstuk 12, Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie zoekt in op de gevolgen van het feit dat mensenhandel buiten de seksindustrie nog een relatief nieuw begrip is. De reikwijdte van de strafbaarstelling ervan is nog onduidelijk, zoals blijkt uit de resultaten van een onderzoek van BNRM naar de jurisprudentie inzake overige uitbuiting. Signalering en onderkenning van slachtofferschap door opsporingsambtenaren en inspecties is in de praktijk moeilijk. Overige uitbuiting wordt regelmatig gezien als een minder ernstige vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel echter niet af van de sector waarin deze plaatsvindt. In het hoofdstuk wordt de nog schaarse jurisprudentie over dit onderwerp besproken, en er wordt ingegaan op enkele groepen die bijzondere uitbuitingsrisico's lopen.

Ten slotte worden in Hoofdstuk 13, Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering de resultaten weergegeven van een nadere verkenning van dit onderwerp door BNRM. Hoewel het onderwerp in Nederland (en zeker ook internationaal) in de belangstelling staat, is over het daadwerkelijk voorkomen van het verschijnsel in Nederland nauwelijks informatie beschikbaar. Er zijn hooguit aanwijzingen van bepaalde activiteiten. Waakzaamheid blijft hoe dan ook geboden.

De aanbevelingen in dit rapport zijn opgenomen in Hoofdstuk 14. Daarna volgen een samenvatting en een literatuurlijst. In de bijlagen zijn respectievelijk de tekst van artikel 273f Sr (in de versies geldig tot en vanaf 1 juli 2009), de verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden, aanvullende tabellen en een toelichting bij de tabellen, de reactie van de NRM op het concept Wrp, de reactie op het ACVZ-advies en een activiteitenoverzicht BNRM opgenomen.

Nederlandse wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal ontwikkelingen op het terrein van Nederlandse wet- en regelgeving die relevant zijn voor het onderwerp mensenhandel. Deze worden hieronder beschreven, waarbij §2.2 artikel 273f Sr kort behandelt, gevolgd door een overzicht van recente wijzingen in de vreemdelingenrechtelijke regelgeving voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel (§2.3). Hoofdstuk 5 bevat overigens een uitgebreid overzicht van de huidige B9-regeling en voortgezet verblijf voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel.

Het (concept)wetsvoorstel regulering prostitutie (Wrp) – dat mede tot doel heeft misstanden als mensenhandel tegen te gaan – wordt besproken in §2.4. Andere relevante wet- en regelgeving wordt beschreven in §2.5, waaronder de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet en het besluit politiegegevens en de Huisvestingswet. §2.6 bevat een overzicht van op handen zijnde regelgeving, zoals het wetsvoorstel voor uitvoeringswetgeving ter implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005),¹ het wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid en het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot voordeelontneming.

2.2 Artikel 273f Sr

Sinds het verschijnen van de vorige rapportage van de NRM is art. 273f Sr gewijzigd. Per 1 januari 2008 zijn de bedragen van geldboeten verhoogd. De boete van de vijfde categorie die voor mensenhandel maximaal kan worden opgelegd, bedraagt nu maximaal €74.000 in plaats van €67.000.

Per 1 juli 2009 zijn ook de maximale onvoorwaardelijke gevangenisstraffen verhoogd.²

Een beschrijving van de totstandkoming en inhoudelijke aspecten van art. 273f Sr is overigens opgenomen in NRM5. Hoofdstuk 11 van deze rapportage bevat kwantitatieve en kwalitatieve informatie over relevante (Nederlandse) strafrechtelijke jurisprudentie over mensenhandel in de seksindustrie. Hoofdstuk 12 geeft een overzicht van de huidige Nederlandse strafrechtelijke jurisprudentie in mensenhandelzaken in andere economische sectoren ('overige uitbuiting') en bevat daarbij een vergelijkende blik over de grens.

¹ Zie hierover ook Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen.

² Het voorstel werd door de Tweede Kamer aangenomen op 3 februari 2009. De Eerste Kamer heeft het voorstel zonder stemming aangenomen op 9 juni 2009, *Stb.* 2009, 245.

Verhoging strafmaat

Tijdens het Algemeen Overleg over prostitutiebeleid en mensenhandel met de Tweede Kamer van 19 juni 2008 had de minister van Justitie toegezegd om – in overleg met het Openbaar Ministerie – de wenselijkheid van een verhoging van de strafmaat voor mensenhandel te bezien. In november 2008 werd inderdaad voorgesteld de strafmaat voor mensenhandel te verhogen.³ Het voorstel betrof overigens alleen een verhoging van de maximale onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en niet een verhoging van geldboetes.⁴

In de toelichting bij het voorstel stelde de minister dat mensenhandel een zeer ernstig feit is dat een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit vormt. Niet zelden gaat mensenhandel gepaard met zware georganiseerde criminaliteit. De maatschappelijke verontwaardiging over deze vorm van moderne slavernij is groot en groeiende. Mensenhandel dient dan ook effectief, krachtig en afschrikwekkend te kunnen worden bestraft. In het licht van de maatschappelijke herwaardering van de ernst van mensenhandel is een verhoging van de strafmaat dan ook naar de mening van de minister op zijn plaats: met de verhoging wordt de ernst van het feit beter tot uitdrukking gebracht. Concreet gaat het om de volgende wijzigingen:

- in het eerste lid (ongekwalificeerde vormen van mensenhandel) wordt het strafmaximum verhoogd van zes naar acht jaar;
- in het derde lid (mensenhandel in vereniging gepleegd of mensenhandel gepleegd jegens een slachtoffer jonger dan zestien jaar) wordt het strafmaximum verhoogd van acht naar twaalf jaar;
- in het vijfde lid (mensenhandel gepleegd onder de strafverzwarende omstandigheid van zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar) wordt het strafmaximum verhoogd van twaalf naar vijftien jaar;
- in het zesde lid (mensenhandel de dood tengevolge hebbend) wordt het strafmaximum verhoogd van vijftien naar achttien jaar.

Omdat in het derde lid de strafmaat wordt verhoogd ten aanzien van beide strafverzwarende omstandigheden komt het vierde lid te vervallen. Deze bepaling stelde – tot 1 juli 2009 – de strafmaat op mensenhandel, gepleegd in vereniging én jegens een slachtoffer jonger dan zestien jaar, op maximaal tien jaar.

Vanaf 1 juli 2009 geldt voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel derhalve ten minste een strafmaximum van twaalf jaar. Dit maakt voorlopige hechtenis op grond van de zogenoemde 12-jaarsgrond mogelijk, hetgeen een belangrijke verruiming van de mogelijkheden tot voorlopige hechtenis betekent.⁵ Nu voor ongekwalificeerde vormen van men-

3 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen, nota van wijziging, 27 november 2008, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 386 nr. 9, p. 2.

4 De verhoging van de bedragen van geldboeten per 1 januari 2008 is van toepassing op alle delicten.

5 Art. 67a lid 2 onder 1 Sv.

senhandel het strafmaximum acht jaar bedraagt, is ook de mogelijkheid ontstaan om tegen strafbare voorbereiding van het misdrijf op te treden (art. 46 Sr).

2.3 Wijzigingen in de B9-regeling

De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000) 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 aldus ter beschikking te blijven van politie en OM. Hoofdstuk B16/7 van de Vreemdelingencirculaire 2000 bevat de regeling voor voortgezet verblijf – eventueel na B9 – op humanitaire gronden, onder meer voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

Sinds het verschijnen van de vorige rapportage^{NRM6} is de B9-regeling op een aantal punten aangepast. In principe wordt de verblijfsvergunning op grond van B9 ingetrokken als de strafzaak ten einde komt. De wijziging van mei 2008 hield in dat ook het beroep in cassatie mag worden afgewacht (aangezien de Hoge Raad de zaak nog terug kan wijzen naar het Hof).⁶

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft aangegeven dat een verduidelijking van de categorieën vreemdelingen die aanspraak kunnen maken op de B9-regeling wenselijk was. In april 2009 verscheen vervolgens een nieuwe formulering van de doelgroepen waarin beter tot uitdrukking moet komen dat de B9-regeling op identieke wijze van toepassing is op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn (geweest) in de seksindustrie als op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als gevolg van overige uitbuiting (art. 273f Sr).⁷ Daarnaast staat ook voor (mogelijke) slachtoffers die via Schiphol binnenkomen de bedenktijd open.⁸ Deze laatste wijzigingen van de B9-regeling gelden (met terugwerkende kracht) vanaf 1 januari 2009.

Een overzicht van de huidige inhoud van deze regelingen is opgenomen in Hoofdstuk 5 B9 en voortgezet verblijf (B16/7). Dat hoofdstuk bevat ook de resultaten van verschillende BN-RM-onderzoeken die betrekking hebben op de uitvoering van deze regelgeving: ‘misbruik’ B9-regeling? (§5.3), een analyse van uitspraken van gerechtshoven in beklagzaken (§5.4), en een analyse van IND-dossiers inzake aanvragen voor voortgezet verblijf na B9 (§5.5).

6 *Stcr.* 29 mei 2008, 102 (30 mei 2008): B9/8.1 in werking getreden per 2 juni 2008. De tekst geldend tot 2 juni 2008 luidde dat het beroep in cassatie *niet* in Nederland mag worden afgewacht, aangezien de Hoge Raad slechts oordeelt over de juiste toepassing van het recht en niet over de feiten. Overigens mag cassatie in het belang der wet *niet* in Nederland worden afgewacht, aangezien dit geen verandering in de rechten en positie van partijen te weeg kan brengen en dus geen rechtsgevolgen voor betrokken partijen heeft.

7 Een soortgelijke suggestie is door de NRM ook aan het OM gedaan in verband met de wijziging van de Aanwijzing mensenhandel, zie Hoofdstuk 10, OM en vervolging.

8 Daarnaast bevat deze aanpassing een opvolgende wijziging inzake de verblijfsrechtelijke consequenties van de verschillende vormen van cassatie voor de positie van het slachtoffer van mensenhandel, *Stcr.* 24 april 2009, 78.

2.4 (Concept-)wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche

Eind 2008 is het conceptwetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie, Wrp) aan verschillende instanties ter consultatie voorgelegd. Het voorstel vloeit voort uit – onder meer – het huidige Coalitieakkoord,⁹ het bijbehorende beleidsprogramma en de brief ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ met betrekking tot prostitutie.¹⁰ De wet is bedoeld om de prostitutiebranche te reguleren. Met de nieuwe wet moeten misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel bestreden worden, aldus het kabinet.

Deze wet moet voorzien in een vergunningplicht voor alle seksbedrijven. Tegelijkertijd wordt voor prostitutie een meer omvattende regulering voorgesteld dan voor de overige vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid. Verplichtingen die worden opgelegd aan de exploitant en/of beheerder van een prostitutiebedrijf zullen verder gaan dan de verplichtingen opgelegd aan de exploitant en/of beheerder van een ander seksbedrijf.

De zelfstandig werkende prostituee zal zich dienen te registreren en de klant van illegaal aanbod van prostitutie wordt strafbaar gesteld. Tevens wordt door het concept-wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om geen prostitutiebedrijven toe te staan (nuloptie). De gemeente moet daarvoor wel argumenten hebben die verband houden met de openbare orde, veiligheid of de gezondheid. Prostituees worden strafbaar als zij zonder registratie werken of werken in een bedrijf zonder vergunning. In de vergunningen voor prostitutiebedrijven worden voorwaarden opgenomen over gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Seksbedrijven moeten voor een vergunning een vast adres met vaste telefoonlijn hebben. Voor escortbedrijven komen de vergunningen in een landelijk register.¹¹ Twee (vraag) punten werden expliciet ter consultatie voorgelegd. Dit betrof ten eerste de eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie en de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

Op het moment van schrijven van deze rapportage was het voorstel voor advies bij de Raad van State ingediend. Het was nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

Ook de NRM heeft, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel, een aantal opmerkingen gemaakt bij het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel zoals ter consultatie voorgelegd eind 2008.¹² De brief met nadere opmerkingen van de NRM bij het

⁹ Het kabinet had hierin wetgeving aangekondigd om problemen in de prostitutiebranche aan te pakken.

¹⁰ Project Veiligheid begint bij voorkomen, *Kamerstukken II 2007/08*, 28 684, nr. 119. Zie ook Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PVDA en ChristenUnie, 7 februari 2007, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 4. Een aantal (oorspronkelijke) uitgangspunten bij het (concept)wetsvoorstel zijn opgenomen in de brief van 16 mei 2008 van de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II 2007/08*, 25 437, nr. 56.

¹¹ Persbericht Ministerie van BZK, Kabinet vraagt advies over wet regulering prostitutie, 9 december 2008.

¹² Het conceptwetsvoorstel is voor advies eind 2008 ook gestuurd naar gemeenten, politie en Openbaar Ministerie, Belastingdienst, advocatuur en rechtspraak, belangenorganisaties van prostituees en seksbedrijven,

conceptwetsvoorstel zijn opgenomen in Bijlage 5. Hieronder volgt – in hoofdlijnen – een weergave van de op dit concept gemaakte opmerkingen.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen naar de mening van de NRM nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage van de NRM (2007) om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Een vergunning op zich vormt echter geen garantie tegen mensenhandel. Naast consistente en zichtbare handhaving van het legale circuit moet de benodigde capaciteit worden vrijgemaakt voor een intensieve(re) bestrijding van activiteiten van degenen die geld verdienen aan gedwongen sekswerk in het illegale circuit.

Het toepassingsbereik van het (concept)wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term ‘seksbedrijven’ in artikel 1 sub c is, mede gezien de toelichting, zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen.

Registratie biedt onder meer de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren en zou daarom alle sekswerkers moeten betreffen, niet alleen zelfstandig werkende prostituees. Registratie moet worden gezien als een middel en niet als een doel op zich. Het is dan ook van groot belang dat degenen die zullen worden belast met die registratie over de benodigde expertise beschikken. Het is niet te verwachten dat dit in alle – en met name kleine – gemeenten te realiseren is. Clustering hiervan ligt daarom in de rede.

Het blijft voor de aanpak van mensenhandel, ook met een kader zoals nu voorgesteld, cruciaal dat alle bij toezicht en handhaving van de seksindustrie betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen, te meer gelet op het risico van verschuivingseffecten van het legale naar het illegale circuit. In het voorstel is niets over inspanningsverplichtingen vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. Wetttekst en MvT bevatten hiervoor weinig aanknopingspunten, anders dan een voorstel tot evaluatie. Het controleren van vergunningen behoort tot de taken van een gemeente. Indien sprake is van mensenhandel, ligt er een (opsporings)taak bij de politie. Ook wanneer een gemeente haar bestuurlijke toezichttaak (deels) overdraagt aan politie, moet duidelijk zijn welke taken wel en welke niet worden overgedragen, en welke taken

het expertisecentrum SOA Aids Nederland, het College Bescherming Persoonsgegevens en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha).

dus bij een gemeente blijven liggen. Verwacht kan worden dat ook het controleren van vergunningen vooral een taak voor politie zal blijven. De taakverdeling tussen bestuur en politie is nog niet nader uitgewerkt.¹³ In afspraken tussen bestuur en politie moet overigens ook de uitwisseling van informatie worden geregeld. De tekst van onderhavig voorstel en de MvT geven geen antwoord op de vraag naar de taakverdeling tussen bestuur en politie. Het is in ieder geval volstrekt onduidelijk wie zich met de bestuurlijke handhaving bezig houdt (gemeente of politie). Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt.

Het is positief dat de toelichting bij het [concept] wetsvoorstel aandacht besteedt aan toezicht op internet. Een landelijk team van digitale rechercheurs is nodig voor de aanpak van het aanbod van illegale vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid op internet, ter bestrijding van mensenhandel. Blijkens de MvT zal nog worden onderzocht of een landelijk team van digitale rechercheurs kan bijdragen aan de aanpak van het aanbod van niet vergunde prostitutie en andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid via internet. Deze noodzaak is echter, ook zonder onderzoek, al evident.

Wat betreft de voorgestelde strafbaarstelling van prostituees¹⁴ heeft de NRM opgemerkt dit op zich te zien als een logisch sluitstuk. Dit geldt niet voor het werken bij een niet-vergund seksbedrijf. Overigens deelt de NRM de mening van het College van PG's¹⁵ dat een bestuurlijke boete in deze meer voor de hand ligt.

Twee vragen werden in de aanbiedingsbrief afzonderlijk voorgelegd.

De eerste betrof de eventuele verhoging van de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie. Mede vanwege onvoldoende zicht op de illegale prostitutie, zijn de effecten van een leeftijdsverhoging niet goed te voorzien. Om – zo veel mogelijk – te voorkomen dat een eventuele leeftijdsverhoging leidt tot meer jeugdprostitutie in het illegale circuit is het noodzakelijk om eerst meer zicht te krijgen op het illegale prostitutiecircuit en dit effectiever te bestrijden. De NRM adviseert daarom eerst te onderzoeken tot welke verbetering de gewijzigde regulering van seksgerelateerde bedrijvigheid op dit punt leidt, alvorens eventueel over te gaan tot leeftijdsverhoging. Bij de eerste evaluatie van de wet zou dan ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers.

Het doel van registratie is het kunnen signaleren van mensenhandel en het opwerpen van barrières daartegen. Het is daarom van belang te registreren waar de sekswerkers na registratie aan het werk gaan. Mocht bij registratie een vermoeden van slachtofferschap blijken, moet direct actie worden ondernomen. Zo moeten signalen van mensenhandel direct gemeld worden aan de politie en het EMM, waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Gezien dit doel is de NRM van mening dat het vermoeden van slachtofferschap niet als weigeringsgrond voor registratie moet worden opgenomen.

13 Zie in dit verband maatregel 1 uit de voortgangsrapportage Task Force Aanpak Mensenhandel, Plan van Aanpak, september 2009.

14 Die werken zonder registratie en die adverteren zonder registratienummer.

15 Advies College van procureurs-generaal, 23 januari 2009.

2.5 Overige relevante wet- en regelgeving

Wet en besluit politiegegevens

De Wet politiegegevens trad op 1 januari 2008 in werking, evenals het daarmee samenhangende Besluit politiegegevens. Hiermee zijn de Wet politieregisters en het Besluit politieregisters vervallen.¹⁶ De Wet biedt op een aantal fronten meer mogelijkheden om informatie uit te wisselen: binnen de politie, met derden en internationaal.¹⁷

Aan de nieuwe Wet politiegegevens ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag. De toegenomen mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie bieden, leiden ertoe dat het politiewerk verandert. Steeds meer is het verwerken én veredelen van informatie bij de politiekorpsen – door middel van bijvoorbeeld informatiecoördinatie, informatieknoopunten en infodesks – een deel van het reguliere politiewerk.¹⁸ Andere particuliere en publieke organisaties, bedrijven en burgers spelen tegenwoordig ook een rol bij het bevorderen van de veiligheid. Door intensievere samenwerking met andere instanties is er behoefte om gegevens aan die instanties te verstrekken. Daarnaast is er meer aandacht om nationaal en internationaal de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding te vergroten.

Op 1 augustus 2008 trad ook de Aanwijzing Wet politiegegevens in werking.¹⁹ In dit document wordt de rol van de officier van justitie bij de beschikbaarstelling van de gegevens binnen de politieorganisatie, en de verstrekking van politiegegevens aan derden nader uitgewerkt. De Aanwijzing introduceert ook het begrip ‘embargo-onderzoek’. Het College van procureurs-generaal kan een onderzoek aanmerken als een embargo-onderzoek met als gevolg dat de gegevens van dat onderzoek binnen de politie worden afgeschermd. Dit vormt een uitzondering op de regel van verstrekken van informatie.²⁰ In de Aanwijzing wordt ook aandacht besteed aan de verstrekking van politiegegevens aan het buitenland.

Op grond van de Wet politiegegevens is een politiegegeven *elk gegeven* betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van een politietaak wordt verwerkt.²¹ De gegevens worden slechts verwerkt voor zover dit noodzakelijk is, zij rechtmatig zijn verkregen en voor zover ze worden verwerkt voor een bepaald doel. Politiegegevens moeten juist en volledig zijn; de gegevens moeten dus worden gecorrigeerd of vernietigd zodra blijkt dat ze niet juist zijn. De toegang tot en de verwerking van gegevens moeten goed beveiligd zijn. De toegang tot politiegegevens is beperkt door middel

16 *Stb.* 2007, 300 (Wet politiegegevens), *Stb.* 2007, 550 (Besluit politiegegevens).

17 Van Wermeskerken, 2008, pp.6-9.

18 Ruiters, 2007, pp.28-33.

19 *Stcrt.* 2008, 142.

20 Het ter beschikking stellen van politiegegevens kan alleen worden geweigerd of aan beperkende voorwaarden worden onderworpen in specifieke gevallen. Deze betreffen onder meer het geval waarin het gegevens over informanten betreft, gevaar voor leven of gezondheid van betrokkene of derden is te duchten, in het geval van een intern integriteitonderzoek, rijksrechercheonderzoek of gegevens die worden verwerkt in een zogenoemd ‘themaregister’, zie art. 15 lid 2 Wet politiegegevens en art. 2:13 Besluit politiegegevens.

21 Art. 1 sub a Wet politiegegevens.

van autorisaties.²² Naarmate de gegevensverwerking gericht is, wordt meer bescherming tegen inbreuken op de privacy geboden.

Het verwerken van gegevens gebeurt niet meer binnen een bepaald register, maar het type informatie vindt zijn plaats volgens bepaalde werkprocessen.²³ Hierbij kan het gaan om

- de uitvoering van de dagelijkse politietaak (de handhavingstaak of basispolitiezorg en de eenvoudige opsporingsonderzoeken, art. 8 Wet politiegegevens);
- de gerichte verwerking van politiegegevens bij een onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (rechercheonderzoeken, verkennend onderzoek en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, landelijke coördinatieonderzoeken, art. 9 Wet politiegegevens);
- gerichte verwerking van politiegegevens, inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (de inlichtingentaak/CIE-taak en thema-verwerking, art. 10 Wet politiegegevens).²⁴ Het betreft hier gegevens die worden verwerkt vóórdat een strafbaar feit is gepleegd.

Uit onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens blijkt overigens dat de meeste regionale politiekorpsen kort voor de inwerkingtreding van de Wet niet toegerust waren op de eisen die de nieuwe wet stelt.²⁵ Het CBP is de toezichthouder op de verwerking van persoonsgegevens door de politie.

De Wet politiegegevens verschaft de basis voor gerichte verwerking van politiegegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij – onder meer – handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bepaalde misdrijven, die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren (art. 10 Wet politiegegevens). De relevante categorieën van betreffende misdrijven zijn opgenomen in het Besluit politiegegevens (art. 3:2). Naast terrorisme en mensensmokkel is mensenhandel hierin één van de benoemde misdrijven. Deze nieuwe regelgeving is dus van groot belang voor – onder meer – de opsporing van mensenhandel (zie hierover Hoofdstuk 8 Opsporing).

22 De wijze waarop autorisaties worden beschreven, hebben betrekking op 1. betrouwbaarheid van informatie, 2. niveau van gevoeligheid, en 3. eisenniveau van de te nemen maatregelen, Regeling informatiebeveiliging politie, *Stcrt.* 1997, 60 p.18, laatstelijk gewijzigd in *Stcrt.* 2007, 25, p.11. Wie welke autorisatie heeft is afhankelijk van de functie evenals de 'gevoeligheid' van het onderzoek en het desbetreffende werkproces. Door middel van 'privacy audits' gaat een kwaliteitscontrole plaatsvinden. Ruiter, 2007, pp.28-33.

23 Ruiter, 2007, pp.28-33.

24 De verdere verwerking binnen de politie is geregeld in art. 11 Wet politiegegevens; het beheer van informanten (en in bepaalde gevallen het beheer van infiltranten en getuigen) in art. 12 Wet politiegegevens.

25 Ter compensatie van de ruimere gegevensverstrekking binnen en door de politiekorpsen zijn in de Wet waarborgen opgenomen. Uit het onderzoek van het CBP naar het functioneren van de zogenaamde politie-infodesk blijkt dat de meeste regionale politiekorpsen ten tijde van het onderzoek geen volledig beeld hadden van de wijzigingen die zij moeten doorvoeren om deze waarborgen te effectueren. Zij waren op dat moment ook niet voornemens wijzigingen door te voeren. Het CBP heeft om die reden aangekondigd bij een aantal regionale korpsen vervolgonderzoek te zullen doen, Persbericht CBP, 14 oktober 2008.

Volgens het College Bescherming Persoonsgegevens is onvoldoende gebleken van de noodzaak van de themaverwerking voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.²⁶ Niet aannemelijk is dat al bestaande middelen tekort schieten. De nationale samenwerking in het EMM heeft – in 2006 – nog een korte geschiedenis. De belemmeringen bij de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel zouden bovendien door andere middelen dan de themaverwerking kunnen worden meegenomen: ‘Zo lijkt het internationale karakter ervan zich bij uitstek te lenen voor een intensieve internationale samenwerking, zowel binnen Europa als met landen waar deze vorm van criminaliteit veelvuldig zijn oorsprong vindt’. Ook op nationaal niveau lijkt bovendien het bestuurlijk toezicht, zoals dat op de seksinrichtingen, een mogelijk waardevolle partner, aldus het College. Overigens blijkt uit de evaluatie van de programmatische aanpak van Sneep echter dat bestuurlijk toezicht deze rol in dit geval nog niet kon vervullen (zie hierover Hoofdstuk 7 Bestuurlijke aanpak).

Ook tijdens de parlementaire behandeling werd de vraag aan de orde gesteld of themaverwerking ook voor de opsporing van mensensmokkel- en handel opengesteld zou moeten zijn, naast terroristische misdrijven. Hierbij werd gewezen op het evidente verschil in gevolgen van terroristische aanslagen – gegeven het maatschappij ontwrichtend oogmerk – en andere commune vormen van criminaliteit.²⁷ In antwoord hierop gaf de minister van Justitie aan dat de themaverwerking in een leemte voorziet in de zin van een wettelijke grondslag – die nodig is voor het langdurig kunnen verwerken van gegevens. Hierbij gaat het om gegevens van personen die betrokken zijn bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van misdrijven die een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren. De noodzaak om themaverwerking ook voor mensensmokkel en –handel mogelijk te maken ligt ook in het feit dat deze misdrijven ernstige risico’s voor personen met zich meebrengen, de territoriale en economische integriteit van een staat aantasten en daarmee een ernstig gevaar opleveren voor de rechtsorde. Zij kunnen bovendien alleen effectief worden aangepakt als de politie over een brede relevante informatiepositie beschikt. De minister geeft hierbij aan dat bij dit type misdrijven doorgaans geen aangifte wordt gedaan en er bij de betrokkenen veelal geen bereidheid is om verklaringen af te leggen. Daarom moet vanuit brede beschikbare relevante informatie onderzoek worden gedaan en worden doorgerechercheerd naar het concrete misdrijf. Gevallen van georganiseerde mensenhandel of mensensmokkel kunnen ernstige consequenties hebben voor het leven van de betrokken slachtoffers en kunnen de samenleving ernstig schokken. Ook op de langere termijn zullen dergelijke misdrijven ernstige gevolgen kunnen hebben voor de integriteit van de maatschappij omdat mensen in gevaarlijke en mensonwaardige situaties worden gebracht door uitbuiting ten behoeve van geldelijk gewin van de betrokken groeperingen.²⁸

Sinds de invoering van de nieuwe Wet politiegegevens wordt de informatie die bij het EMM binnenkomt, verwerkt in een ‘themaregister’ als bedoeld in art. 10 Wet politiegegevens en art. 3:2 Besluit politiegegevens. Het EMM mag op basis van de Wet politiegegevens data op haar aandachtsgebied langer bewaren en gebruiken dan normaal binnen de reguliere taak (art. 8 Wet politiegegevens) of rechercheonderzoeken (art. 9 Wet politiegegevens), omdat ze een zogenoemd themaregister beheert. In de praktijk blijkt namelijk dat soms ook langdurige verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is om een goede informatiepositie op te bouwen en zicht te

26 Advies Besluit politiegegevens, brief CBP aan de minister van Justitie, 1 november 2006, www.cbweb.nl.

27 Nader memorie van antwoord, *Kamerstukken I 2006/07*, 30 327, F, 8 mei 2007, pp.9-10.

28 Nader memorie van antwoord, *Kamerstukken I 2006/07*, 30 327, F, 8 mei 2007, p.10.

krijgen op mogelijke ernstige bedreigingen voor de samenleving. Door gericht ook gegevens te verzamelen over personen die in een verder verwijderd verband staan tot die misdrijven krijgt de politie meer zicht op die misdrijven en op de betrokkenheid van personen daarbij. Het kan hierbij ook om persoonsgegevens van (vermoedelijke) slachtoffers gaan.

Politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig art. 8 en art. 13 lid 1 Wet politiegegevens kunnen worden verstrekt – voor zover zij deze behoeven voor een goede uitoefening van hun taak – aan ambtenaren die bij of krachtens de wet zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van daartoe aangewezen wetgeving, voor zover het gegevens betreft over de naleving van die wetgeving. Daarvoor moeten tussen de verantwoordelijke en de betreffende ambtenaren afspraken zijn gemaakt over welke gegevens verstrekt worden, in welke gevallen en onder welke voorwaarden. De verantwoordelijke moet deze afspraken vastleggen.²⁹ Het was voorheen mogelijk politiegegevens te verstrekken ten behoeve van het toezicht op de naleving van regels die zijn gesteld in de gemeentelijke verordening inzake het escortbedrijf, bedoeld in art. 4 lid 1 sub c Besluit BIBOB.³⁰ Voor een goede controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften door de escortbedrijven en het tegengaan van strafbare feiten als mensenhandel en mensensmokkel, bestaat bij de handhavende organen van de gemeenten behoefte aan politiegegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaken of ondersteunende taken. Gemeentelijke verordeningen betreffende het escortbedrijf zijn dan ook aangewezen als wetgeving op grond waarvan politiegegevens kunnen worden verstrekt aan i.c. gemeenteambtenaren.³¹

De verstrekking van politiegegevens aan buitenlandse opsporingsinstanties, Interpol en Europol is geregeld in art. 17 Wet politiegegevens en art. 5:1 – 5:5 Besluit politiegegevens. Aan de herziening van het regime voor de verstrekking van politiegegevens aan het buitenland ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag, vooral op het gebied van internationale verdragen en documenten.³²

Dit betreft onder meer het Verdrag tussen Nederland, België en Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden dat de rechtstreekse verstrekking van gegevens uit politieregisters mogelijk maakt (zonder tussenkomst van het KLPD).³³ Het Verdrag tussen Nederland en Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden³⁴ voorziet in de mogelijkheid van spontane gegevensverstrekking ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.³⁵ Nederland, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Oostenrijk, België en Luxemburg zijn de verdragsluitende partijen van het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het

29 Art. 4:2 lid 2 Besluit politiegegevens.

30 Art. 14 lid 1 sub z Besluit politieregisters (oud).

31 Aanwijzing wetgeving, genoemd in art. 4:2 lid 2 Besluit politiegegevens, *Stcrt.* 2008, 38, p.9.

32 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3.

33 Luxemburg, 8 juni 2004, *Trb.* 2005, 35.

34 Enschede, 2 maart 2005, *Trb.* 2005, 86 en 241.

35 Dit is een verruiming van art. 46 SUO, dat vereist dat de gegevensverstrekking betrekking heeft op de voorkoming van strafbare feiten.

bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Verdrag van Prüm^{NRM5}).³⁶ Dit verdrag voorziet in de verplichting om bepaalde categorieën gegevens ter beschikking te stellen voor geautomatiseerde raadpleging. Hierbij gaat het om kentekens, DNA-profielen en vingerafdrukken.

Tot slot is het zogenoemde ‘Zweeds EU-kaderbesluit’ ook voor de Nederlandse wetgeving van belang.³⁷ Het Kaderbesluit bevat specifieke regels voor gegevensuitwisseling tussen de politiediensten van de lidstaten.³⁸ Het gaat uit van het beginsel dat de lidstaten zullen waarborgen dat voor de verstrekking van informatie en criminele inlichtingen – aan de bevoegde autoriteiten van andere staten – geen striktere regels zullen gelden dan die welke op nationaal niveau van toepassing zijn.

Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

Per 1 juli 2008 is de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden.³⁹ Hiermee is het systeem van *vervroegde* invrijheidstelling omgevormd tot een *voorwaardelijke* invrijheidstelling. Voorheen kwam een veroordeelde die een gevangenisstraf van meer dan één jaar opgelegd had gekregen in aanmerking voor vervroegde invrijheidstelling. Als de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegde, kon de invrijheidstelling niet worden ingetrokken. De nieuwe wet biedt deze mogelijkheid wel. Verwacht wordt dat de wet bijdraagt aan het verminderen van recidive en het vergroten van de veiligheid in de samenleving.⁴⁰

Voortaan kan een veroordeelde die een gevangenisstraf van meer dan één jaar opgelegd heeft gekregen, alleen nog onder voorwaarden vervroegd worden vrijgelaten. *Algemene* voorwaarde is dat de veroordeelde tijdens zijn proeftijd niet opnieuw een delict mag plegen. De proeftijd gaat in op de dag van de invrijheidstelling en is gelijk aan het restant van de straf, maar duurt minstens één jaar. Ook kunnen door het OM aan de veroordeelde *bijzondere* voorwaarden worden opgelegd. Deze worden afgestemd op de persoon, het soort delict en het recidiverisico. Te denken valt aan vrijheidsbeperkende voorwaarden, zoals een contactverbod, locatieverbod of een meldingsplicht; gedragsbeïnvloedende voorwaarden en voorwaarden gericht op zorg. De proeftijd van een bijzondere voorwaarde wordt ook door het OM vastgesteld maar kan nooit langer duren dan het restant van de straf – hierbij geldt het minimum van één jaar dus niet. Tegen de vaststelling van de bijzondere voorwaarden staat geen beroep open.

De nieuwe regeling betekent niet dat veroordeelden altijd in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Uitstel of afstel is mogelijk als de veroordeelde zich tijdens zijn straf (herhaaldelijk) ernstig misdraagt, hij heeft geprobeerd te ontsnappen of is ontsnapt, als de kans op recidive hoog is en de veroordeelde niet meewerkt aan programma’s om dit risico te verkleinen, en als de veroordeelde zich niet bereid verklaart om de voorwaarden na te leven.

36 Prüm, 27 mei 2005, *Trb.* 2005, 197.

37 Zo vernoemd naar de lidstaat die hiertoe het initiatief nam: Zweden.

38 Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, PbEG L386.

39 *Stb.* 2007,500.

40 Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Ministerie van Justitie, Factsheet juli 2008/F&A 8879.

Als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft, kan de invrijheidstelling worden herroepen. Het OM kan de rechter vragen om uitstel of afstel van de invrijheidstelling. De rechter bepaalt ook of de voorwaardelijke vrijlating (deels) wordt ingetrokken als de v.i.-gestelde de voorwaarden schendt. De veroordeelde moet dan alsnog de rest van de straf of een deel daarvan uitzitten.⁴¹

Ook voor veroordelingen inzake mensenhandel is deze nieuwe wet relevant. Van het aantal veroordelingen voor mensenhandel resulteerde het merendeel in een vrijheidsstraf (zie Hoofdstuk 10 OM en vervolging, §10.3.6 Veroordeling wegens mensenhandel).

Wet arbeid vreemdelingen

Nederland voert de komende jaren geen vrij verkeer van werknemers in met Bulgarije en Roemenië.⁴² Dat betekent dat werkgevers een tewerkstellingsvergunning moeten blijven aanvragen als ze werknemers uit deze landen in dienst willen nemen.⁴³

Nog steeds geldt het generaal verbod op het afgeven van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees van buiten de EU – en dus ook voor prostituees uit Roemenië en Bulgarije – zo als geformuleerd in het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen ^{NRM1/NRM3/NRM5}. Het zoeken naar een alternatief voor het huidige toelatingsregime heeft niet geleid tot een acceptabele oplossing. Bovendien bestaat er volgens het kabinet, gezien de verwevenheid van prostitutie en mensenhandel, een voortdurend en reëel risico op het bestaan van vormen van uitbuiting. Het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, wordt dus voortgezet.⁴⁴ Dit betekent dat er geen tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden in de prostitutie worden afgegeven, maar dat de Wet arbeid vreemdelingen een titel blijft voor toezicht en handhaving in de prostitutiesector. Het kabinet heeft aangekondigd dat de Arbeidsinspectie capaciteit beschikbaar zal stellen voor integrale handhavingacties binnen de prostitutiebranche aan interventieteams op initiatief van de gemeenten. Bij de controle op de illegale tewerkstelling zal dan ook worden gelet op eventuele signalen van mensenhandel.

41 De wet heeft een overgangsregeling van vijf jaar. Voor degenen die vóór 1 juli 2008 zijn veroordeeld geldt de komende vijf jaar nog de oude regeling. Na 1 juli 2013 geldt in alle gevallen de nieuwe v.i.-regeling. Voor veroordelingen die wel vóór 1 juli 2008 zijn uitgesproken, maar waarvan de tenuitvoerlegging op 1 juli 2013 nog gaande is, geldt dus de nieuwe regeling, Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Ministerie van Justitie, Factsheet juli 2008/F&A 8879.

42 Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Wonen, Wijken en Integratie van 28 november 2008, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 407, nr. 98.

43 Het overgangsregime voor het vrije werknemersverkeer is voor een aantal nieuwe EU-lidstaten per 1 mei 2007 beëindigd: Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Letland, Estland en Litouwen (de zogenoemde MOE-landen).

44 Aangekondigd in de brief Veiligheid begint bij voorkomen van 6 november 2007, *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 119, p.26. Zie ook Brief van de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 mei 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 25 437, nr. 56, pp.5-6.

Belastingdienst en prostitutiesector

Hoe prostitutie in seksinrichtingen moet worden beoordeeld vanuit belastingtechnisch oogpunt was sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een punt van discussie tussen exploitanten, prostituees en de Belastingdienst^{NRMs}. Volgens de Belastingdienst is in het overgrote deel van de arbeidsrelaties met medewerkers in deze branche sprake van loondienst, exploitanten willen het liefst aanbieder van faciliteiten zijn en geen werkgever. Als werkgever moet een exploitant premies volksverzekeringen en loonbelasting inhouden, en is de sociale zekerheidswetgeving van toepassing. Prostituees zijn bij voorkeur zelfstandig ondernemer. Door de Belastingdienst is uiteindelijk het zogenoemde voorwaardenpakket opgesteld.⁴⁵ Dit pakket omvat afspraken over de verhouding tussen medewerker en exploitant, en een regeling van de fiscale verplichtingen ten aanzien van omzetbelasting en loon- en inkomstenbelasting. Hierbij is geen sprake van loondienst of van zelfstandig ondernemerschap, maar van resultaat uit overige werkzaamheden. Concreet betekent dit dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet en de prostituee netto loon uitbetaalt, en prostituees een meer zelfstandige positie geeft. Het voorwaardenpakket is per 1 juli 2008 in werking getreden.⁴⁶ (Seks)bedrijven hebben de keuze tussen twee manieren van uitbetalen: de sekswerker is volledig in loondienst, of het voorwaardenpakket en de ‘*opting-in*’ methode is van toepassing. Vanaf 1 januari 2009 geldt dat als het voorwaardenpakket niet wordt toegepast of nageleefd, er sprake zal zijn van een (fictieve) dienstbetrekking.⁴⁷ Het lijkt er op dat de meeste exploitanten kiezen voor het toepassen van het voorwaardenpakket, en een minderheid voor het toepassen van loondienst.

Wijziging huisvestingswet (bestuurlijke boete ter bestrijding van onrechtmatige bewoning)

In maart 2009 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan dat beoogt in de Huisvestingswet een bestuurlijke boete te introduceren ter bestrijding van verschillende vormen van onrechtmatige bewoning.⁴⁸ Hiermee wordt het gemeenten mogelijk gemaakt in de huisvestingsverordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voor huurders bedraagt de maximale boete €340 voor illegale bewoning. Voor verhuurders kunnen gemeenten dat bedrag vaststellen op maximaal €18.500. De bestuurlijke boete moet het gemeenten gemakkelijker maken om die artikelen te handhaven en overtredingen door middel van lik-op-stukbeleid aan te pakken. Naast het bevorderen van doorstroming van de woningmarkt, beoogt deze wetswijziging ook overbewoning en het onrechtmatig gebruik van een woning voor prostitutie, hennepcultuur of drugshandel te bestrijden.

Ongeveer de helft van het aantal Nederlandse gemeenten heeft een huisvestingsverordening waarin een vergunning verplicht wordt gesteld voor – onder anderen – degene die woonruimte in gebruik neemt of in gebruik geeft, en voor degene die een woonruimte wil ont-

45 Zie website Belastingdienst, www.belastingdienst.nl/zakelijk/prostitutie/ (geraadpleegd 27 augustus 2009).

46 Loonheffing, tabeltoepassing bij sekswerkers, *Stcrt.* 25 september 2008, 186.

47 Besluit van 18 december 2008 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, *Stb.* 2008, 574.

48 *Stb.* 2009, 132.

trekken aan de bestemming tot bewoning.⁴⁹ De handhaving van de huisvestingsverordening blijkt in de praktijk echter problematisch te zijn.⁵⁰ De strafrechtelijke sanctie die de Huisvestingswet stelt op overtredingen van de huisvestingsverordening wordt volgens de memorie van toelichting op de wijziging van de huisvestingswet weinig toegepast, en heeft een eventuele strafrechtelijke vervolging pas na geruime tijd na vaststelling van de illegale praktijken effect. Ook gaat weinig afschrikwekkend effect uit van bestuursdwang of last onder dwangsom. Gemeenten bereiken met deze wijze van handhaving te weinig omdat verhuurders hun illegale praktijken in een ander pand kunnen voortzetten. De nieuwe mogelijkheid van een bestuurlijke boete kan echter meteen bij constatering van de overtreding worden opgelegd. Verwacht wordt dat dit meer afschrikwekkend effect zal hebben.

Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Wet BBOOR)⁵¹ en het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Besluit BBOOR)⁵² in werking getreden. De Wet BBOOR, neergelegd in de artikelen 154b e.v. Gemeentewet, geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en van de afvalstoffenverordening (Asv).⁵³ De bestuurlijke boete geldt voor de gehele APV waarvan een beperkt aantal APV overtredingen is uitgezonderd. Deze uitzonderingen staan in artikel 2 van het Besluit BBOOR, de zogeheten ‘negatieve lijst’. Uitgezonderd zijn zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie. Hetzelfde geldt voor gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd.

Eén van deze uitzonderingen betreft artikel 2 lid f Besluit BBOOR: ‘het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.’ Vanwege deze plaatsing op de negatieve lijst⁵⁴ is overtreding van voorschriften uit de prostitutieverordening niet bestuurlijk beboetbaar, ook al vallen de voorschriften uit de prostitutieverordening in beginsel onder de reikwijdte van de wet (o.g.v. het huidige artikel 151a lid 1 Gemeentewet).

49 Hier aan kan worden toegevoegd een vergunningplicht voor samenvoegen met andere woonruimte of omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte; *Kamerstukken II 2007/08*, 31 556, nr. 3, p.1.

50 In april 2006 hebben de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in een brief aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangegeven dat de bestaande instrumenten voor gemeenten onvoldoende zijn om daadwerkelijk de malafide verhuurders aan te kunnen pakken en daarom pleit voor invoering van een bestuurlijke boete.

51 Wet BBOOR, *Stb.* 2008, 44.

52 Besluit BBOOR, *Stb.* 2008, 580.

53 Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte, Een handreiking voor gemeenten, juni 2009 (brochure BZK en Justitie), www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr_best_boete_overlast.pdf (geraadpleegd 28 augustus 2009).

54 Overtredingen met betrekking tot de exploitatie van prostitutie zijn doorgaans gerelateerd aan ernstige strafbare feiten en dragen een gevaarzettend karakter in zich, waardoor de openbare orde en veiligheid in het geding kan zijn, Nota van toelichting bij Besluit, *Stb.* 2008, 580.

Andere gemeentelijke voorschriften omtrent prostitutie, zoals een plaatselijk tippelverbod, vallen wel onder het regime van de bestuurlijke boete.

Wet gesloten jeugdzorg

Op 1 januari 2008 is de Wet op de gesloten jeugdzorg (Wjz) gewijzigd.⁵⁵ De gesloten jeugdzorg ging hiermee van start. Voorheen kwamen jongeren, die gesloten werden geplaatst, terecht in justitiële jeugdinrichtingen. Een aantal JJI's wordt nu omgevormd tot instellingen voor gesloten jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg en de Dienst Justitiële Inrichtingen hebben afspraken gemaakt over welke jongeren met voorrang in de gesloten jeugdzorg komen. Daarbij gaat het ook om slachtoffers van gedwongen prostitutie. Tot 1 januari 2010 geldt een overgangperiode totdat er voldoende capaciteit is opgebouwd. Jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg kunnen in deze periode nog in een JJI worden geplaatst.

Gesloten jeugdzorg zou in principe ook mogelijk zijn voor jongeren tot 21 jaar (art. 29a Wjz). Het is echter de vraag of dit te verenigen is met de bepalingen van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Art. 5 EVRM bepaalt dat minderjarigen alleen gesloten geplaatst mogen worden om toe te zien op hun opvoeding. Zie hierover nader Hoofdstuk 4 Slachtoffers, §4.5.2.

2.6 Op handen zijnde wet- en regelgeving

Wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (uitbreiding extraterritoriale rechtsmacht)

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel⁵⁶ voorziet in een bepaling waarin de verplichting tot vestiging van rechtsmacht, buiten het grondgebied van staten, ruimer is geformuleerd dan de thans geldende Nederlandse (straf)wetgeving.⁵⁷ Gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel heeft het kabinet voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt. Om deze reden is voorgesteld om, conform het Verdrag,⁵⁸ de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden.⁵⁹ Hierbij gaat het in de eerste plaats om feiten buiten de rechtsorde van enige staat gepleegd door Nederlanders of niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder art. 5 lid 1 sub 3 Sr,

⁵⁵ *Stb.* 2007, 579.

⁵⁶ Zie hierover nader Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, §3.4.1.

⁵⁷ Zie art. 31 Verdrag.

⁵⁸ Art. 31 lid 1 sub a tot en met c verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd (artt. 2 en 3 Sr). Art. 31 lid 1 sub d verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige staat. Art. 31 lid 1 sub e verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan. Op grond van art. 45 van het Verdrag mag Nederland een voorbehoud maken bij een (deel van) deze bepaling. Nederland heeft aangegeven niet van dit voorbehoud gebruik te zullen maken. Zie ook Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, §3.4.1.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429, nr. 3.

of art. 5a lid 1 Sr. Ten tweede wordt voorgesteld in rechtsmacht te voorzien voor feiten buiten Nederland gepleegd door niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder art. 5a lid 1 Sr. Voor die uitbreiding zou het vereiste van dubbele strafbaarheid moeten gelden. In de derde plaats wordt voorgesteld te voorzien in rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen Nederlanders in het buitenland.⁶⁰

De beoogde uitbreiding van rechtsmacht kan een aantal problemen ondervangen die kunnen ontstaan bij het vervolgen van een verdachte van mensenhandel die vrouwen in verschillende landen uitbuit in de prostitutie. Eén van de voorgestelde veranderingen moet het mogelijk maken ook rechtsmacht te kunnen uitoefenen over feiten gepleegd buiten Nederland – maar binnen de rechtsorde van een andere staat – door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, ook ten aanzien van meerderjarige slachtoffers.

Er zijn situaties bekend waarbij Nederlandse en ook buitenlandse slachtoffers niet alleen in Nederland gedwongen worden tot prostitutiewerk, maar afwisselend ook in andere landen zoals België en Duitsland. Het komt voor dat in strafrechtelijke vervolgingen in deze gevallen ook (mensenhandel)feiten gepleegd in bijvoorbeeld België⁶¹ worden meegenomen. Mogelijk leidt de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht vaker tot vervolging van het gehele feitencomplex van mensenhandel, waarvan het gedwongen werk dat in Nederland is verricht soms slechts een deel van uit maakt. Hetzelfde geldt mogelijk ook voor de vervolging van verdachten voor feiten waarmee de mensenhandel in een concreet geval is begonnen – het aanwerven van slachtoffers – of waarmee de mensenhandel wordt voortgezet – het meenemen van slachtoffers van het ene naar het andere land.⁶²

Op het moment van schrijven werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer.

Wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote)

Enkele verplichtingen tot strafbaarstelling die in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote)⁶³ zijn opgenomen, maken het noodzakelijk dat Nederlandse wetgeving op die punten wordt aangepast. Daarvoor is een voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag

60 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429, nr. 3; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken II 2007/08*, voorstel van wet, 31 391 nr. 2; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken I 2008/09*, gewijzigd voorstel van wet, 31 391, A (16 juni 2009).

61 Zie ook Hoofdstuk 11 Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie.

62 Het aanwerven of meenemen van slachtoffers in het buitenland wordt soms als een zelfstandig strafbaar feit gezien waarover de Nederlandse rechter geen rechtsmacht heeft, zie bijvoorbeeld Rb. Leeuwarden, 2 januari 2007, LJN: AZ5824. Overigens is degene die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert, met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen voor seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, strafbaar op grond van art. 273f lid 1 sub 3 Sr. Dwang wordt niet vereist.

63 *Trb.* 2008, 58.

van Lanzarote ook in december 2008 naar de Tweede Kamer gezonden.⁶⁴ Hierbij gaat het in het bijzonder om bescherming tegen nieuwe vormen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik die zich op internet voordoen.

Het wetsvoorstel houdt een drietal uitbreidingen van bestaande strafwetgeving in.⁶⁵

Ten eerste worden personen die zich toegang verschaffen tot kinderporno op internet strafbaar (zie art. 20 Verdrag). Ook kan iemand worden vervolgd die (met bijvoorbeeld een creditcard) betaalt voor het bekijken van real-time op internet aangeboden kinderporno. In zo'n geval hoeft niet langer te worden aangetoond dat de bekeken kinderporno in bezit was (bijvoorbeeld op de harde schijf of dvd). Uit de betalingsgegevens van de creditcard of het meermalen inloggen op een bepaalde site mag worden afgeleid dat men zich bewust toegang heeft verschaft. De strafmaat is vastgesteld op maximaal vier jaar gevangenisstraf.

Op de tweede plaats wordt ook *grooming* specifiek strafbaar gesteld (zie art. 23 Verdrag). Daarvan is sprake als een volwassene op internetsites kinderen actief benadert en verleidt met als doel het kind seksueel te misbruiken. Door deze nieuwe bepaling kan bijvoorbeeld een *groomer* worden vervolgd zodra hij een voorstel doet voor een ontmoeting met het kind en daar ook de voorbereidingen voor treft. De strafmaat is vastgesteld op maximaal twee jaar gevangenisstraf.

Ten derde wordt het strafbaar om een kind met opzet te laten kijken naar seksueel misbruik of seksuele handelingen (corrumperen, zie art. 22 Verdrag). Een kind kan handelingen die in feite strafbaar zijn als normaal gaan ervaren. Tegen een dergelijke scheefgroei moet een kind volgens het kabinet worden beschermd. Voor de strafbaarheid is niet vereist dat het kind zelf participeert in de seksuele handelingen waarvan hij of zij getuige is. De voorgestelde strafmaat bedraagt maximaal twee jaar gevangenisstraf.

Op het moment van schrijven werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer.

In Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, wordt de inhoud van het Verdrag van Lanzarote nader toegelicht (§3.4.3).

Wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces

Naar aanleiding van het EU Kaderbesluit slachtofferzorg (2001)⁶⁶ heeft Nederland een aantal verplichtingen omgezet in het wetsvoorstel Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces.^{NRM5}

Doel van het wetsvoorstel is het creëren van duidelijkheid voor het slachtoffer van een strafbaar feit over zijn rechten en over zijn mogelijkheden in het vooronderzoek en op de terechtzitting. Het uitgangspunt is dat aan het slachtoffer in het strafproces een duidelijker omschreven positie toekomt dan waar het Wetboek van Strafvordering nu in voorziet, zodat aan de belangen van het slachtoffer recht kan worden gedaan. Het wetsvoorstel definieert

64 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 810, nr. 1 en 2.

65 Persbericht Ministerie van Justitie, Meer bescherming kinderen tegen seksueel misbruik, 17 december 2008.

66 EU Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Kaderbesluit van 15 maart 2001, PbEG 2001, L 082, pp.1-4.

de rechten van het slachtoffer in de strafprocedure in termen van bejegening, informatie, schadevergoeding en spreekrecht ter zitting.⁶⁷

Op het moment van schrijven werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer.⁶⁸ De behandeling van het wetsvoorstel gebeurt samen met de Partiële wijziging Wetboek van Strafrecht inzake rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten⁶⁹ – waaronder het voorstel voor de uitbreiding van rechtsmacht ten aanzien van mensenhandel, zie vorige paragraaf – en met het wetsvoorstel ter Goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.⁷⁰

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegevoegd dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven hieronder zullen vallen zal nader bij amvb worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.⁷¹

Wetsvoorstel beperking taakstraffen

Een voorstel om de mogelijkheden om taakstraffen op te leggen, te beperken, is in mei 2009 voor advies naar de Raad van State gezonden. Volgens het voorstel kunnen daders van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven geen ‘kale’ taakstraf meer krijgen. Wel blijft het mogelijk om bij dit soort misdrijven een combinatie van straffen op te leggen, bijvoorbeeld een taakstraf met een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) gevangenisstraf. Het is ook de bedoeling dat de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf bij recidive worden beperkt. Oplegging van taakstraffen wordt tegengegaan bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer betekenen. Bij zeden- en geweldsmisdrijven is in beginsel steeds sprake van inbreuken op de lichamelijke integriteit, maar de ernst van de inbreuk kan verschillen en dat is bepalend voor de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen, aldus het voorstel.⁷²

Kale taakstraffen worden – zij het zeer sporadisch – ook opgelegd bij veroordelingen voor mensenhandel. De voorgestelde beperking van de mogelijkheid tot het opleggen van taakstraffen is ook voor veroordelingen voor mensenhandel relevant.

Bij mensenhandel in de seksindustrie is per definitie sprake van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Dat geldt ook voor mensenhandel in andere secto-

67 Het wetsvoorstel omvat het recht op informatie over de strafrechtelijke procedure (met inbegrip van de afloop) tegen de verdachte, recht op correcte bejegening, recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces, recht op kennisneming van processtukken en het recht op het toevoegen van stukken aan het procesdossier, recht op bijstand van een raadsman en recht op een tolk, spreekrecht op de terechtzitting en rechten van nabestaanden.

68 *Kamerstukken I 2008/09*, 30 143, G.

69 *Kamerstukken I 2008/09*, 31 391, A.

70 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429 (R 1855), nr. 2.

71 Brief van de minister van Justitie, *Kamerstukken II 2006/07*, 31 101, nr. 1; Wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces (*Kamerstukken II 2005/06*, 30 143, nr.2).

72 Persbericht Ministerie van Justitie, Kabinet beperkt mogelijkheid om taakstraffen op te leggen, 20 mei 2009.

ren ('overige uitbuiting'). In deze laatstgenoemde categorie mensenhandelzaken zien we tot nu toe in de rechtspraak dat ook hier de inbreuk op de lichamelijke (en geestelijke) integriteit een belangrijke, zo niet beslissende rol speelt (zie hierover Hoofdstuk 12 Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie).⁷³

Geweld, dreiging met geweld en afpersing zijn overigens middelen die, naast andere middelen, ook in art. 273f Sr worden genoemd, en die gebruikt worden bij handelingen die verricht worden met het oogmerk om iemand uit te buiten, in welke sector dan ook.

(Concept) Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden voordeelontneming

Op vordering van het OM kan een verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel worden opgelegd (art. 36e Sr). Dit is een rechterlijke beslissing anders dan de uitspraak in de strafzaak.

Een wetsvoorstel om mogelijkheden tot voordeelontneming te verruimen is in juli 2008 voor advies naar verschillende instanties gestuurd. Op het moment van schrijven was nog geen wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.

De bedoeling van het wetsvoorstel is het wegnemen van een aantal knelpunten die in de praktijk van de uitvoering van de ontnemingswetgeving zijn gebleken.⁷⁴ Eén van de knelpunten is dat het afnemen van criminele winsten in de strafrechtelijke behandeling van misdrijven nog geen gemeengoed is; de nadruk ligt traditioneel op de vervolging en bestraffing van daders. Ook wordt niet in alle gevallen (tijdig) beslag gelegd op de vermogensbestanddelen van een verdachte. In de praktijk leidt dit tot onnodige verschillen tussen de bedragen die door de rechter aan maatregelen worden opgelegd en de bedragen die daadwerkelijk op het vermogen van een veroordeelde kunnen worden verhaald.⁷⁵ De gedachte achter het wetsvoorstel is

73 In een vonnis van de Rb. Utrecht (17 juni 2008, LJN: BD7426) vond de rechtbank dat de lichamelijke integriteit van aangever dan wel in mindere mate geschonden, volgens de rechtbank had verdachte aangever in een ernstige mate aangetast in zijn basisveiligheid; hij had daarbij het gebruik van dreigementen en geweld niet geschuwd. In een ander vonnis, van de Rb. Den Haag (14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761), was er naar het oordeel van de rechtbank sprake van een excessieve situatie, waarin de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van (drie) slachtoffers verregaand zijn geschonden. Ook in een zaak waarin sprake was van criminele uitbuiting en verkrachting (Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519) bleek uit het vonnis dat sprake was van een inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit. Veroordelingen voor deze andere vormen van uitbuiting zijn tot nu toe beperkt tot deze drie uitspraken.

74 Het wetsvoorstel bevat ook voorstellen die voortvloeien uit het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Geerings vs. Nederland* (EHRM, 1 maart 2007, Application no. 30810/03 *Geerings v. Nederland*). De ontnemingsvordering die in deze zaak was aangebracht, had betrekking op het voordeel dat met alle ten laste gelegde feiten was verkregen, en had ook betrekking op feiten waarvoor de verdachte inmiddels was vrijgesproken. In cassatie had de Hoge Raad geoordeeld dat de voorwaarden voor oplegging van een ontnemingsmaatregel minder streng zijn dan bij oplegging van een straf. In deze zaak oordeelde het EHRM echter dat art. 6 lid 2 EVRM (onschuldpresumptie) was geschonden. Immers, als niet als feit kan worden vastgesteld dat enigerlei voordeel, wederrechtelijk of anderszins, werkelijk is verkregen, kan volgens het Hof een dergelijke maatregel alleen gebaseerd kan zijn op een *vermoeden* van schuld (*cursivering* BNRM); ten tweede had in deze zaken de maatregel betrekking op feiten waarvan Geerings was vrijgesproken. Zie hierover Franken, 2007, pp.433-445; Smit, 2008, pp.73-82.

75 Het afnemen, meer in het bijzonder het ontnemen, vergt extra werk en vaak bijzondere expertise. Meer over de aanpak van deze knelpunten, waaronder het streven naar standaardiseren en professionaliseren van deze

dat, wil een ontnemingmaatregel slagen, het bedrag dat de rechter oplegt ook daadwerkelijk geïncasseerd moet kunnen worden.

De voorgestelde wetgeving vult de huidige ontnemingswetgeving aan. De bedoeling is dat het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden krijgt om financieel onderzoek te doen naar het vermogen van een crimineel die probeert te ontkomen aan zijn betalingsverplichting op grond van een ontnemingmaatregel. De nieuwe mogelijkheden zouden de positie van de officier van justitie tijdens de executiefase van de ontnemingsmaatregel moeten verbeteren. Op grond van de huidige wet- en regelgeving kan hij geen onderzoek doen, maar alleen beslag leggen. Beslag leggen is niet eenvoudig als het vermogen zoek is of goederen op naam van een ander staan. Daarom wil de minister – in zware zaken – opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten, om de informatiepositie van de met de tenuitvoerlegging belaste ambtenaren te kunnen versterken. Daardoor zou het OM het zicht kunnen behouden – of alsnog verkrijgen – op de vermogensbestanddelen die zich voor uitwinning zouden lenen. Daarnaast zou het Openbaar Ministerie in meer gevallen conservatoir beslag moeten kunnen leggen, aldus het voorstel. Die mogelijkheid is op dit moment beperkt tot zware misdrijven. Straks zou dat ook bij lichtere strafbare feiten mogelijk moeten zijn, zoals diefstal.

Een ander – belangrijk – onderdeel van nieuwe voorgestelde wetgeving betreft de omkering van de bewijslast. Als uitgangspunt geldt dat alle uitgaven van een crimineel in de zes jaar voorafgaand aan zijn misdrijf worden aangemerkt als wederrechtelijk verkregen voordeel. De veroordeelde moet aantonen dat zijn vermogen legaal is verkregen.⁷⁶ Ook is een ruimere regeling voorgesteld om voorwerpen verbeurd te verklaren. Op dit moment kunnen alleen voorwerpen die rechtstreeks afkomstig zijn van het misdrijf, of een rol hebben vervuld bij het plegen van het misdrijf, verbeurd worden verklaard. De bedoeling is dat nu ook voorwerpen die met de opbrengst van criminele activiteiten zijn aangeschaft – zoals luxe goederen – verbeurd kunnen worden verklaard.⁷⁷

Met betrekking tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is in 2006 ook een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat het mogelijk moet maken hoofdelijke aansprakelijkheid te vestigen bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.⁷⁸ Dit voorstel maakt geen deel uit van de hierboven aangekondigde wetgeving.

In het Versterkingsprogramma aanpak georganiseerde misdaad wordt het ruimere verband geschetst waarin het formele instrument van de ontneming kan worden gezien.⁷⁹

aanpak, zie *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10. Het beleid terzake van financieel-economische criminaliteit. Zie ook NRM5, Hoofdstuk 6 over financieel redden.

76 Persbericht Ministerie van Justitie, Jacht op crimineel geld in Europa opvoeren, 2 juni 2009.

77 Persbericht Ministerie van Justitie, Jacht op crimineel geld in Europa opvoeren, 2 juni 2009.

78 Initiatiefwetsvoorstel Van Haersma Buma en Weekers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot invoering van hoofdelijke aansprakelijkheid bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 841, nr. 2.

79 Bestrijding georganiseerde criminaliteit, Brief van de minister van Justitie van 13 december 2007 ter aanbieding van het Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad en het Programma financieel-economische criminaliteit, *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10; Het beleid terzake van financieel-economische criminaliteit, bijlage bij 29 911, nr. 10.

In het *Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad* wordt ingegaan op alternatieven waarmee criminele winsten kunnen worden ontnomen, waardoor het ‘afnemen’ van crimineel vermogen in een breder perspectief wordt geplaatst. Naast ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan namelijk ook worden gedacht aan het ‘afnemen’ door verbeurdverklaring van voorwerpen die door middel van het strafbare feit zijn verkregen. Het resultaat dat aan een veroordeelde wordt ontnomen wat hem rechtens niet toekomt, kan ook worden bereikt met het eisen van een geldboete. Overigens kan ook langs fiscale weg worden bereikt dat misdaad niet loont.

In het Versterkingsprogramma wordt aangekondigd dat instrumenten zullen worden ontwikkeld om meer zichtbaar te maken wat andere manieren om crimineel geld af te pakken, opleveren. Opbrengsten uit ontneming zouden dan niet langer als enige indicator gelden in het beoordelen van de mate waarin criminele winsten worden afgepakt.

Het Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad wordt verder besproken in Hoofdstuk 8 Opsporing, §8.2, Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven.

Wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties in verband met de toepassing op beslissingen tot confiscatie

Met name wanneer het gaat om in beslag nemen van (vermoedelijk) door misdrijf verkregen vermogen (conservatoir beslag) is ook internationale samenwerking van belang. In EU-wetgeving wordt het beginsel van de ‘wederzijdse erkenning’ steeds meer toegepast en zijn inmiddels verschillende kaderbesluiten in werking getreden. Dit betreft bijvoorbeeld het EU-kaderbesluit inzake bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken,⁸⁰ en het EU-kaderbesluit inzake beslissingen tot confiscatie.⁸¹ Wetgeving ter implementatie van dit laatstgenoemde kaderbesluit is in maart 2009 in werking getreden.⁸² De bedoeling van deze uitvoeringswet is het vergemakkelijken van grensoverschrijdende ontneming van criminele winsten. Het voorziet in wederzijdse erkenning van beslissingen tot verbeurdverklaring en confiscatie.

Een aantal (wets)voorstellen en maatregelen voor het effectiever afnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is door de minister van Justitie ook op Europees niveau geagendeerd. Dit is vooral gebeurd met het oog op het nieuwe Europese meerjarenprogramma op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) dat eind 2009 in Stockholm zal worden vastgesteld (zie Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen). Zo heeft de minister van Justitie onder meer een reisverbod voorgesteld voor criminelen die veroordeeld zijn voor misdrijven met een grensoverschrijdend karakter – bijvoorbeeld mensenhandel – waarmee grote criminele winsten zijn gemaakt. Een reisverbod als bijkomende straf zou voorkomen

80 Nederlandse wetgeving tot uitvoering van dit kaderbesluit trad in 2005 in werking, Wet van 16 juni 2005, *Stb.* 2005, 310, inwerkingtreding 1 augustus 2005, *Stb.* 2005, 353.

81 EU-kaderbesluit inzake beslissingen tot confiscatie, Kaderbesluit 2006/783/JBZ van 6 oktober 2006, *PbEG* L328/59 van 24 november 2006.

82 Wet van 5 maart 2009 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2006/783/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (*PbEG* L 328/59) (Wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties in verband met de toepassingen op beslissingen tot confiscatie, *Stb.* 2009, 124.

dat criminelen na hun veroordeling kunnen reizen en daardoor ongestoord kunnen genieten van hun met crimineel geld betaalde buitenlandse bezittingen.⁸³ Ook stelt de minister voor dat bepaalde maatregelen tegen schijnconstructies in andere EU-landen worden erkend zodat in Nederland genomen besluiten daar snel kunnen worden uitgevoerd.

Wet BIBOB

De Wet BIBOB⁸⁴ geldt als een belangrijk bestuurlijk instrument voor de overheid om vergunningen en subsidieaanvragen van malafide ondernemers in, onder andere, de prostitutiebranche⁸⁵ te kunnen weigeren.^{NRM3/NRM5} De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie hebben de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken of een aantal sectoren onder de werking van de Wet BIBOB kon worden gebracht.⁸⁶ Naar aanleiding van het onderzoek ‘Uitbreiding van de Wet BIBOB’⁸⁷ hebben de ministers aangekondigd dat onder andere vastgoedtransacties met een overheid voortaan ook onder de wet BIBOB vallen.⁸⁸ Vastgoedtransacties, waarbij de overheid civiele partij is, kunnen mogelijk betrekking hebben op risicosectoren voor mensenhandel zoals beautysalons en (raam)prostitutie.⁸⁹ Naar verwachting zal een wetsvoorstel eind 2009 of begin 2010 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De toepassing van de Wet BIBOB als bestuurlijk instrument wordt nader besproken in Hoofdstuk 7 Bestuurlijke aanpak van mensenhandel.

Wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid

Eind december 2008 zond het kabinet een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer over de inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag.⁹⁰ Dit wetsvoorstel is een onderdeel van een pakket van maatregelen om malafide uitzendbureaus aan te pakken.⁹¹ De uitbaters van deze uitzendbureaus – die zich onder meer schuldig maken aan concurrentievervalsing, uitbuiting van uitzendwerknemers en fraude met belastingen en premies – vinden volgens de regering nog steeds veel inleners die daarvan willen profiteren.

Het wetsvoorstel beoogt de werknemer die ter beschikking wordt gesteld aan een derde extra bescherming te geven, ongeacht het op de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst tussen de werkgever en de derde toepasselijke recht. Deze bescherming geldt niet alleen voor

83 Persbericht Ministerie van Justitie, Jacht op crimineel geld in Europa opvoeren, 2 juni 2009.

84 *Stb.* 2003, 216.

85 Artikel 4 Besluit Bibob.

86 Algemeen Overleg d.d. 29 november 2007 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie.

87 De Voogd, Huntjens & Kreijen, 2008.

88 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 109, nr. 4.

89 Zie Hoofdstuk 12, §12.5.

90 Wetsvoorstel wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek in verband met de totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 833, nr. 1.

91 Zie ook §12.5.1 van deze rapportage.

de illegale uitzendkracht maar voor elke ter beschikking gestelde werknemer. Daarnaast is de bedoeling van het voorstel de inlener ertoe te bewegen om met gecertificeerde uitzendondernemingen zaken te doen.

Op dit moment kan de uitzendkracht het loon alleen opeisen bij een uitzendbureau en zijn bedrijven die zaken doen met malafide uitzendbureaus niet aansprakelijk. Voorgesteld wordt nu om inleners die met een niet-gecertificeerd uitzendbureau zaken doen hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Dat betekent dat de uitzendkracht de keuze heeft wie hij aansprakelijk stelt: de inlener of het uitzendbureau. De uitzendkracht hoeft voor voldoening van het loon dus niet eerst het uitzendbureau aan te spreken en pas daarna de inlener (mocht het uitzendbureau zijn verplichting niet nakomen), maar hij kan direct de inlener aanspreken op voldoening van het loon ter hoogte van het wettelijke minimumloon. Alleen als een inlener in zee gaat met een gecertificeerd uitzendbureau, is hij gevrijwaard van aansprakelijkstelling door de uitzendkracht.⁹²

De hoofdelijke aansprakelijkheid van het loon is beperkt ter hoogte van het wettelijke minimumloon (en de vakantiebijslag ter hoogte van de minimumvakantiebijslag), en niet voor het overeengekomen loon.⁹³ Aan het wetsvoorstel kleven ook nadelen. Voor een verdere bespreking van het wetsvoorstel, zie Hoofdstuk 12 Uitbuiting in andere sectoren dan de seks-industrie, §12.5.1.

Uitzendbureaus moeten zich overigens registreren bij de Kamer van Koophandel, zoals alle ondernemingen in Nederland.⁹⁴ Ondernemingen die niet, niet volledig of foutief geregistreerd staan, kunnen vervolgd worden op grond van de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten.⁹⁵ Het is de bedoeling om in de toekomst overheidsorganisaties – bijvoorbeeld de Belastingdienst – te verplichten dit te melden bij de Kamer van Koophandel. De regering stelt daarnaast dat de informatie over niet bij de Kamer van Koophandel geregistreerde- en niet-gecertificeerde uitzendbureaus zal worden benut in de risicoanalyses van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.⁹⁶ Ook zal worden bezien of het mogelijk is consequenties te verbinden aan het gebruik maken van een niet-geregistreerd uitzendbureau.⁹⁷

92 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 833, nr.3. De Stichting Normering Arbeid (SNA) kan uitzendbureaus benaderen om het certificaat NEN 4400-1 aan te vragen. Deze norm stelt eisen aan de naleving van wet- en regelgeving. Door middel van het certificaat geeft een uitzendbureau aan dat het zich onderwerpt aan een systeem van periodieke keuring. Gecertificeerde uitzendbureaus komen in het register van de SNA. Bedrijven kunnen dat online inzien, zodat die kunnen nagaan of zij te maken hebben met een bonafide uitzendbureau.

93 In de memorie van toelichting stelt de regering dat door deze beperking praktische problemen en daarmee kosten vermeden. Bovendien is dit het loonniveau waartoe de publiekrechtelijke bemoeienis zich beperkt; 'Hiermee worden de ernstige vormen van uitbuiting ten aanzien van de voldoening van het loon bestreden.'

94 Op grond van de Handelsregisterwet 2007 (in werking getreden op 1 juli 2008, *Stb.* 2007, 153) worden ondernemingen met een vestiging in Nederland ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

95 Artikel 27 jo. artikel 47 Handelsregisterwet 2007 jo. artikel 1 lid 1 sub 4 WED.

96 De memorie van toelichting vermeldt dat de Arbeidsinspectie jaarlijks ten minste 350 controles zal uitvoeren in deze sector.

97 Memorie van toelichting, verwijzend naar *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358.

2.7 Conclusie

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Strafmaat

De strafmaat voor mensenhandel is per 1 juli 2009 verhoogd. Vanaf deze datum geldt voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel een strafmaximum van acht jaar. Voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel geldt ten minste een strafmaximum van twaalf jaar. Ook de B9-regeling is op een aantal punten aangepast. Zo verscheen in april 2009 een nieuwe formulering van de doelgroepen waarin beter tot uitdrukking moet komen dat de B9-regeling op identieke wijze van toepassing is op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn (geweest) in de seksindustrie als op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als gevolg van overige uitbuiting (artikel 273f Sr). Daarnaast staat nu ook voor (mogelijke) slachtoffers die via Schiphol binnenkomen de bedenktijd open. Deze laatste wijzigingen van de B9-regeling gelden (met terugwerkende kracht) vanaf 1 januari 2009. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de huidige inhoud van de B9-regeling, alsmede voortgezet verblijf (B16/7 Vc).

Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche

Een belangrijke ontwikkeling op het terrein van wet- en regelgeving betreft het verschijnen van het (concept)wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche (Wrp). Dit voorstel voorziet in een vergunningplicht voor alle seksbedrijven. Op het moment van schrijven van deze rapportage was nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer zou worden gestuurd. Hoewel de advisering op het wetsvoorstel Wrp als bijlage (zie Bijlage 5) is toegevoegd en nog onverkort geldt, wordt ook in deze paragraaf een aantal aandachts- en knelpunten met betrekking tot dat wetsvoorstel weergegeven, zoals tevoren reeds geadviseerd.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage van de NRM om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. Zo is de strekking van de term ‘seksbedrijven’, mede gezien de concept-memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de tot nu gehanteerde titel van het concept beperkingen te veronderstellen (‘regulering van prostitutie en *enkele* andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid’). Ook de titel van het wetsvoorstel zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

Voorts wordt een zelfstandig werkende prostituee gedefinieerd als een prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is. Deze definitie, en de toelichting hierbij, mede in relatie tot de definitie van ‘prostitutiebedrijf’, roept een aantal vragen op, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden vastgesteld dat iemand niet (deels) zelfstandig werkend is, maar alleen voor een prostitutiebedrijf werkzaam. Dit onderscheid is met name van belang gezien de voorgestelde registratieplicht die thans beperkt wordt tot zelfstandig werkende prostituees. Dit onderscheid zou minder relevant zijn wanneer alle sekswerkers zich zouden moeten registreren.

De registratie van sekswerkers bestaat volgens het voorstel uit opname van persoons- en adresgegevens (GBA), naam en telefoonnummer en een kopie van het paspoort. De vraag is of dit voldoende is. Een dekkend systeem zou ook een pasfoto moeten bevatten, en registratie betreffen van het soort sekswerk (thuis, escort bijvoorbeeld) en werkplekken waar het gaat om locatiegebonden sekswerk. De gevoeligheid van deze gegevens maakt dat de toegang en het gebruik van deze gegevens met voldoende waarborgen voor de bescherming van de privacy moet worden omkleed.

In het wetsvoorstel is niet voorzien dat aan de registratie een inhoudelijk (intake)gesprek wordt gekoppeld, dat naast voorlichting met name is gericht op het oppikken van eventuele signalen van mensenhandel. Door het voeren van zo’n gesprek zou worden voldaan aan de onderzoeksplicht van de overheid.

Het invoeren van een landelijk vergunningenregister maakt het mogelijk toezicht op de escortbranche te versterken. Dit zou ook het toezicht op (met name) op internet adverterende bedrijven moeten vergemakkelijken. Ook zou moeten worden geregistreerd wanneer een (verlenging van een) vergunning geweigerd wordt, en wanneer een verlenging wordt geweigerd met daarbij de redenen voor de weigering. Deze informatie zou ook voor andere vergunningverleners en bestuurlijke toezichthouders (gemeenten) inzichtelijk moeten zijn ter versterking van hun informatiepositie. Het register dient overigens 24 uur per dag bereikbaar te zijn voor toezichthouders.

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer. De strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een sekswerker die adverteert zonder registratienummer, wordt op zichzelf onderschreven. Dit als logisch sluitstuk van de registratie-

plicht. De voorgestelde strafbaarstelling van de prostituee die in een instelling werkt zonder vergunning is echter niet vanzelfsprekend. Het ligt meer voor de hand dat de gemeente deze overtreding afdoet met een bestuurlijke boete. Dat is meer in lijn met het beleidsuitgangspunt dat niet (onnodig) strafrechtelijk zal worden opgetreden tegen slachtoffers.

Een knelpunt blijft het feit dat in het voorstel niets over inspanningsverplichtingen is vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt. Wel verdient hier opgemerkt te worden dat binnen de Task Force Aanpak Mensenhandel gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een visiedocument op dit punt.

Overige wet- en regelgeving

Voorts is in dit hoofdstuk onder meer aandacht besteed aan de Wet en het Besluit politiegegevens, de Wet arbeid vreemdelingen, een wijziging van de Huisvestingswet, de Wet bestuurlijke overlast in de openbare ruimte en de Wet gesloten jeugdzorg.

Op handen zijnde wetgeving betreft onder meer wetsvoorstellen ter uitvoering van relevante internationale regelgeving, zoals het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007). Daarnaast zijn onder andere ook het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces, het voorstel ter verruiming van mogelijkheden van voordeelontneming en het wetsvoorstel over inlenersaansprakelijkheid van belang.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de belangrijkste internationale ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van mensenhandel. Deze ontwikkelingen betreffen niet alleen regelgeving maar ook beleidsmatige inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken.

Een cruciaal punt hierbij is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn verschillende initiatieven genomen om data te verzamelen. Deze initiatieven worden besproken in §3.2.

De aanpak van mensenhandel staat ook bij internationale gouvernementele organisaties hoog op de agenda. De belangrijkste ontwikkelingen binnen deze organisaties worden in dit hoofdstuk besproken. §3.3 schetst enkele ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties – thematische debatten binnen de Algemene Vergadering over mensenhandel bijvoorbeeld. Ook is mensenhandel vaak één van de punten op de agenda's van diverse mechanismen die toezicht houden op de handhaving van mensenrechten.

De implementatie van het EU-Actieplan tegen mensenhandel, de instelling van een nieuwe Deskundigengroep mensenhandel en ontwikkelingen rond de oprichting van een netwerk van nationaal rapporteurs worden besproken in §3.4. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel, en aan de nieuwe Richtlijn sancties tegen werkgevers voor illegale tewerkstelling.

§3.5 bevat ontwikkelingen binnen de Raad van Europa. Naast het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (2005) is in Lanzarote het Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik tot stand gekomen (2007).

Een evaluatie door de OVSE van de voortgang van – onder meer – nationale actieplannen en rapportagemechanismen wordt besproken in §3.6.

Dit hoofdstuk sluit af met enkele woorden over het Nederlands (buitenlands) mensenrechtenbeleid (§3.7).

3.2 Dataverzameling

In de afgelopen tien jaar is de aandacht voor het onderwerp mensenhandel op internationaal niveau enorm toegenomen. Er zijn verschillende interventies ontwikkeld om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Dit had tot gevolg dat het aantal onderzoeken naar, en publicaties over, mensenhandelpraktijken fors toenam.¹ Ondanks de vele onderzoeksinspan-

¹ Kelly, 2005; Laczko, 2005.

ningen bestaat tot op heden echter geen consensus over bijvoorbeeld de omvang van het fenomeen.² De aantallen geregistreerde zaken variëren, mede afhankelijk van het vigerende beleid ten opzichte van onderkende slachtoffers, en betrouwbare schattingen ontbreken.^{NRM5} Een complicerende factor is dat de bij mensenhandel betrokken individuen – zowel daders als slachtoffers – tot de *hidden populations* behoren.³

Doordat mensenhandel vaak grensoverschrijdend is, dient de effectieve bestrijding hiervan eveneens grensoverschrijdend te zijn. Om op internationaal niveau effectief beleid te kunnen voeren tegen mensenhandelpraktijken is het van belang dat informatie tussen nationale overheden wordt uitgewisseld en dat deze informatie ook vergelijkbaar is. Meerdere internationale documenten dringen daarom aan op de ontwikkeling van gecoördineerde en gestandaardiseerde nationale dataverzamelingssystemen die internationaal vergelijkbare data produceren. Als gevolg hiervan zijn er op dit gebied in de afgelopen jaren veel verschillende initiatieven tot stand gekomen.

Ondanks het belang van consistente, vergelijkbare cijfers over mensenhandel, dient benadrukt te worden dat, met name, kwalitatief onderzoek naar mensenhandel vaak de meest waardevolle informatie oplevert. Kwantitatieve data dient dan ook meer als een aanvulling hierop. Daarbij moet ook benadrukt worden dat – in het belang van het verkrijgen van complete, vergelijkbare, data – de dataverzameling beperkt zou moeten worden tot een minimum aantal indicatoren, welke informatie relatief gemakkelijk verkregen kan worden.

Recente initiatieven

Recentelijk is op internationaal niveau een aantal initiatieven genomen ter verwezenlijking van internationaal vergelijkbare data omtrent mensenhandelpraktijken. Drie passeren hier de revue.

Het doel van het eerste initiatief – *‘Development of Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators’* – betreft de productie van internationaal vergelijkbare data in de EU-lidstaten. Hiertoe zijn richtlijnen opgesteld om te komen tot nationale dataverzamelings- en monitoringssystemen, waarbij tevens een minimaal aantal te verzamelen indicatoren is ontwikkeld.

Het tweede initiatief – *‘Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South-Eastern Europe – Data Collection and Information Management’* – is in die zin vergelijkbaar met het eerste initiatief, dat het ook te verzamelen indicatoren over mensenhandel heeft opgesteld om internationaal vergelijkbare data te verkrijgen. Dit initiatief richt zich echter alleen op tien Zuidoost-Europese landen.

Het derde initiatief – *‘European Delphi Survey – A Practical Exercise in Developing Indicators of Trafficking in Human Beings’* – heeft in vergelijking tot het hiervoor genoemde initiatief een ander uitgangspunt, namelijk het eenduidig definiëren van mensenhandelsituaties door verschillende landen. Ook hiertoe is een lijst met indicatoren opgesteld. Het zijn echter geen in-

² Kelly, 2005.

³ Laczko, 2005; Tyldum & Brunovskis, 2005.

dicatoren waarover informatie verzameld dient te worden door de verschillende landen, maar indicatoren die helpen om mensenhandelslachtoffers in de praktijk te herkennen. Deze indicatoren zijn dan ook vergelijkbaar met de indicatoren zoals opgenomen in een van de bijlagen van de Aanwijzing mensenhandel van het OM.⁴

De drie initiatieven worden hieronder nader toegelicht.

1) *Development of Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*⁵

Het Oostenrijkse Ministerie van Binnenlandse Zaken en het IOM hebben gezamenlijk dit door de Europese Commissie gefinancierde project opgezet. Het project is uitgevoerd door een multidisciplinair expert-team, bestaande uit vertegenwoordigers uit verschillende EU-lidstaten, werkzaam binnen verschillende terreinen van het mensenhandelveld (handhaving, onderzoek etc.).

In februari 2009 heeft deze samenwerking geleid tot de publicatie van *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*, bestaande uit 17 richtlijnen voor het opzetten van nationale dataverzamelings- en monitoringssystemen in EU-lidstaten. Tevens is in deze publicatie aandacht besteed aan welke data, vergelijkbaar op EU- en internationaal niveau en verenigbaar met bestaande nationale datasystemen, in ieder geval verzameld moet worden. Deze vorm van gecoördineerde en geharmoniseerde dataverzameling zou een betere slachtofferbescherming en een meer effectieve dadervervolgning tot gevolg hebben en uiteindelijk ook een preventieve werking hebben op mensenhandel in het algemeen op zowel nationaal als Europees niveau.

De 17 richtlijnen sturen aan op de verwezenlijking van effectieve nationale dataverzamelings-systemen en één Europees (EU) dataverzamelings- en data-uitwisselingssysteem. De richtlijnen betreffen met name de volgende aandachtsgebieden: slachtofferherkenning, slachtofferbescherming; dataverzameling, -analyse en -rapportage en het waarborgen van de bescherming van de (persoonlijke/gevoelige) data.

Zo wordt in dit kader onder andere de aanstelling van een onafhankelijk orgaan dat op nationaal niveau binnen elke lidstaat data over mensenhandel verzamelt (in de vorm van een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme) aanbevolen. De data die dit orgaan dient te verzamelen, analyseren en rapporteren is afkomstig van verschillende partijen, zoals overheidsinstanties, hulpverlening, ngo's, internationale organisaties, politie, justitie, douane, arbeidsinspectie, vakbonden etc. die allemaal in bepaalde mate moeten samenwerken en data met elkaar uit moeten wisselen op basis van een vastgesteld protocol.

Voorts bevat de publicatie van de richtlijnen een minimaal aantal specifieke indicatoren dat door elke lidstaat verzameld dient te worden over, respectievelijk, slachtoffers, daders, het criminele proces en de strafvervolgning en zijn hiervoor vragenlijsten met open en gesloten antwoordmogelijkheden opgesteld.

2) *Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South-Eastern Europe – Data Collection and Information Management (DCIM)*⁶

The International Centre for Migration Policy Developments (ICMPD) heeft in 2006 ter verbetering en standaardisatie van data over mensenhandel in tien Zuidoost-Europese landen (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Roemenië,

4 *Stcrt.* 2008, 235.

5 Aronowitz, 2009.

6 Surtees, 2008.

Servië en Kosovo) dit project opgezet en uitgevoerd. Hierbij is samengewerkt met de overheden van de tien Zuidoost-Europese landen, internationale experts en vertegenwoordigers van internationale en non-gouvernementele organisaties (o.a. met Europol, *the Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative* (MARRI Centre) en *the Anti-Corruption and Anti-Trafficking network of ngo's* (ACTA)). Het project is gefinancierd door de *Swiss Agency for Development and Cooperation* en het Noorse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In 2008 heeft het project geresulteerd in de publicatie van *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*, bestaande uit een lijst van indicatoren verdeeld over een slachtoffergerichte database en een dadergerichte database. Bij elke indicator wordt een uitgebreide toelichting gegeven en er zijn twee vragenlijsten met open en gesloten antwoordmogelijkheden opgesteld aan de hand waarvan de gewenste informatie over slachtoffers, respectievelijk, daders verkregen dient te worden. Niet alleen de te verzamelen indicatoren, maar ook de toegepaste methodiek van informatieverzameling is immers van invloed op de consistentie en vergelijkbaarheid van verkregen data. Wel is ruimte gelaten voor verschil in implementatie van de dataverzameling binnen de Zuidoost-Europese landen, met het oog op variërende bruik- en toepasbaarheid.

De slachtoffergerichte database bestaat uit 56 indicatoren verdeeld over zes dimensies: persoonlijke gegevens, de wervingssituatie, het transport naar het land van bestemming, de uitbuitingssituatie, slachtofferherkenning en –bescherming en overige gegevens. De dadergerichte database bestaat uit 46 indicatoren verdeeld over zes dimensies, respectievelijk, persoonlijke gegevens, het politie-onderzoek, de berechting in eerste aanleg, de fase in hoger beroep, de tenuitvoerlegging en overige gegevens. Deze twee databasesystemen zijn momenteel in de tien Zuidoost-Europese landen operationeel.⁷

In navolging op dit project loopt op het moment van schrijven het project *Trafficking in Human Beings: Data Collection and Harmonised Information Management Systems* (DCIM-EU). Dit project heeft als voornaamste doel het opzetten van een transnationaal informatiemanagementsysteem en de ontwikkeling van algemeen geaccepteerde en vergelijkbare indicatoren. Daarnaast wordt hierbij gelijktijdig innovatieve software ontworpen met behulp waarvan de deelnemende staten de data over mensenhandel kunnen verzamelen. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in oktober 2009.⁸

3) *European Delphi Survey – A Practical Exercise in Developing Indicators of Trafficking in Human Beings*⁹

In het VN-Palermo Protocol zijn verschillende kernbegrippen gebruikt (zoals dwang, misleiding etc.) die nadere uitleg vereisen om het risico op verschil in interpretatie tussen (en binnen) landen te voorkomen. Tevens bestaat het gevaar dat (een slachtoffer van) mensenhandel in de praktijk (door onderzoekers en wetshandhavers) niet als zodanig herkend wordt, of andersom, dat een incident onterecht gedefinieerd wordt als mensenhandel. De ontwikkeling van operationele indicatoren aan de hand waarvan mensenhandelsituaties en mensenhandelslachtoffers geïdentificeerd kunnen worden, is een oplossing voor dit probleem.

In het kader van het *EU Action Plan 2006-2010* is door de Europese Commissie (EC) een expertgroep opgericht. Deze expertgroep heeft in 2007 een sub-groep in het leven geroepen belast met de ontwikkeling van geharmoniseerde definities van de kernbegrippen uit het VN-Palermo Protocol aangaande mensenhandel en de hiermee gepaard gaande indicatoren. De sub-groep adviseerde een gezamenlijk EC-ILO (*International Labour Organization*) project te

7 Surtees, 2008.

8 Aronowitz, 2009, pp.95-96; www.icmpd.org.

9 ILO, 2009.

starten en hierbij de Delphi-methode¹⁰ te gebruiken. De stuurgroep van dit EC-ILO-project bestond uit experts van de EC, ILO, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en de *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA).

Laatstgenoemd Delphi-onderzoek heeft geresulteerd in vier lijsten van operationele indicatoren van mensenhandel, gericht op de identificatie van, respectievelijk; de seksuele uitbuiting van volwassenen (66 indicatoren), de seksuele uitbuiting van kinderen (66 indicatoren), de overige uitbuiting van volwassenen (67 indicatoren) en de overige uitbuiting van kinderen (65 indicatoren). Elke lijst bestaat uit de volgende zes dimensies waaronder verschillende indicatoren vallen: werving door middel van misleiding (tien indicatoren), werving door middel van dwang (tien indicatoren), werving door middel van misbruik kwetsbare positie (16 indicatoren), uitbuitingsomstandigheden op het werk (negen indicatoren), dwang op de plaats van bestemming (15 indicatoren) en misbruik van kwetsbare positie op de plaats van bestemming (zeven indicatoren).¹¹ Elke indicator is gecategoriseerd als ‘zwak’, ‘medium’ of ‘sterk’. Door middel van een analyse op basis van het aantal, voor een bepaalde situatie geldende, ‘zwakke’, ‘medium’ dan wel ‘sterke’ indicatoren, kan worden geoordeeld of van een betreffende dimensie sprake is. Tot slot moet de aan- en afwezigheid van de zes dimensies met elkaar gecombineerd te worden, hetgeen resulteert in de aan- of afwezigheid van een mensenhandelsituatie.¹²

De eerste twee hierboven besproken initiatieven hebben onder meer geleid tot het opstellen van internationaal vergelijkbare te verzamelen data-indicatoren. Wanneer de twee lijsten met indicatoren naast elkaar worden gelegd, blijkt dat slechts een klein deel met elkaar overeenkomt. Ten aanzien van beide lijsten geldt dat Nederland op dit moment slechts enkele gegevens kan leveren. Veel van de gevraagde indicatoren worden momenteel niet verzameld op nationaal niveau. Met de uitbreiding van het aantal indicatoren dat verzameld wordt, bestaat het gevaar dat incomplete data zal worden aangeleverd. Ervaring leert dat de kwantiteit van de te verzamelen data in de praktijk helaas afdoet aan de kwaliteit van de verkregen data. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat geen sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaards worden ontwikkeld. Het is van belang om – bijvoorbeeld binnen de EU – één standaard te erkennen en te gebruiken.

10 De Delphi-methodologie is ontwikkeld in de jaren '50 van de vorige eeuw en is sindsdien toegepast in de sociale, medische en politieke wetenschap. Het doel van deze methodologie is om een resultaat te verkrijgen op basis van de consensus van een grote groep experts uit verschillende invalshoeken. In dit geval waren de geselecteerde experts afkomstig uit 27 EU-landen en werkzaam bij de politie, overheid, universiteit, onderzoeksinstituten, ngo's, internationale organisaties, arbeidsinspecties, vakbonden en de rechterlijke macht.

11 Zie www.ilo.org/forcedlabour

12 ILO, 2009.

3.3 Verenigde Naties

3.3.1 VN-Palermo Protocol

Het Palermo Protocol maakt deel uit van het VN-Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad (UNTOC).¹³ Op grond van dit verdrag komen de lidstaten elke twee jaar bijeen om de capaciteit van lidstaten voor de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te vergroten, en om de implementatie van het verdrag te bevorderen en te evalueren. Sinds de inwerkingtreding van deze instrumenten zijn staten die hierbij partij zijn drie keer eerder bijeen gekomen^{NRM5}. In oktober 2008 vond de vierde bijeenkomst plaats.¹⁴ Tijdens deze sessie werden staten onder meer aangespoord partij te worden bij het VN-Protocol. Een derde van de lidstaten van de VN (in totaal 192) heeft het VN-Protocol namelijk nog niet geratificeerd.¹⁵ China en India zijn bijvoorbeeld (nog) geen partij bij dit Protocol, noch bij onderliggend verdrag op grond waarvan internationaal strafrechtelijke samenwerking met deze landen mogelijk is.

Volgens UNODC is in de helft van de VN-lidstaten overigens nog nooit iemand veroordeeld voor mensenhandel.¹⁶

De Conferentie van Statenpartijen besloot tijdens deze sessie onder meer een werkgroep op te richten om aanbevelingen te doen over hoe partijen de bepalingen uit het Protocol beter kunnen implementeren, de *Working Group on Trafficking in Persons*.¹⁷ Ook kreeg de werkgroep de opdracht aanbevelingen te doen over hoe de Conferentie hiertoe beter kan coördineren met verschillende internationale instanties.¹⁸

Tijdens de bijeenkomst werd door veel sprekers – naast aandacht voor de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel en de vraagzijde – het belang benadrukt van toegang tot voorzieningen voor slachtoffers. Een slachtoffergerichte benadering draagt bij aan rehabilitatie en reïntegratie, en ook aan de samenwerking van slachtoffers bij het opsporen en vervolgen van daders. Ook het belang en de moeilijkheid van het effectief identificeren van slachtoffers werd door veel sprekers benadrukt. Hiervoor zou een lijst van indicatoren moeten worden ontwikkeld. Daarbij werd aangegeven dat meer deskundige aandacht nodig is, bijvoorbeeld om een onderscheid te kunnen maken tussen situaties van illegaal werk en mensenhandel. Tijdens de vierde sessie van de Conferentie van Statenpartijen heeft een aantal ngo's in de vorm van een *side-event* de noodzaak aangegeven van een onafhankelijk en objectief evalua-

13 Trb. 2001, 68.

14 Wenen, 8-17 oktober 2008.

15 Op dit moment zijn 132 staten partij bij het VN-Protocol (stand van zaken 11 september 2009).

16 Press conference on human trafficking by Executive Director of United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, 13 mei 2009. 73 landen kwamen in ieder geval tot één veroordeling, 91 landen hadden minimaal één vervolging ingezet, *Global Report on Trafficking in Persons*, UNODC, februari 2009.

17 Deze werkgroep kwam voor het eerst bijeen op 14-15 april 2009, zie <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-on-trafficking-in-persons-protocol.html>.

18 Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fourth session, held in Vienna from 8 to 17 October 2008, UN Doc. CTOC/COP/2008/19, 1 december 2008, pp.12-13.

tiemechanisme. Zo'n mechanisme zou staten kunnen helpen de effecten van hun wetgeving en maatregelen tegen mensenhandel te monitoren en te analyseren. Daarnaast zou het kunnen bijdragen aan het identificeren van knelpunten voor effectieve implementatie van het VN-Protocol; hierbij zouden staten ook de impact van maatregelen tegen mensenhandel op mensenrechten moeten monitoren.¹⁹ In 2009 zal een groep van experts bijeenkomen om verschillende mogelijkheden voor zo'n mechanisme verder uit te werken.²⁰ Aanbevelingen zullen worden gepresenteerd aan de volgende Conferentie van Statenpartijen, die zal plaatsvinden in 2012.

3.3.2 Resoluties Algemene Vergadering Verenigde Naties

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties nam in de voorgaande periode een aantal relevante resoluties aan. Naast resoluties over mensenhandel als zodanig, verschenen ook resoluties waarin dit thema terugkeert bij andere onderwerpen, zoals rechten van kinderen,²¹ meisjes,²² en vrouwelijke migranten.²³

Resolutie 63/156, getiteld *Trafficking in women and girls* verscheen op 30 januari 2009.²⁴ Deze resolutie bevat een groot aantal onderwerpen ten aanzien van verschillende vormen van mensenhandel, variërend van gedwongen prostitutie tot kinderpornografie, kindermisbruik en kinderseksuïerisme. In de resolutie benadrukt de Algemene Vergadering onder meer de noodzaak van een gender- en leeftijdsensitieve benadering van alle inspanningen tegen mensenhandel. Ook in dit document wordt gewezen op het gebrek aan betrouwbare data, het gebruik van nieuwe informatietechnologieën als internet, en worden staten opgeroepen de vraagzijde te ontmoedigen.²⁵

Staten worden onder meer aangemoedigd om dataverzameling en uitwisseling van informatie te verbeteren, en corruptie aan te pakken evenals het aanpakken van witwassen van de opbrengsten van mensenhandel. De resolutie roept op om de noodzakelijke maatregelen te nemen om te zorgen dat slachtoffers niet worden bestraft voor het feit dat zij verhandeld zijn, dat re-victimisatie wordt voorkomen, en te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel worden vervolgd voor illegale binnenkomst of illegaal verblijf. Ook geeft de resolutie staten in overweging een nationaal coördinatiemechanisme op te zetten – bijvoorbeeld een nationaal rapporteur – met deelname van het maatschappelijk middenveld (waaronder ngo's).

19 LaStrada International, GAATW, Anti-Slavery International organiseerden hierover een side-event tijdens de 4th Review Conference; LaStrada Newsletter, No. 11, december 2008, p.3.

20 De Vergadering van Statenpartijen besloot tijdens de vierde sessie ook om een werkgroep op te richten 'on Possible Mechanisms to Review Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols'. Deze werkgroep komt in september 2009 voor het eerst bijeen (Wenen).

21 Resolutie 62/141 on the Rights of the Child, UN Doc. A/Res/62/141, 22 februari 2008.

22 Resolutie 62/140 on the Girl Child, UN Doc. A/Res/62/140, 19 februari 2008.

23 Resolutie 62/132 on Violence against Women Migrant Workers, UN Doc. A/Res/62/132, 31 januari 2008.

24 Resolutie 63/156 on Trafficking in Women and Girls, UN Doc. A/Res/63/156, 30 januari 2009.

25 Resolutie 63/156 on Trafficking in Women and Girls, UN Doc. A/Res/63/156, 30 januari 2009.

Het bedrijfsleven, waaronder de toeristenindustrie en telecommunicatiebedrijven, wordt rechtstreeks aangesproken om met overheden samen te werken om mensenhandel te bestrijden. Staten worden uitgenodigd internet service providers en andere media aan te moedigen zelfregulerende maatregelen te nemen. Overheden worden ook aangemoedigd, naast intergouvernementele instanties en organisaties, om te zorgen dat militair en humanitair personeel, en deelnemers aan vredesoperaties – die gestationeerd zijn in conflictsituaties en andere noodsituaties – training en voorlichting krijgen over mensenhandel.²⁶ Daarnaast bevat de resolutie aanbevelingen op het terrein van preventie, training, en hulp aan slachtoffers. Tot slot wordt de Secretaris-Generaal gevraagd om de Algemene Vergadering tijdens de 65^e sessie te voorzien van een rapportage. Deze moet aanbevelingen bevatten over het versterken van gender- en leeftijdsensitieve benadering van de verschillende aspecten van de inspanningen om mensenhandel te bestrijden.

Tijdens dezelfde (63^e) sessie van de Algemene Vergadering verscheen in januari 2009 resolutie 63/194 *Improving the coordination of efforts against trafficking in persons*.²⁷ Deze resolutie volgde op een rapport van de Secretaris-Generaal van de VN over het verbeteren van de coördinatie van de aanpak van mensenhandel.²⁸

In de resolutie riep de Algemene Vergadering wederom staten op de relevante verdragen te ratificeren en volledig te implementeren. De Algemene Vergadering stelde ook dat brede internationale samenwerking tussen lidstaten en relevante internationale gouvernementele organisaties en ngo's essentieel is voor de bestrijding van mensenhandel.

De Secretaris-Generaal werd opgeroepen een achtergronddocument voor te bereiden dat vervolgens is besproken tijdens het tweede thematische debat in mei 2009 (zie hierna §3.3.3). Inhoudelijk houdt dit rapport van de Secretaris-Generaal verband met de uitnodiging die in deze resolutie 63/194 aan staten werd gedaan om na te denken over de wenselijkheid van een mondiaal actieplan mensenhandel.

Rapporten Secretaris-Generaal

De laatste twee jaren heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties overigens meer rapporten over mensenhandel gepresenteerd aan de AVVN en de *Economic and Social Council*. Eén van deze rapporten benadrukte het belang van een alomvattende, multidisciplinaire en gendersensitieve benadering.²⁹ In een ander rapport, over de uitbanning van alle vormen van discriminatie en geweld tegen meisjes, werd gewezen op de discriminatie en het geweld, inclusief mensenhandel, waar meisjes aan onderworpen worden gedurende gewapende con-

26 Zie ook Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 maart 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 263, nr. 27; USA Trafficking in Persons Report (TIP-Report) 2009.

27 Resolutie 63/194, *Improving the coordination of efforts against trafficking in persons*, UN Doc. A/Res/63/194, 23 januari 2009.

28 UN Doc. A/63/90, 3 juli 2008.

29 Fourth Report of the Secretary-General on trafficking in women and girls, UN Doc. A/63/215, 4 augustus 2008.

flicten en in post-conflictsituaties.³⁰ In de studie over alle vormen van geweld tegen vrouwen, die de Secretaris-Generaal publiceerde, werd mensenhandel behandeld als een van de vormen van geweld tegen vrouwen.³¹

Een aantal aanbevelingen in de studie over geweld tegen kinderen raken aan mensenhandel en bevat suggesties voor maatregelen om risicofactoren te verminderen, om hulp aan slachtoffers te verbeteren, en ondersteuning van individuen en families die grote risico's lopen, te verbeteren.³² In antwoord op één van de aanbevelingen in het rapport, vroeg de AVVN de Secretaris-Generaal een *Special Representative on violence against children* te benoemen.³³

3.3.3 Thematisch debat Algemene Vergadering

In juni 2008 werd in de Algemene Vergadering van de VN voor het eerst een thematisch debat gewijd aan het thema mensenhandel. Hier namen meer dan 40 delegaties aan deel, waaronder overheidsvertegenwoordigers, ngo's, experts, de private sector en het maatschappelijk middenveld. In twee panels werd gesproken over multilaterale samenwerking, hulp aan slachtoffers en meewerken aan strafrechtelijke vervolging. Tijdens dit debat werd onder meer aangegeven dat het verschil tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk nog altijd groot is. Er zijn instrumenten zoals internationale regelgeving, maar implementatie op nationaal niveau blijft hierbij achter. Om implementatie te versnellen, werd tijdens dit debat onder meer gesuggereerd een *review mechanism* op te zetten.³⁴ Gebrek aan politieke wil is niet de enige reden voor het gebrek aan implementatie – aldus één van de deelnemende staten – het ontbreekt veel landen namelijk aan noodzakelijke middelen hiervoor. De vertegenwoordiger van de VS³⁵ benoemde, naast andere onderwerpen, corruptie als één van de grote uitdagingen bij de aanpak van mensenhandel. De EU riep lidstaten op tot het verbeteren van de implementatie van het Palermo Protocol, en het verbeteren van uitwisseling van informatie en *best practices* tussen landen. Ook werd – door het IOM – gewezen op het feit dat de grens tussen mensensmokkel en mensenhandel niet altijd duidelijk is. Dit verschil heeft echter wel gevolgen in termen van strafrechtelijke vervolging en bescherming van slachtoffers. Veel sprekers stelden dat ook de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel moeten worden aangepakt, evenals de vraag naar goedkope arbeid en commerciële seks. Tijdens dit debat werd ook gediscussieerd over de wenselijkheid van een VN-strategie of een VN-actieplan ter voorkoming van mensenhandel en ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers. De ontwikkeling van een actieplan wordt onder meer gesteund door Belarus, de Afrikaanse Unie, de NAM (*Non-Aligned Movement*), en Rusland.

30 Report of the Secretary-General on the elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, UN Doc. E/CN.6/2007/2, 12 december 2006.

31 UN Doc. A/61/122/Add. 1 en Corr. 1, 6 juli 2007.

32 UN Doc. A/61/299 en www.violencestudy.org.

33 UN Doc. A/C.3/62/L.24/Rev.1, 16 november 2007, p.15.

34 Press release UN Doc. GA/10712, 3 juni 2008.

35 Mark Lagon, Director of the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State. Zijn opvolger is Luis C. de Baca.

In mei 2009 vond wederom een thematisch debat plaats over mensenhandel, getiteld *Taking collective action to end human trafficking*. In verschillende panels werd onder meer concreet gesproken over het maken van een mondiaal actieplan (*Global Action Plan*), mede naar aanleiding van het rapport van de Secretaris-Generaal over de verbetering van de coördinatie van de aanpak van mensenhandel.³⁶ De EU stelt dat het van belang is bestaande instrumenten te verstevigen en te focussen op ratificatie en implementatie van bestaande verdragen, vóór het opzetten van een nieuw actieplan. Synergie tussen bestaande instrumenten, organisaties en instanties zou overigens nog beter kunnen, aldus de EU.³⁷ Ondanks kanttekeningen die verschillende landen plaatsen, gaf de president van de Algemene Vergadering aan de ontwikkeling van een *Global Action Plan* te steunen.

3.3.4 UN.GIFT

Het *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.GIFT) werd in maart 2007 gelanceerd als een partnerschap tussen UNODC, ILO, IOM, UNICEF, OHCHR en de OVSE. Het doel van het initiatief is om statelijke en niet-statelijke actoren te mobiliseren om mensenhandel uit te bannen.³⁸

In het kader van UN.GIFT werd in februari 2008 het eerste mondiale forum over de aanpak van mensenhandel georganiseerd, het *Vienna Forum to Fight Human Trafficking*. Hier namen vertegenwoordigers van staten aan deel, ngo's, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, wetenschappers, internationale (gouvernementele) organisaties en ook slachtoffers van mensenhandel. De doelstellingen van het forum bestonden onder meer uit het vergroten van bewustwording van mensenhandel, het sluiten van nieuwe partnerschappen en het faciliteren van samenwerking. Meer dan 1600 deelnemers uit 116 landen bespraken de verschillende dimensies van mensenhandel in relatie tot veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten. Het Vienna Forum was georganiseerd rond drie thema's: kwetsbaarheid, impact en actie. Allianties kunnen worden vergroot, zo bleek uit het forum, met verschillende partners zoals de private sector, de media en vakbonden. Een belangrijke aanbeveling uit één van de panels was dan ook om de drie p's (*prevention, protection en prosecution*) uit te breiden met een vierde 'p' van *partnership*.³⁹ Voor de toekomst benadrukte de voorzitter in zijn samenvatting de noodzaak om alle vormen van uitbuiting aan te pakken, ook in andere sectoren dan de seks-

³⁶ Zie §3.3.2.

³⁷ Verklaringen van het Tjechisch EU-Voorzitterschap tijdens de panelsessies, 13 mei 2009. De EU heeft benadrukt dat internationale samenwerking van groot belang is bij de bestrijding van mensenhandel, en dat VN-lidstaten zich hierbij in de eerste plaats moeten richten op operationele samenwerking en implementatie van bestaande mechanismen en afspraken – en niet op het opstellen van een nieuwe strategie. Nederland heeft zich bij dit standpunt aangesloten en overigens aangegeven dat het zal aandringen op betere samenwerking tussen de betrokken VN-organisaties, de OVSE en de IOM, Kamerbrief inzake de richtlijnen voor de Koninkrijksdelegatie naar de 63^e zitting van de AVVN in New York, 4 september 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 26 150, nr. 60

³⁸ Zie www.ungift.org.

³⁹ Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Report on the Vienna Forum to Fight Human Trafficking, UN Doc. E/CN.15/2008/CRP.2, 30 maart 2008, p.15.

industrie. Dat betekent dat nationale wetgeving alle aspecten van mensenhandel moet bevatten en dit betekent ratificatie en implementatie van het VN-Protocol en andere relevante internationale instrumenten. Daarnaast werd van belang geacht dat partijen op de arbeidsmarkt – werkgeversorganisaties, vakbonden, bedrijfsleven en anderen – actievere partners moeten worden om arbeidsrechten en arbeidsbescherming te waarborgen, om daarmee gedwongen arbeid te voorkomen en te bestrijden. Naast deze aspecten werd ook duidelijk dat meer kennis nodig is om de cruciale gaten in informatie te vullen, om zo adequate maatregelen tegen mensenhandel te kunnen formuleren. Onderzoek moet ook leiden tot indicatoren voor doelstellingen die gebruikt kunnen worden als een basis, op grond waarvan passende monitoring- en evaluatiemechanismen kunnen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Ook de aard van passende monitoringmechanismen zou diepgaander moeten worden geïdentificeerd. Tot slot maakte het eindverslag ook melding van brede overeenstemming dat de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel op een evenwichtige manier aan de orde moeten worden gesteld, maar dat verhoogde aandacht uit dient te gaan naar hoe de vraag in bestemmingslanden kan worden verminderd.⁴⁰

Andere activiteiten en initiatieven in VN-verband

Veel organisaties binnen de VN hebben activiteiten opgezet met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, of zijn betrokken bij zulke activiteiten van andere internationale organisaties. Dit betreft ook activiteiten die overheden en anderen op nationaal niveau ondersteunen. Het gaat om – onder meer – coördinatieactiviteiten;⁴¹ dataverzameling, onderzoek, studies en ondersteuning van beleidsontwikkeling; preventieve maatregelen⁴²; ondersteuning bij ontwikkelingen in wetgeving⁴³; activiteiten ten behoeve van slachtoffers; en capaciteitsopbouw.⁴⁴

40 UN Doc. E/CN/15/2008/CRP.2, 30 maart 2008, p.16.

41 Bijvoorbeeld UN.GIFT.

42 Onder deze noemer verwijst OHCHR naar de UNODC *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* (oktober 2008, www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf), en naar het *Handbook Combating Forced Labour: A Handbook for Employers and Business* van de ILO, (oktober 2008), UN Doc. A/HRC/10/64 (2009).

43 UNODC heeft bijvoorbeeld modelwetgeving ontwikkeld op basis van het VN-Protocol, de *UNODC Model Law against Trafficking in Persons*, 30 juni 2009, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP.pdf. UNICEF en IPU hebben gezamenlijk het *Handbook for Parliamentarians: Combating Child Trafficking* ontwikkeld (2005). De ILO heeft een aantal landen technisch advies gegeven over wetsvoorstellen, over migratie inclusief mensenhandel.

44 Bij dit laatste thema is interessant dat ook VN vredesoperaties betrokken zijn bij maatregelen tegen mensenhandel. Zo herzielt de VN-missie in Liberia (UNMIL) onder meer een Liberiaans wetsvoorstel om te helpen voorkomen dat kinderen op frauduleuze wijze buiten Liberia geadopteerd kunnen worden, UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), pp.9-10. Naar Nederlandse wetgeving is kinderhandel zonder oogmerk van uitbuiting niet strafbaar als mensenhandel (NRM5). Regels voor interlandelijke adoptie zijn gesteld in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (*Stb.* 2008, 425). Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Verdrag over de rechten van het kind (*Trb.* 2001, 103 (2002)) verplicht staten tot het strafbaar stellen van (ver)koop van kinderen indien sprake is van (oogmerk van) uitbuiting, art. 3 lid 1 sub a(i) Protocol. Dezelfde bepaling stelt in lid 1 sub a(ii) dat staten in hun strafwetgeving 'improperly inducing consent, as an intermediary, for the adoption of a child in violation of applicable international legal instruments on adoption' op moeten nemen.

OHCHR geeft aan dat de coördinatie-inspanningen kunnen worden versterkt door een onafhankelijk en goed ondersteund secretariaat dat het grondwerk van samenwerking tussen organisaties voorbereidt. De ontwikkeling (en implementatie) van nationale actieplannen voor een reeks van gerelateerde onderwerpen – zoals gedwongen arbeid, kinderarbeid en mensenhandel – is een terrein waarop zulke samenwerking bij zou kunnen dragen aan een meer efficiënt gebruik van middelen, aldus OHCHR.⁴⁵ De vraag is of niet gebruik kan worden gemaakt van bestaande organisaties en structuren.

3.3.5 Mensenrechtenraad (*Human Rights Council*)

‘Universal periodic reviews’

De *universal periodic review* (upr) is een relatief nieuw instrument waarmee de in 2006 ingestelde VN-Mensenrechtenraad alle 192 lidstaten van de VN voortaan elke vier jaar doorlicht op de binnenlandse mensenrechtenprestaties. Tijdens de sessies van bijna alle staten die tot nu toe aan dit proces hebben deelgenomen, werd het thema mensenhandel besproken. Ten aanzien van de meeste staten bevatte het landenrapport een aanbeveling aan een staat om het thema mensenhandel te adresseren.⁴⁶

In de nationale rapportage die Nederland in 2008 opstelde ten behoeve van de Nederlandse *universal periodic review* van de VN Mensenrechtenraad werd ook een uitgebreide paragraaf aan mensenhandel gewijd.⁴⁷ Op de nationale rapportage werd door de staatssecretaris van Justitie tijdens de VN-Mensenrechtenraad in april 2008 een toelichting gegeven en werden vragen hierover beantwoord. Mensenhandel was hierbij één van de onderwerpen die meer dan eens werden opgebracht. Naast de vragen werden aan Nederland 31 aanbevelingen gedaan, die voor een deel ook onderwerpen betroffen die aan mensenhandel zijn gerelateerd.⁴⁸

Eén van de aanbevelingen (nr. 3) betrof de legalisering van prostitutie. Egypte beval aan de legalisering van (exploitatie van) prostitutie te heroverwegen gezien de impact van legalisering op een brede reeks van rechten. In antwoord hierop gaf Nederland aan dat de regulering van de seksindustrie de overheid in staat stelt om meer controle over de seksindustrie uit te oefenen en om misbruik tegen te gaan, dat deze benadering in het belang van sekswerkers is en dat legalisering actie tegen seksueel geweld, seksueel misbruik en mensenhandel faciliteert. De overheid heeft nieuwe maatregelen op het terrein van controle en rechtshandhaving aangekondigd en bijzondere bescherming en zorg zal worden verleend aan slachtoffer en aan vrouwen die de seksindustrie willen verlaten. Nederland ondersteunde deze aanbeveling dan ook niet.

45 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.12.

46 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009, p.12.

47 Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 26 150 nr. 54. Voor de Nederlandse reacties op aanbevelingen zie UN Doc. A/HRC/8/31/Add. 2, 13 juni 2008.

48 Aanbevelingen en Nederlandse reactie hierop zijn opgenomen in UN Doc. A/HRC/8/31/Add.2, 13 juni 2009, Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on April 15, 2008.

Een andere aanbeveling – van Bangladesh – hield in dat de vraagzijde in het bestemmingsland (Nederland) geadresseerd zou moeten worden om succesvol te kunnen zijn in de aanpak van mensenhandel. Nederland ondersteunde deze aanbeveling waarbij het wees op de bewustwordingscampagne gericht op werkgevers, het versterken van de Arbeidsinspectie en de SIOD, en grensoverschrijdende samenwerking tussen herkomst- en bestemmingslanden zoals Nigeria. Nederland wees hierbij wel op de noodzaak dat *push*- en *pull*factoren door zowel herkomst- als bestemmingslanden worden geadresseerd.

Ook werd – door Algerije – aanbevolen een diepgaand onderzoek in te stellen naar mensenhandel en uitbuiting van kinderen, met name met betrekking tot seksueel misbruik, kinderprostitutie en kinderporno. Nederland ondersteunde deze aanbeveling en gaf daarbij aan dat deze al geïmplementeerd was. Hierbij verwees Nederland naar verschillende studies door bijvoorbeeld ECPAT en het Ministerie van Justitie, en naar de rapportages van de NRM en jaarverslagen van CoMensha.

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking

Op verzoek van de *Human Rights Council*⁴⁹ verscheen in februari 2009 van de hand van de *UN High Commissioner for Human Rights* een rapport over de laatste ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties met betrekking tot de aanpak van mensenhandel.⁵⁰ Niet alleen bevat dit rapport een omvangrijk overzicht van activiteiten en initiatieven in VN-verband. Het rapport benadrukt ook de zogenoemde *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*.⁵¹

Deze beginselen en richtlijnen zijn tot stand gekomen in 2002 en bevatten een raamwerk voor *good practice* en bieden meer specifiek en gedetailleerd advies voor staten op terreinen als wetgeving, strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en bescherming van, en hulp aan, slachtoffers. De *UN High Commissioner* constateert in haar rapport dat de *Principles and Guidelines* veel worden gebruikt en geciteerd, met name binnen de *UN agencies* die het meest betrokken zijn bij het thema mensenhandel,⁵² en door ngo's.⁵³ Toch werd meer aanvullende informatie nodig geacht. Om deze reden ontwikkelt de OHCHR sinds 2008 een gedetail-

49 HRC Resolution 8/12 'Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.'

50 Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the latest developments in the United Nations relating to combating trafficking in persons as well as on the activities of the Office on this issue, UN Doc. A/HRC/10/64, 6 februari 2009.

51 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 20 mei 2002, E/2002/68/Add.1.

52 Onder meer de Division for the Advancement of Women, UNICEF, UNIFEM, United Nations Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region (UNIAP), UNDP, UNICRI, UNODC, ILO; en ook de Special Rapporteur on trafficking in persons heeft deze Principles and Guidelines als grondslag en raamwerk genomen voor haar werk. Daarnaast worden de Principles and Guidelines door IPU en IOM gebruikt.

53 Het rapport noemt hierbij onder meer Amnesty International, Anti-Slavery International, Human Rights Watch, Global Rights, ECPAT, Physicians for Human Rights, Save the Children en de Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), die de Principles and Guidelines gebruiken voor hun onderzoek en pleitbezorging.

leerd commentaar op de *Principles and Guidelines*. Het commentaar zou in 2009 gepubliceerd worden.⁵⁴

Van belang is dat de *UN High Commissioner* in verband met deze *Principles en Guidelines* opmerkt dat bij elke stap van elke reactie *‘the human rights impact of that step and of the overall response must be considered and monitored.’*⁵⁵ Het uiteindelijke doel van reacties op mensenhandel zou moeten zijn het te voorkomen, individuen te beschermen tegen schendingen – mensenhandel gerelateerd – van hun rechten, en hulp bieden wanneer zulke schendingen niet (kunnen) worden voorkomen, aldus het rapport. In haar conclusies waarschuwt ze dat sommige maatregelen tegen mensenhandel zelfs schadelijk waren voor de mensen die deze maatregelen beoogden te beschermen, omdat slachtoffers van mensenhandel soms *‘collateral damage’* worden bij (strafrechtelijke) rechtshandhaving. Tegelijkertijd geeft ze aan dat mensenrechten centraal zouden moeten staan binnen enige geloofwaardige strategie tegen mensenhandel.

Sommige maatregelen tegen mensenhandel komen wellicht ten goede aan bepaalde groepen maar kunnen andere stigmatiseren, of kunnen groepen in hun bewegingsvrijheid beperken. Maatregelen kunnen ook contra-productief zijn ten aanzien van groepen die juist beschermd moeten worden. Kort samengevat is dit de strekking van het rapport dat de *Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)* in 2007 publiceerde, getiteld *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures around the World* (www.gaatw.org).

Maatregelen en beleid ter bestrijding van mensenhandel kunnen een negatief effect hebben op de mensen die deze beogen te beschermen. Als oorzaak werd gesteld dat staten vaak nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en het bewaken van nationale grenzen tegen illegale migranten boven rechten van verhandelde personen prioriteren. Zo beschouwde de Indiase overheid vrouwelijke migranten als een bijzondere kwetsbare groep en vaardigde daarom een regel uit die elke vrouwelijke huishoudelijk werkster onder de 30 jaar verbod onder welke omstandigheid dan ook in dienst te treden in Saudi-Arabië. Hierbij werd dus het recht van (vrouwelijke) migranten om hun land te verlaten, ontnomen. Om aan dit verbod te ontkomen, zijn zij aangewezen op riskantere migratieroutes, hetgeen hen vervolgens kwetsbaarder voor uitbuiting maakt op de plaats van bestemming, aldus het rapport. In een ander voorbeeld ging het om een aantal Braziliaanse vrouwen die probeerden de EU binnen te komen. Hen is toegang ontzegd en ze zijn vervolgens gerepatrieerd, omdat immigratiebeambten dachten dat ze er uit zagen als prostituees en dus waarschijnlijk waren verhandeld. Dit soort maatregelen zijn vervat in termen van voorkomen van mensenhandel, maar maken volgens het rapport inbreuk op mensenrechten, waaronder vrouwenrechten (zie ook: *Need for an integrated approach to promote and protect the human rights of trafficked persons and all migrant workers, Joint written statement submitted by Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), La Strada International and Anti-Slavery International, submitted for the 8th session of the Human Rights Council (2-18 June 2008)*). Het gaat in deze voorbeelden om de negatieve impact die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op – bijvoorbeeld – vrouwen en migranten, dus op groepen die groter zijn dan de groep die binnen definities van mensenhandel als slachtoffer kunnen worden beschouwd.

54 A/HRC/10/64 (2009), p.20.

55 A/HRC/10/64 (2009), p.20.

OHCHR overweegt overigens of bijvoorbeeld een praktische implementatiegids ontwikkeld zou kunnen worden om staten en anderen te ondersteunen bij het zorgen dat reacties op mensenhandel effectief zijn, in overeenstemming met internationale standaarden, en bestaande en zich ontwikkelende *good practices* weergeven. Zo'n instrument zou volgens de OHCHR ook praktische richting kunnen geven aan evaluaties van nationale actieplannen vanuit een mensenrechtelijk perspectief.

Special Rapporteurs

De VN-Mensenrechtenraad kent inmiddels verschillende functionarissen die als *Special Rapporteur* zowel thematische als landenrapporten doen verschijnen op het terrein van mensenhandel. Dit betreft onder andere de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children*,⁵⁶ de *Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*,⁵⁷ de *Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences*,⁵⁸ en de *Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*.⁵⁹ In Resolutie 6/14 bepaalde de Mensenrechtenraad een nieuw mandaat van een *Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery*,⁶⁰ daarmee werd de *Working Group on Contemporary Forms of Slavery* vervangen.⁶¹ Tussen verschillende rapporteurs vinden besprekingen plaats om duplicatie van werkzaamheden te voorkomen en om wellicht gezamenlijke initiatieven te nemen.

De voorloper van de Mensenrechtenraad, de *Commission on Human Rights*, besloot in 2004 tot de benoeming van een *Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children* ^{NRM}^{5,62} Het mandaat van de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children* werd in Resolutie 8/12 (18 juni 2008) met een periode van drie jaar verlengd.⁶³ De rapporteur zond haar meest recente jaarlijkse rapport in februari 2009 naar de Mensenrechtenraad.⁶⁴

In haar rapport signaleert de *Special Rapporteur on trafficking in human beings, especially women and children* een aantal ontwikkelingen. Zo geeft ze aan dat het complexe fenomeen mensenhandel nog verradelijker is door zijn verborgen aard, en in toenemende mate door het gebruik van moderne informatietechnologieën als een instrument voor werving van slachtoffers. Ook mensenhandel binnen landsgrenzen wordt expliciet benoemd als een grootschalig fenomeen.

56 Sinds 18 juni 2008 wordt deze functie vervuld door mw. Joy Ngozi Ezeilo Emekekwe uit Nigeria.

57 Sinds mei 2008 wordt deze functie vervuld mw. Najat M'jid Maala uit Marokko.

58 Sinds augustus 2003 is dit mw. Yakin Ertürk uit Turkije.

59 Jorge.A. Bustamante (Mexico), sinds augustus 2005.

60 Mw. Gulnara Shahinian uit Armenië.

61 Resolutie 6/14 (2007).

62 Decision 2004/110.

63 Resolutie 8/12 (2008).

64 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009, en UN Doc. A/HRC/10/16/Corr. 1, 12 maart 2009.

Schattingen van verschillende organisaties en instanties over aantallen slachtoffers lopen uiteen, en duiden volgens de rapporteur op de noodzaak van systematische en gecoördineerde dataverzameling en –management om helderheid te kunnen geven over de omvang van het probleem. Nu systematische en betrouwbare cijfers ontbreken, is het moeilijk om met enige precisie aan te geven of het aantal mensenhandelzaken toe- of afneemt en waarom dit zo zou kunnen zijn. Duidelijk is wel dat er mondiaal consensus is dat mensenhandel in veel verschillende vormen plaatsvindt en dat het een ernstige schending van mensenrechten is, en ook een schending van nationaal en internationaal strafrecht. De *Special Rapporteur* geeft aan dat zij het verbeteren van het delen van informatie en van mogelijkheden van dataverzameling nastreeft⁶⁵ en de bedoeling heeft als contactpunt te dienen voor het in kaart brengen en verspreiden van data.

Mensenhandel kan worden benaderd vanuit een aantal verschillende perspectieven, waaronder mensenrechten, strafrecht, migratie en arbeid. De *Special Rapporteur* staat echter een geïntegreerde benadering voor, waarbij zij aangeeft dat zij – wat betreft haar mandaat – mensenrechten in centrum van alle inspanningen het meest wenselijk acht. Het mandaat van de *Special Rapporteur* omvat alle vormen en manifestaties van mensenhandel. In haar rapport geeft ze hiervan ter verduidelijking een overzicht:

- (1) Trafficking in children – children who are trafficked for sexual purposes, adoption, child labour (e.g. domestic work, babysitters/nannies, begging, criminal activities like selling drugs, etc.), and participation in armed conflict – mercenaries/child soldiers, sex slaves. The initial belief that only girl children were being trafficked for sexual purposes no longer holds true as the incidence of young boys being trafficked and sexually exploited through unsuspecting areas like sports is fast gaining ground;
- (2) Trafficking in men for forced labour and other exploitation – not much attention has been paid to this form of trafficking but the reality is that it is also becoming rampant. Men and boys in particular are trafficked for labour exploitation in construction work, in agriculture, and also in fishing and mining;
- (3) Trafficking in women and girls for forced marriage, forced prostitution, sexual exploitation and forced labour (including domestic work, working in factories and mines and other forms of labour) – understandably, much attention has been paid to sex trafficking and available data on trafficking in persons are mainly on this aspect. The Special Rapporteur will explore further trafficking of women for labour exploitation, especially in domestic work and other sectors;
- (4) Trafficking in human beings for organs, human body parts and tissue – obtaining facts and figures on this form of trafficking is quite challenging, but it is becoming a growing trend with a ready market, and needs to be studied closely with a view to framing appropriate interventions;
- (5) There are other forms that have been sporadically recorded, such as trafficking in persons for ritual purposes as well as trafficking of prisoners.

Een aantal onderwerpen zal ze bij haar agenda betrekken die ze als cruciaal beschouwt in relatie tot mensenhandel. Dit betreft niet alleen het gebrek aan onderzoek en data, maar

65 Zie resolutie 8/12, para. 2 (k) waar zij ook naar verwijst.

ook migratie en verbanden met mensenhandel, verbanden met HIV en AIDS, gewapende conflicten, de *Millennium Development Goals*,⁶⁶ verbanden met gendergerelateerd geweld en genderongelijkheid, verdiepend onderzoek naar de vraag naar slachtoffers van mensenhandel, voorzieningen van geïntegreerde hulp en diensten aan slachtoffers, en de promotie van internationale, regionale en subregionale samenwerking. Ze streeft er vooral naar om werkzaamheden te beginnen op terreinen die niet eerder zijn onderzocht of waar interventies tot nu toe beperkt zijn. Dit betreft bijvoorbeeld mensenhandel waarbij mannen en jongens slachtoffer zijn, en oorzaken (*root causes*) van mensenhandel – zoals genderongelijkheid, armoede, gebrek aan veiligheid en de vraag naar goedkope arbeid. Ook wordt een focus op schadevergoeding aan slachtoffers expliciet genoemd als een van de aandachtspunten.

Op basis van een vragenlijst⁶⁷ heeft de rapporteur informatie verzameld uit verschillende landen over mensenhandel. Op grond van de antwoorden die zij ontving, geeft zij aan dat de meeste landen mensenhandel in de seksindustrie strafbaar hebben gesteld, maar dat weinig landen dat hebben gedaan ten aanzien van mensenhandel in andere sectoren (*trafficking for forced labour*) of ten aanzien van mensenhandel waarbij mannen het slachtoffer zijn. En hoewel veel staten tot nu toe het VN-Palermo Protocol hebben geratificeerd,⁶⁸ blijft implementatie daar in het algemeen bij achter, door gebrek aan alomvattende nationale wetgeving, gebrek aan middelen voor rechtshandhaving en gebrek aan politieke wil, aldus de rapporteur. In haar conclusies geeft de rapporteur onder meer aan dat strategieën tegen mensenhandel niet alleen moeten bestaan uit het straffen van daders maar in gelijke mate zich moeten richten op slachtoffers, waarbij tegelijkertijd de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel moeten worden aangepakt. Staten worden opgeroepen om partij te worden bij het VN-Protocol en bij het VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden.⁶⁹ Staten zouden de *Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*,⁷⁰ ontwikkeld door OHCHR in acht moeten nemen en deze opnemen in hun regelgeving en beleid ten aanzien van de aanpak van alle vormen van mensenhandel. Staten zouden alle verhandelde personen moeten voorzien van toegang tot gespecialiseerde ondersteuning en hulp, onafhankelijk van hun vreemdelingenrechtelijke status. Volgens de rapporteur zou het afgeven van een – tijdelijke of permanente – verblijfsvergunning en/of toegang tot hulpverlening niet afhankelijk moeten zijn van deelname aan strafrechtelijke procedures. Staten zouden moeten overwegen een nationaal rapporteur aan te stellen die nauw zou moeten samenwerken met de *Special Rapporteur* om informatie te verzamelen, uit te wisselen en te verwerken en

66 In 2000 hebben 189 landen de Millenniumverklaring ondertekend. De landen gaan zich actief inzetten om de wereldwijde armoede te bestrijden. Hiervoor zijn 8 concrete en meetbare doelstellingen geformuleerd: de Millennium Ontwikkelingsdoelen (*Millennium Development Goals* – MDG's). Deze moeten in 2015 gehaald zijn.

67 In oktober 2008 heeft de rapporteur een vragenlijst gestuurd naar alle VN-lidstaten om enige informatie te verzamelen ten behoeve van haar toekomstige werk en prioritering. Uit haar rapport – begin 2009 – blijkt dat zij antwoorden heeft ontvangen van 68 landen.

68 Het betreft (per 11 september 2009) 132 staten.

69 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, UNGA Res. 45/158, 18 december 1990. Nederland is geen partij bij dit verdrag, zie NRM5.

70 *Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking*, UN Doc. E/2002/68/Add.1 (2002).

maatregelen te monitoren. Tot slot blijkt dat de rapporteur voorstander is van een mondiaal actieplan voor de bestrijding van mensenhandel.⁷¹

De *Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, its causes and consequences* presenteerde haar eerste rapport in juli 2008, een paar maanden nadat zij was benoemd.⁷² In dit rapport geeft de *Special Rapporteur* onder meer aan op welke terreinen zij haar werkzaamheden vooral zal richten. Dit betreft de oorzaken en gevolgen van gedwongen arbeid (*forced labour*), en de impact daarvan op mannen, vrouwen en kinderen. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar huishoudelijk werk en kinderarbeid. Net als de *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children* zal zij in haar werk uit gaan van een gender- en leeftijdsensitieve benadering.

In de uitoefening van haar functie gaat de *Special Rapporteur* uit van de definities die zijn opgenomen in de *Slavery Convention* van 1926⁷³ en de *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery* van 1956.⁷⁴ Gezien de veranderende economische en sociale omstandigheden, houdt de *Special Rapporteur* ook rekening met definities die – onder meer in VN-verband – op een later moment tot stand zijn gekomen.⁷⁵

Ter verduidelijking van haar mandaat wijst ze overigens op de persistentie van oude vormen van slavernij die zijn ingebed in traditionele overtuigingen en gewoonten. Ze merkt hierover op dat deze vormen van slavernij het resultaat zijn van langdurige discriminatie van de

71 In dit verband verwijst de rapporteur onder meer naar de Algemene Vergadering van de Afrikaanse Unie, die tijdens zijn sessie in juli 2008 in Cairo opriep tot een ‘*global action plan for combating human trafficking in all its facets*’.

72 Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian, UN Doc. A/HRC/9/20, 28 juli 2008.

73 Trb. 1928, 26. Art. 1 lid 1 definieert slavernij als ‘*the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised*.’ Slavenhandel wordt gedefinieerd als ‘*all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with the intent to reduce him to slavery*.’

74 Trb. 1957, 118. Artikel 1 verplicht staten om een aantal praktijken gerelateerd aan slavernij af te schaffen, waaronder ‘(a) Debt bondage, that is to say, the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt or the length and nature of those services are not respectively limited and defined; (b) Serfdom, that is to say, the condition or status of a tenant who is by law, custom or agreement bound to live and labour on land belonging to another person and to render some determinate service to such other person, whether for reward or not, and is not free to change his status; (c) Any institution or practice whereby: (i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise; or (iii) A woman on the death of her husband is liable to be inherited by another person; (d) Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.’

75 Zo is slavernij (‘*slavery*’) ook gedefinieerd als ‘*any form of dealing with human beings leading to the forced exploitation of their labour*’, in het rapport van de *Special Rapporteur* van de toenmalige Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/20/Add.1, 7 juli 1982, en ‘*enslavement*’ als ‘*the exercise of any or all of the powers in the course of trafficking in persons, in particular women and children*,’ zie bijvoorbeeld art. 7 lid 2 sub c Statuut Internationaal Strafhof.

meest kwetsbare groepen in samenlevingen, zoals degenen die van een lage kaste worden beschouwd, tribale minderheden en inheemse volkeren.

Concluderend geeft de *Special Rapporteur* onder meer aan dat zij gedurende haar mandaat concrete aanbevelingen zal doen, vooral over het voorkomen van slavernij en over de bescherming van rechten en menselijke waardigheid van in slavernij gebrachte personen. Ze zal hierbij ook aandacht hebben voor oude – maar nog steeds bestaande – vormen van slavernij, zoals schuldarbeid (*bonded labour*) en horigheid (*serfdom*).

3.3.6 Toezichtmechanismen op grond van mensenrechtenverdragen

In VN-verband bestaat een aantal verdragen en protocollen waarbij mechanismen zijn opgericht die toezien op verplichtingen van lidstaten die zij op grond van deze internationale mensenrechtendocumenten zijn aangegaan. Binnen deze zogenoemde ‘*human rights treaty bodies*’ worden mensenhandel en de aanpak daarvan regelmatig in landenrapporten aan de orde gesteld. Ook de Nederlandse regelgeving en praktijk wordt hierbij aan de orde gesteld. In het algemeen uiten deze instanties hun zorg over het voortduren van mensenhandel ondanks het feit dat staten wetgeving hebben aangenomen, en nationale actieplannen en andere maatregelen hebben getroffen tegen mensenhandel.

- Het *Human Rights Committee*, dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten,⁷⁶ heeft herhaaldelijk gesteld dat mensenhandel een mogelijke schending is van artikel 3 (gelijk recht van mannen en vrouwen), artikel 8 (verbod van slavernij en gedwongen of verplichte arbeid), artikel 24 (recht op bescherming van het kind) en artikel 26 (verbod van discriminatie) van het verdrag. Daarnaast heeft ook dit comité het gevaar onderkend dat maatregelen tegen mensenhandel een nadelig effect kunnen hebben op de rechten en vrijheden van verhandelde personen. Het comité is van mening dat slachtoffers van mensenhandel verblijf zou moeten worden toegestaan, onafhankelijk van hun mogelijke samenwerking ten behoeve van vervolging.⁷⁷ In juli 2009 besprak het comité de Nederlandse rapportage.⁷⁸ De aanpak van mensenhandel in Nederland is één van de thema’s die het comité aan de orde heeft gesteld. Het comité reageerde positief op het bestaan van het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) en de oprichting van de Task Force Aanpak Mensenhandel (2008).⁷⁹
- Het *Committee against Torture* heeft gewezen op het belang van hulp aan slachtoffers van mensenhandel louter op basis van hun behoefte, ongeacht of zij samenwerken met (op-

⁷⁶ *Trb.* 1978, 177.

⁷⁷ ‘Moreover, the State party should ensure that permission to remain in the State party is not dependent on the cooperation of victims in the prosecution of alleged traffickers’, zie Concluding observations of the Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/IRL/CO/3, para 16. Zie ook LaStrada Newsletter No. 10, september 2008, p.4.

⁷⁸ UN Doc. CCPR/C/NET/4.

⁷⁹ UN Doc. CCPR/C/NLD/CO/4.

sporings)onderzoek.⁸⁰ Ten aanzien van Aruba uitte het comité onder meer zijn bezorgdheid over het gebrek aan informatie over bestaande mechanismen om mensenhandel te voorkomen en te vervolgen.⁸¹

- Het VN-Vrouwenverdrag verbiedt expliciet mensenhandel en gedwongen prostitutie van vrouwen.⁸² Het *Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women* (CEDAW-Comité) is ten aanzien van meerdere landen bezorgd over de praktijk van het afhankelijk stellen van verblijfsvergunningen van de bereidheid van slachtoffers om samen te werken met de autoriteiten.⁸³ In februari 2007 verschenen de aanbevelingen van het CEDAW-Comité aan Nederland.⁸⁴

Ten aanzien van Nederland werd door het CEDAW-Comité onder meer zorg geuit over het aantal vrouwen en meisjes dat slachtoffer is van mensenhandel. Ook heeft het comité Nederland aangespoord een onafhankelijk onderzoek te doen naar de effecten van de opheffing van het bordeelverbod op met name buitenlandse prostituees, waarbij de aandacht met name uit zou moeten gaan naar gewelds- en gezondheidsrisico's. Een tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod heeft echter inmiddels plaatsgevonden en is in 2007 afgerond. Daarnaast beval het comité aan dat bescherming en hulp geboden moet worden aan alle slachtoffers van mensenhandel, onder meer door het verstrekken van tijdelijke verblijfsvergunningen. Dit moet volgens het comité ook gelden voor slachtoffers die niet bereid zijn om mee te werken aan een strafzaak tegen de daders. In reactie hierop gaf Nederland aan dat het beleid geen algemeen recht op verblijf toekent op basis van slachtofferschap als zodanig, maar dat het wel de mogelijkheid biedt tot weging van humanitaire aspecten, waaronder slachtofferschap. Op grond van deze verblijfstitel kan bescherming en hulp worden geboden.

In de vijfde rapportage aan het CEDAW-Comité is Nederland uitgebreid op deze vragen ingegaan, zie *Fifth Periodic Report of the Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/5, 24 november 2008. De behandeling van deze rapportage staat in 2010 op de agenda van het comité. Naar aanleiding van de Nederlandse rapportage heeft het comité onder meer de vraag gesteld – gezien de eerder geuite zorgen over de koppeling tussen bescherming van slachtoffers en meewerken met strafrechtelijk onderzoek – of Nederland tijdelijke verblijfsvergunningen en reïntegratie en ondersteuning zal bieden aan slachtoffers van mensenhandel, onafhankelijk van de vraag of zij meewerken aan onderzoek en vervolging van verdachte mensenhandelaren, zie *List of issues and questions with regard to the consideration of periodic reports, The Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/Q/5, 13 maart 2009. Ook ligt de vraag voor welke maatregelen zijn genomen om te zorgen dat vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel naar behoren worden geïdentificeerd en niet langer in vreemdelingenbewaring worden gehouden. Daarnaast wil het comité

80 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.15, hierbij werd verwezen naar het landenrapport van Australië.

81 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture; Netherlands CAT/C/NET/CO/4, 3 augustus 2007.

82 Artikel 6 van het VN-Vrouwenverdrag luidt: 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, ter bestrijding van alle vormen van handel in vrouwen en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen.'

83 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.15, hierbij werd verwezen naar de landenrapporten van Frankrijk en Mexico.

84 Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007. Voor de kabinetsreactie van 13 juli 2007, zie www.minocw.nl/documenten/25791.pdf.

weten of minderjarige slachtoffers toegang hebben tot gespecialiseerde instanties, en of een onderzoek afgesloten was naar de verdwijning van minderjarige asielzoekers van wie vermoed werd dat zij in handen waren gevallen van mensenhandelaren. Verder vraagt het comité aan Nederland aan te geven waarom ngo's geen deel uit maken van de Task Force mensenhandel. Tot slot – voor zover in deze context relevant – stelt het comité een aantal vragen naar aanleiding van de Nederlandse rapportage over de aangekondigde Wet regulering prostitutie. In dit verband vraagt het comité zich met name af hoe Nederland de risico's van privacy en veiligheid heeft geëvalueerd van verplichte registratie van prostituees bij lokale overheden, en de impact van de wetgeving op de mogelijkheid voor deze vrouwen om onafhankelijk te werken.

Het CEDAW-Comité publiceerde in november 2008 zijn *General Recommendation on Women Migrant Workers*.⁸⁵ Hoewel de aanbevelingen niet specifiek naar mensenhandel verwijzen, zijn veel onderdelen van het document ook relevant in situaties waar vrouwelijke migranten slachtoffers zijn van mensenhandel.⁸⁶

- Het VN-Kinderrechtenverdrag verbiedt kinderhandel met het oogmerk van uitbuiting, seksuele uitbuiting en kinderarbeid. Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Kinderrechtenverdrag bevat ook voor Nederland zeer relevante bepalingen op het terrein van mensenhandel.⁸⁷ Het *Committee on the Rights of the Child* heeft onder meer in een *General Comment* de kwestie van ongeleide en alleenstaande minderjarige kinderen aangekaart, waarbij het comité wees op het risico van mensenhandel of 're-trafficking'.⁸⁸

Nederland heeft in 2008 zijn rapportages verstuurd inzake het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Kinderrechtenverdrag, UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/1, 8 januari. In reactie hierop – januari 2009 – geeft het comité aan dat de Nederlandse overheid zijn inspanningen moet versterken om te voorkomen dat minderjarigen slachtoffer worden van (seksuele) uitbuiting, bijvoorbeeld door te zorgen voor verbetering van de registratie en door meer onderzoek te doen naar kinderpornografie, jeugdprostitutie en kinderseksstoerisme. Er moet een nationaal plan voor een samenhangende landelijke aanpak van (seksuele) uitbuiting van kinderen komen. Minderjarige slachtoffers van (seksuele) uitbuiting moeten beter worden beschermd. Hulpverleners, politie en justitie moeten speciale training krijgen zodat zij weten hoe ze op een kindvriendelijke manier kun-

85 General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, 7 november 2008, zie http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/general_recommendation/GR26MigrantWomen.pdf.

86 Volgens LaStrada beschrijft deze *General Recommendation* de kwetsbare positie van vrouwelijke migranten precies, en draagt het document oplossingen aan die oorzaken aanpakt in plaats van symptomen bestrijdt, 'an approach commonly lacking in anti-trafficking policies', LaStrada Newsletter, nr. 11, december 2008, p.5.

87 Het Facultatief Protocol is op 7 september 2000 door Nederland ondertekend en op 23 augustus 2005 geratificeerd. Op 23 september 2005 trad het Protocol in werking (*Trb.* 2001, 130). Zie in dit verband ook het in 2007 tot stand gekomen (Raad van Europa) Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote) (*Trb.* 2008, 58). Nederland heeft dit verdrag nog niet geratificeerd, zie §3.5.3.

88 Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

nen reageren op de speciale behoeften van minderjarigen. De overheid moet zorgen voor gespecialiseerde opvang en hulp aan minderjarige slachtoffers. De vervolging van daders moet bovendien krachtiger worden aangepakt. Ook samenwerking met andere landen moet beter. De Nederlandse politie moet meer menskracht, kennis en middelen krijgen, zie *Committee on the Rights of the Child, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, The Netherlands*, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, en UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/Co/1, 30 januari 2009.

De minister voor Jeugd en Gezin heeft in zijn (kabinets)reactie op het rapport van het VN-Comité aangegeven dat Nederland de aanbevelingen van het comité ter harte zal nemen. Met betrekking tot aanbevelingen die verband houden met het inbewaringstellen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) licht de minister toe dat dit instrument louter wordt toegepast indien een lichter middel niet toereikend is. De minister wijst op de *pilot* die van start is gegaan in 2008 waarbij (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel beschermd worden opgevangen in kleinschalige opvangcentra (zie hierover nader §4.6). Daarnaast bestaat het voornemen om speciale herintegratieprojecten voort te zetten voor amv's en slachtoffers van mensenhandel. Het comité vraagt Nederland om systematisch gegevens te verzamelen op het gebied van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie. Data over de eerste twee onderwerpen worden momenteel al door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. Aangaande kinderpornografie deelt de minister mede dat lopende verbeterprogramma's bij de politie en OM een systematische gegevensverzameling zal opleveren vanaf 2010. In de reactie laat de minister tevens weten dat er moties zijn ingediend om seks met minderjarigen in het buitenland actief aan te pakken en dat er een actief beleid wordt gevoerd om kinderpornokoeiers aan te pakken, *Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 66*.

- Het VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden⁸⁹ heeft tot doel gelijke behandeling voor migranten te bewerkstelligen, inclusief arbeidsomstandigheden gelijk aan die voor eigen onderdanen van staten. Bij de aanpak van uitbuiting van migranten kan dit verdrag een belangrijke rol spelen, omdat het ook ziet op het tegengaan van onmenselijke woon- en werkomstandigheden, fysiek en seksueel misbruik en vernederende behandeling, waaronder slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid^{N-RM5}.⁹⁰ Het *Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, opgericht in 2004, bestaat uit onafhankelijke experts die de implementatie van het verdrag monitoren.

Nederland is geen partij bij dit verdrag.⁹¹ De oproep om partij te worden bij dit verdrag wordt echter ondersteund door onder andere de *UN High Commissioner for Human*

89 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, A/RES/45/158, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 18 december 1990. Nederland is geen partij bij dit verdrag.

90 Zie ook artikel 11 VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden.

91 Sinds inwerkingtreding van het Verdrag op 1 juli 2003 steeg het aantal lidstaten van 20 tot 42 (stand van zaken 11 september 2009). Daaronder zijn echter geen bestemmingslanden voor migranten. Nederland is niet voornemens te ratificeren omdat het gebrek aan onderscheid tussen legale en illegale arbeidsmigranten bij het toekennen van rechten zich niet verhoudt met het uitgangspunt van de Koppelingwet, zie NRM3, p.46 en NRM5.

Rights,⁹² de *Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings*,⁹³ het CEDAW-Comité,⁹⁴ CERD,⁹⁵ en ngo's.⁹⁶ Tijdens de *universal periodic review* – in het kader van de VN-Mensenrechtenraad – werd door een aantal landen aan Nederland de aanbeveling gedaan het verdrag toch te ratificeren.⁹⁷ In antwoord hierop herhaalde Nederland het standpunt deze aanbeveling niet te kunnen ondersteunen 'because it is opposed in principle to rights that could be derived from it by aliens without legal residence rights'.⁹⁸

Het is in ieder geval duidelijk dat met name *illegale* migranten kwetsbaar zijn voor allerlei vormen van uitbuiting, in het bijzonder vrouwen – vaak in huishoudelijk werk – en kinderen.⁹⁹

3.4 Europese Unie

3.4.1 Implementatie EU-Actieplan

Het *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings* (hierna: Actieplan mensenhandel),¹⁰⁰ is door de Europese Commissie eind 2008 geëvalueerd. De JBZ Raad had de EC verzocht om een evaluatie van het Actieplan om te waarborgen dat de aanpak van mensenhandel ook in 2008 zou worden voortgezet.¹⁰¹ Het Actieplan uit 2005 bestaat uit een overzicht van acties op het terrein van coördinatie van EU-inspanningen, het in kaart brengen van het probleem, preventie, het terugdringen van de vraag, opsporing en vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers, terugkeer en reïntegratie en externe betrekkingen^{NRM5}.

92 UN High Commissioner for Human Rights (op dat moment Louise Arbour), Statement to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 18 april 2007; 'It is imperative that more European countries sign, ratify or accede to this Convention, which to a large extent simply makes explicit for migrants many of the rights already set out elsewhere in binding treaties'.

93 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009.

94 Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands UN Doc. CEDAW/C/NLD/Co/4, datum, para. 43; General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, 7 november 2008, zie http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/general_recommendation/GR26MigrantWomen.pdf.

95 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Netherlands, UN Doc. CERD/C/64/Co/7, 10 mei 2004, para. 16.

96 Bijvoorbeeld door LaStrada, Combating Trafficking by Protecting Migrant's Human Rights, LaStrada statement on the occasion of the 2nd EU Anti-Trafficking Day, 18 oktober 2008.

97 Egypte, Peru, Algerije.

98 Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendation it received during the universal periodic review on April 15, 2008, UN Doc. A/HRC/8/31/Add.2, 13 juni 2008, p.3.

99 Zie hierover bijvoorbeeld Special Rapporteur on Migrants and Chairman of the Committee on Protection of Migrant Workers issue joint statement to mark International Migrants Day, 17 december 2007, UNOG News; UN calls for protection of migrants' human rights regardless of legal status, 18 december 2007, UN News Centre.

100 *PbEU* 2005, C311, 9 december 2005.

101 Raadsconclusies JBZ Raad 8-9 november 2007, *Kamerstukken II* 2007/08, 23 490, nr. 475.

In december 2007 verzocht de EC de lidstaten om geactualiseerde informatie over de implementatie van nationaal beleid inzake de bestrijding van mensenhandel. 23 EU-lidstaten en Noorwegen hebben voldaan aan dit verzoek. Andere instanties verantwoordelijk voor de implementatie van een aantal actiepunten werden ook door de EC geconsulteerd, waaronder Europol.

Uit de evaluatie¹⁰² van de EC blijkt onder meer dat veel landen inmiddels wetgeving hebben aangenomen, zowel op het terrein van het strafrecht als bescherming van en hulp aan slachtoffers. Wetgeving betrof veelal een uitbreiding van nationaal strafrecht om ook mensenhandel in andere sectoren dan de seksindustrie strafbaar te stellen.

De beschikbare gegevens laten echter een groot gat zien tussen de geldende wetgeving en implementatie in de praktijk. De EC constateert dat de aantallen strafrechtelijke vervolgingen nog steeds niet hoog genoeg zijn, en onderstreept een ernstig gebrek aan effectieve implementatie op het gebied van bescherming van slachtoffers. Wat betreft nationale wetgeving stelt de EC bijvoorbeeld dat de bescherming van slachtoffers tegen vervolging of strafrechtelijke sancties voor strafbare feiten gepleegd als gevolg van hun situatie als verhandelde personen, onvoldoende lijkt te zijn. Volgens de EC laten de beschikbare cijfers zien dat, in landen waar een significant aantal slachtoffers hulp heeft gekregen, de statistieken van strafrechtelijke vervolgingen hoger zijn.¹⁰³ Dit impliceert dat een mensenrechtelijke benadering niet alleen nodig is ter bescherming van slachtoffers, maar ook in het belang van gerechtigheid, aldus de EC. De Commissie kondigt in dit document een herziening van het kaderbesluit mensenhandel aan, ook met het oog op het waarborgen van meer effectieve mechanismen voor hulp aan slachtoffers.

In het licht van deze overwegingen, doet de Commissie een aantal aanbevelingen voor de korte termijn – eind 2009 zal een nieuwe strategie worden geformuleerd. Deze aanbevelingen richten zich tot lidstaten, Europol, Eurojust, het EU-voorzitterschap en de Europese Commissie zelf:

- Een eerste aanbeveling betreft de oprichting van een instituut van nationaal rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen om trends in mensenhandel en de resultaten van beleid en maatregelen tegen mensenhandel te monitoren.
- Nationale mechanismen voor het identificeren en verwijzen van slachtoffers naar hulpverlening moeten worden opgericht of versterkt; deze moeten zijn gebaseerd op afspraken tussen rechtshandhavers en het maatschappelijke middenveld, en uitgaan van een genderperspectief en mensenrechtelijke benadering.
- Systemen van kindbescherming moeten worden opgericht of versterkt om effectief te (kunnen) onderzoeken of er redenen zijn te vermoeden dat er sprake is van mensenhandel – hierbij worden bedelen en illegale activiteiten expliciet genoemd als vormen van uitbuiting.
- Ngo's die hulp bieden aan slachtoffers moeten ondersteund worden en van voldoende financiële middelen worden voorzien. Ook moeten inspanningen van ngo's ondersteund worden

102 *Commission working document, Evaluation and monitoring of the implementation of the EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, 17 oktober 2008, COM(2008) 657 final.

103 Het document vermeldt geen cijfers ter onderbouwing van deze bevinding.

bij het oprichten van een meer gestructureerd netwerk, en moet zo'n netwerk worden erkend als een belangrijke gesprekspartner.

- Europol, Cepol en lidstaten moeten stelselmatig training organiseren van de sleutelfiguren die betrokken zijn bij de identificatie van mensenhandelzaken, met bijzondere aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie.
- Coördinatie van strafrechtelijk onderzoek en vervolging moet worden verbeterd, inclusief de bevordering van het gebruik van middelen van Europol en Eurojust.
- Huidige actie met betrekking tot externe relaties moet worden verbeterd, ook door beletsels voor justitiële samenwerking in strafzaken weg te nemen. Dit betreft met name de westerse Balkan, de oostelijke bureaus van de EU en landen in Noord-Afrika.

3.4.2 Deskundigengroep mensenhandel (*EC Group of Experts*)

In 2008 werd een nieuwe Deskundigengroep, de *Group of Experts on Trafficking in Human Beings*, ingesteld door de Europese Commissie.¹⁰⁴ De 21 leden hebben op persoonlijke titel zitting in de groep en hebben verschillende achtergronden. Een aantal deelnemers is afkomstig van overheden, anderen van ngo's, Europol, internationale organisaties en academici. Het zijn deskundigen met ervaring met de bestrijding van mensenhandel, waarbij het aspect arbeidsuitbuiting met name van belang wordt geacht. Leden afkomstig van sociale partners en werkgeversorganisaties ontbreken voornamelijk. De leden zijn voor een termijn van drie jaar aangesteld.

De *Group of Experts* heeft adviserende taken richting de Europese Commissie op het dossier mensenhandel en brengt daarover rapporten en opinies uit. Het werkprogramma omvat onder meer advisering over de herziening van het EU-kaderbesluit mensenhandel, over het opstellen van een nieuwe EU strategie inzake de aanpak van mensenhandel, en over de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel^{NRM5}.¹⁰⁵ De Commissie kan de deskundigengroep om advies vragen; de groep kan ook op eigen initiatief adviezen of verslagen aan de Commissie voorleggen. De voorzitter van de groep kan de Commissie ook adviseren de groep over een bepaalde kwestie te raadplegen.¹⁰⁶

De Europese Commissie besloot in oktober 2007 tot oprichting van een nieuwe *Group of Experts*. Deze *Group of Experts* zal de taken van de eerste *Expert Group* – die in 2003 werd ingesteld^{NRM5} – continueren. Een aantal leden van deze eerste groep maakt deel uit van de huidige *Group of Experts*. Inmiddels heeft de deskundigengroep opinies uitgebracht over de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel, de door de Europese Commissie voorgestelde herziening

104 *Commission Decision of 22 July 2008 on the appointment of members of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings* (2008/604/EC).

105 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, *PbEG* L 261, 6 augustus 2004.

106 Besluit van de Commissie van 17 oktober 2007 tot oprichting van de Deskundigengroep mensenhandel (2007/675/EG).

van het Kaderbesluit mensenhandel, en over de Europese dag tegen mensenhandel (18 oktober).

Wat betreft de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel geeft de *Group of Experts* aan dat de huidige Richtlijn de legitieme behoeften en rechten van slachtoffers op ondersteuning en hulp onvoldoende adresseert, in het bijzonder dat het verlenen van een verblijfsvergunning en daar aan gerelateerde hulp afhankelijk is van medewerking van het slachtoffer aan relevante nationale procedures.¹⁰⁷

Het doel van een nieuwe Richtlijn zou volgens de *Group of Experts* allereerst moeten zijn de gronden uit te breiden waarop lidstaten verblijfsvergunningen kunnen verlenen aan onderdanen van derde landen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ten tweede zouden onderdanen van EU-lidstaten, net zoals onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven, die slachtoffer zijn van mensenhandel, gelijke toegang moeten hebben tot de mogelijkheden en rechten die in de Richtlijn zijn opgenomen.

De *Group of Experts* is ook van mening dat de reikwijdte van de Richtlijn beperkt moet worden tot mensenhandel. De huidige Richtlijn betreft ook mensensmokkel; een ander delict dat een element van instemming inhoudt van degene die over een grens wordt gesmokkeld – bij mensenhandel is echter geen sprake van instemming. De bestrijding van twee delicten vergen andere maatregelen, zo ook wat betreft de nodige hulp aan en bescherming van slachtoffers.

Een nieuwe Richtlijn zou ook van toepassing moeten zijn op kinderen. Daarbij zou een juridische voogd (*legal guardian*) moeten worden aangesteld en voor elke maatregel moet het belang van het kind als uitgangspunt worden genomen.¹⁰⁸

De *Group of Experts* vindt het essentieel dat een nieuwe Richtlijn lidstaten verplicht tot het aannemen van maatregelen om de snelle en effectieve identificatie van verhandelde personen te bevorderen.

De plicht van lidstaten, om slachtoffers mensenhandel te informeren over hun rechten, moet worden gedaan in een taal en op een manier die de betrokken persoon begrijpt.

De huidige bepaling over de bedenktijd moet worden versterkt. De reflectieperiode, die ook bedoeld is om te herstellen, zou onmiddellijk moeten worden verleend aan degenen ten aanzien van wie vastgesteld is, of een indicatie bestaat, dat zij verhandeld zijn: *'It should be assumed, until established otherwise, that the individual has been trafficked.'* De termijn zou niet minder dan drie maanden moeten bedragen.

De *Group of Experts* is voorts van mening dat het verlenen van een verblijfsvergunning, van ten minste één jaar, niet alleen afhankelijk moet zijn van deelname van een verhandelde persoon aan de strafprocedure tegen vermeende mensenhandelaren. Volgens een mensenrechtelijke benadering zou het verlenen van een verblijfsvergunning ook gebaseerd moeten worden op de persoonlijke situatie van het slachtoffer, onafhankelijk van relevante nationale procedures: *'The trafficked person should not be treated as an instrument for the prosecution.'* In gevallen waarin een slachtoffer meewerkt, zou de geldigheid of duur van een verblijfsvergunning niet afhankelijk moeten zijn van de uitkomst van de strafprocedure.

107 Opinion No. 4/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On a possible revision of Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the relevant authorities, 16 juni 2009.

108 In Nederland wordt Nidos volgens een speciale snelle procedure tot voogd benoemd.

Onderdanen van EU-lidstaten zouden recht moeten hebben op ten minste dezelfde hulp en rechten verleend aan onderdanen van derde landen. Tot slot wijst de *Group of Experts* op het feit dat lidstaten – naast deze Richtlijn – ook gehouden kunnen zijn aan internationale beschermingsverplichtingen zoals, bijvoorbeeld, de *Council Directive 2004/83/EC of 29 april 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* (OJ L 304/12).

18 oktober is inmiddels vastgesteld als Europese Dag tegen Mensenhandel. Voor dit (derde) jaar heeft de *Group of Experts* een aantal suggesties gedaan voor thema's die hierbij prioriteit zouden moeten krijgen. Zo zou meer gedaan moeten worden om het algemene publiek bewust te maken van de problematiek van mensenhandel, met name van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. Ook wordt gewezen op de status van slachtoffers mensenhandel met een nationaliteit van een EU-lidstaat die zich in andere EU-lidstaten of derde landen bevinden. Er zijn volgens de *Experts Group* grote verschillen in de mate waarin deze groep slachtoffers hulp kan krijgen.¹⁰⁹

3.4.3 Raadsconclusies oprichting netwerk nationaal rapporteurs

In juni 2009 nam de Raad van de Europese Unie raadsconclusies aan over de oprichting van een informeel EU-netwerk van nationaal rapporteurs mensenhandel of vergelijkbare mechanismen. In dit document worden alle lidstaten uitgenodigd deel te nemen aan een informeel en flexibel netwerk om het begrip van het fenomeen mensenhandel te vergroten en met het doel om de EU en de lidstaten te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare – actuele – strategische informatie op het terrein van mensenhandel.¹¹⁰

Het netwerk zou volgens de conclusies open moeten staan voor EU-organen en EU-instansies. Relevante internationale instanties als de OVSE, UNODC, IOM, ILO, de VN-*Special Rapporteur on trafficking in persons, particularly of women and children* en de ICMPD kunnen worden uitgenodigd als waarnemers.

Wellicht zouden – bijvoorbeeld – ook de VN-*Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* en de VN-*Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery* aan het netwerk deel kunnen nemen.

Van belang is dat in deze conclusies (wederom) iedere lidstaat wordt uitgenodigd een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme aan te wijzen. Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen worden met name uitgenodigd om bij te dragen aan de uitwisseling van *best practices* en het delen van ervaringen op nationaal en Europees niveau; bij te dragen aan bestaande inspanningen om indicatoren te ontwikkelen en criteria die de vergelijkbaar-

109 Opinion No. 3/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On the Anti-Trafficking Day, 16 juni 2009.

110 Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, 2946th meeting, Luxemburg, 4 juni 2009.

heid en consistentie van informatie zal verbeteren, en te assisteren bij de ontwikkeling van EU-activiteiten met betrekking tot statistieken over mensenhandel. Daarnaast worden nationaal rapporteurs uitgenodigd om bij te dragen aan het verzamelen en analyseren van noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve informatie over mensenhandel, die door nationaal rapporteurs zijn verzameld tijdens hun werkzaamheden.

Het is de bedoeling dat de Europese Commissie het netwerk ondersteunt en rapporteert over de voortgang. Het voorzitterschap, in samenwerking met de Commissie, zal de activiteiten van het netwerk coördineren en de bijeenkomsten voorzitten.

Onder Zweeds voorzitterschap is met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen inmiddels een begin gemaakt, met bijeenkomsten in Stockholm¹¹¹ en Wenen.¹¹² Ook in Brussel is een soortgelijke bijeenkomst geweest.¹¹³ Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast.

3.4.4 Ontwerp-Kaderbesluit mensenhandel

In maart 2009 heeft de Europese Commissie twee voorstellen aangenomen voor nieuwe kaderbesluiten.¹¹⁴ Eén voorstel betreft een herziening van het kaderbesluit over seksuele uitbuiting van kinderen, seksueel misbruik en kinderpornografie,¹¹⁵ het andere is een voorgestelde aanpassing van het Kaderbesluit mensenhandel.¹¹⁶ Beide voorstellen zijn gedaan om te zorgen dat Europese regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met verdragen die inmiddels over deze onderwerpen binnen de Raad van Europa tot stand zijn gekomen.¹¹⁷

De bedoeling is dat het kaderbesluit mensenhandel voor het einde van 2009 door de Raad wordt aangenomen.

Het voorgestelde kaderbesluit mensenhandel bevat – anders dan eerder tot stand gebrachte kaderbesluiten over materieel strafrecht – niet alleen bepalingen over harmonisatie van materieel strafrecht maar ook over preventie, vervolging, strafprocesrecht¹¹⁸ en slachtoffer-

111 28 mei 2009.

112 10 september 2009.

113 18 juni 2009.

114 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

115 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, COM(2009)135, 25 maart 2009.

116 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

117 Verdrag van Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007).

118 Zo moeten Lidstaten zorgen dat de personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van mensenhandel beschikken over de in georganiseerde misdadaozaken gebruikte onder-

hulp.¹¹⁹ Naast deze bepalingen bevat het voorstel ook bepalingen over rechten van slachtoffers tijdens strafrechtelijke procedures en over monitoring door nationaal rapporteurs of ander gelijksoortige mechanismen. De voorgestelde titel van het ontwerp-kaderbesluit is dan ook breder dan die van het huidige kaderbesluit (2002) – dat de bescherming van slachtoffers niet noemt – en vermeldt expliciet ‘de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.’

Voortbouwend op het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (2005) biedt het voorgestelde kaderbesluit volgens de Commissie toegevoegde waarde op een aantal punten. Zo bevat het voorstel nieuwe bepalingen over een specifieke behandeling van kwetsbare slachtoffers in strafprocedures, ter voorkoming van secundaire victimisatie (art. 9); een bredere reikwijdte van de bepaling inzake de niet-toepassing van sancties ten aanzien van de slachtoffers voor hun betrokkenheid bij onwettige activiteiten (*non punishment-clause*, art. 6); verdergaande normen ten aanzien van hulp aan slachtoffers, in het bijzonder wat medische behandeling betreft (art. 10); een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht (art. 8); en een aan de ernst van de strafbare feiten aangepast niveau van bestraffing (art. 3). Het voorstel bevat ook nieuwe bepalingen over (strafrechtelijk) onderzoek, preventie en monitoring door nationaal rapporteurs.

Het opnemen van bepalingen met een gelijkaardige inhoud als bestaande verdragsbepalingen in het EU-acquis biedt volgens de Commissie bovendien voordelen die voortvloeien uit de sterk verbindende kracht die de rechtsorde van de EU tot stand brengt. Hierbij wordt bedoeld op de onmiddellijke inwerkingtreding en het toezicht op de naleving.

Behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel voor een nieuw kaderbesluit moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

3.4.5 Richtlijn sancties werkgever voor illegale tewerkstelling

In mei 2007 presenteerde de Europese Commissie een voorstel om de tewerkstelling van illegale migranten zonder papieren aan te pakken – om zo illegale immigratie van derdelanders in de EU tegen te gaan – en om de lidstaten tot gemeenschappelijke regels te laten ko-

zoeksinstrumenten, zoals het afluisteren van telefoons, elektronisch toezicht en financieel onderzoek (art. 7 lid 4 voorstel).

119 Wat betreft een aantal onderdelen van het voorstel wordt dan ook getwijfeld aan de (Europese) rechtsgrondslag. Niet eerder zijn bijvoorbeeld bindende regels ten aanzien van onderzoek en het verhoor van slachtoffers opgenomen in een kaderbesluit, Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 7 mei 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 22 112, nr. 859, p.6.

men over de straffen voor werkgevers die illegale arbeidskrachten tewerkstellen.¹²⁰ Behalve kritiek op de mate van detail van het voorstel, was er kritiek – ook van Nederlandse zijde – op de voorgestelde bepaling dat elk jaar ten minste tien procent van alle ondernemingen in een lidstaat zou moeten worden gecontroleerd op de aanwezigheid van illegale werknemers. Halverwege 2007 lag dat percentage in Nederland op 1,5%. Dat zou betekenen dat het aantal controleurs bij de Arbeidsinspectie fors zou moeten stijgen, waarvan de kosten werden be-
raamd op bedragen tussen 60 en 70 miljoen euro per jaar.

De Richtlijn over dit onderwerp werd uiteindelijk in mei 2009 aangenomen¹²¹ en trad op 20 juli 2009 in werking.¹²²

Volgens de Richtlijn moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties komen voor werkgevers die illegale immigranten inhuren. Daarbij gaat het om boetes, maar ook om strafrechtelijke sancties wanneer sprake is van illegale tewerkstelling van een minderjarige, bij voortdurende herhaling van illegale tewerkstelling, bij een aanzienlijk aantal illegaal te werk gestelden of wanneer sprake is van uitbuiting of het laten verrichten van diensten door illegalen in de wetenschap dat het om van slachtoffers van mensenhandel gaat.¹²³ Werkgevers die in strijd met de regels handelen, moeten daarnaast alle sociale lasten die ze niet hebben afgedragen, alsnog betalen. Ook kunnen ze de rekening gepresenteerd krijgen voor het repatriëren van hun illegale werknemers. Eventueel achterstallig loon moeten ze volledig aan de werknemers uitbetalen, ook als die inmiddels het land zijn uitgezet. De hoogte van de boetes hangt af van het aantal illegalen dat bedrijven voor zich hebben laten werken. Als extra afschrikking bevat de Richtlijn ook de mogelijkheid dat betrachte bedrijven voor vijf jaar kunnen worden uitgesloten van overheidsopdrachten en subsidies en indien de ernst van de inbreuk dit rechtvaardigt, tijdelijke of definitieve sluiting van de vestiging die voor de inbreuk is gebruikt.

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie is uiteindelijk op belangrijke punten aangepast. In het voorstel van de Commissie zou ook een hoofdaannemer kunnen worden aangepakt als een van de onderaannemers gebruik zou maken van illegalen. Volgens de huidige Richtlijn kunnen de hoofdaannemer, en iedere intermediaire aannemer, echter alleen aansprakelijk worden gesteld als zij op de hoogte waren van het feit dat de tewerkstellende onderaannemer illegale arbeidskrachten in dienst had. Wel is in de Richtlijn opgenomen dat de lidstaten in nationale wetgeving striktere aansprakelijkheidsregels kunnen vastleggen. De Richtlijn bevat verder geen concrete aantallen inspecties die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd.

120 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, 16 mei 2007, COM(2007) 249 final.

121 Besluit van de Raad van 25 mei 2009.

122 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, L 168/24, 30 juni 2009.

123 Art. 9 jo. art. 10 Richtlijn 2009/52/EG, L 168/24.

De Richtlijn moet uiterlijk 20 juli 2011 in nationale wetgeving zijn geïmplementeerd. Het implementeren van deze Richtlijn zal waarschijnlijk aanpassing vergen van Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In de Wav vindt sanctionering primair plaats via bestuurlijke boetes; de drempel voor strafrechtelijke sancties in de Richtlijn is lager dan in de Wav. De Nederlandse wet kent voorts geen mogelijkheid van verhaal van uitzettingskosten op de werkgever. Ook heeft de Nederlandse overheid geen taak bij het invorderen van achterstallig loon (behalve in het kader van de Wet minimumloon en minimumvakantietoelage).

Ten aanzien van aanpassing van het Burgerlijk Wetboek heeft de regering inmiddels een wetsvoorstel ingediend over de aansprakelijkheid van inleners (zie Hoofdstuk 2 en §12.5.1).

3.4.6 Bureau voor de grondrechten (*Agency for Fundamental Rights*)

Op de dag waarop de Europese Commissie de twee voorstellen voor nieuwe kaderbesluiten introduceerde, publiceerde het *Agency for Fundamental Rights* (Bureau voor de grondrechten) een rapport over de rechten van kinderen.¹²⁴ Het Bureau – gevestigd in Wenen – is opgericht in 2007.¹²⁵ Het Bureau voorziet de relevante instanties en autoriteiten van de Europese Gemeenschap, en haar lidstaten – bij de implementatie van gemeenschapsrecht – van assistentie en expertise op het terrein van grondrechten. Het Bureau richt zich op de EU en zijn 27 lidstaten. Kandidaat-lidstaten en landen die een stabilisatie- en associatieovereenkomst hebben gesloten met de EU kunnen worden uitgenodigd deel te nemen aan het Bureau. Het werkterrein van het Bureau beslaat de grondrechten die genoemd zijn in art. 6 lid 2 EU Verdrag.¹²⁶ Hierbij gaat het vooral om de grondrechten zoals die worden gewaarborgd in het EVRM.

Het Bureau lanceerde het project *Implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* in 2007, op grond van een verzoek daartoe van de Europese Commissie.¹²⁷ Het doel van het project was het ontwikkelen van een set van indicatoren om op regelmatige basis te meten hoe de rechten van kinderen worden geïmplementeerd, gerespecteerd en bevorderd in de lidstaten van de Europese Unie. De bedoeling van het project is ook relevante juridische maatregelen die al genomen zijn te analyseren, zoals statistieken van rechtbanken en jurisprudentie, en een sociologische analyse van relevante gegevens te ontwikkelen.

124 European Union – Agency for Fundamental Rights, *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, maart 2009, <http://fra.europa.eu>.

125 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

126 Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie werd in 2000 formeel aangenomen door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, maar bezit geen rechtskracht tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

127 Zie *Towards a Strategy on the Rights of the Child*, European Commission Communication, 2006, COM(2006)367.

Het rapport *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* verscheen in maart 2009. In dit rapport worden vier terreinen bestreken, onder meer bescherming van kinderen tegen uitbuiting en geweld.¹²⁸ Dit betreft hier kinderhandel, seksuele en economische uitbuiting en geweld tegen kinderen. Het Bureau publiceerde in 2009 een verdiepende studie over uitbuiting van kinderen.¹²⁹

3.4.7 Terugkeerrichtlijn

In december 2008 verscheen Richtlijn 2008/115/EC van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.¹³⁰ Deze terugkeerrichtlijn bevat algemene standaarden voor de (gedwongen) terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven, met respect voor hun mensenrechten. De Richtlijn is van toepassing behoudens het bestaan van gunstigere bepalingen (art. 4 Richtlijn), onder meer zoals die zijn geformuleerd in de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel.¹³¹ Aangezien die geldt ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, zal de nieuwe Richtlijn op hen (veelal) niet van toepassing zijn^{NRM5}.

Het terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod van maximaal vijf jaar. Tegen slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfstitel is verstrekt overeenkomstig de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel, en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, wordt geen inreisverbod uitgevaardigd, onverminderd het bepaalde in lid 1, eerste alinea, onder b) (het niet hebben voldaan aan de terugkeerverplichting), en op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.¹³²

De terugkeerrichtlijn sluit echter niet uit dat kwetsbare groepen zoals niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel worden gedetineerd ter fine van uitzetting.¹³³

128 De drie andere terreinen betreffen 'family environment and alternative care', 'education, citizenship and cultural activities' en 'adequate standard of living.'

129 European Union – Agency for Fundamental Rights, *Child Trafficking in the European Union, Challenges, Perspectives and Good Practices*, juli 2009.

130 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, PbEU L 348.

131 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, PbEG L 261.

132 Eerdere voorstellen sloten de mogelijkheid van inreisverboden voor slachtoffers mensenhandel niet uit. Onder andere een aantal VN mensenrechtenexperts – voornamelijk *Special Rapporteurs* – reageerden hier uitermate kritisch op, *UN experts express concern about proposed EU Return Directive*, UN Press release 18 juli 2008.

133 Ook hierover zijn al eerder kritische reacties verschenen van VN mensenrechtenexperts, *UN experts express concern about proposed EU Return Directive*, UN Press release 18 juli 2008.

3.4.8 Politie- en justitiesamenwerking in EU-verband

Verdrag van Prüm

Het Verdrag van Prüm¹³⁴ heeft tot doel de grensoverschrijdende samenwerking op een aantal terreinen te intensiveren, om grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en illegale migratie effectiever te kunnen bestrijden.^{NRM5} Dergelijke afspraken bestonden sinds 2005 voor zeven landen, waaronder Nederland.¹³⁵ In juni 2008 werd een besluit aangenomen door de Europese Raad om de belangrijkste bepalingen uit het Verdrag van Prüm om te zetten in een besluit van de Europese Unie.¹³⁶ Deze bepalingen uit het Verdrag van Prüm (Schengen III) gelden nu dan ook binnen de gehele EU.

Europol

Vanaf 1 januari 2010 zal de huidige Europol-overeenkomst¹³⁷ worden vervangen door het besluit van de Europese Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol).¹³⁸

Eurojust

In december 2008 heeft de Raad van Ministers van de Europese Unie een besluit aangenomen om de strijd van Eurojust tegen ernstige criminaliteit te versterken.¹³⁹ Dit besluit heeft ook betrekking op de bestrijding van mensenhandel, aangezien Eurojust zich inspant om nationale overheden in dit soort zaken te ondersteunen.

Ten eerste staat met betrekking tot mensenhandel de verbetering van de informatie-uitwisseling centraal. Lidstaten dienen Eurojust te informeren over zaken waarbij ten minste drie lidstaten direct betrokken zijn en waarvoor verzoeken om justitiële samenwerking zijn toegezonden aan ten minste twee lidstaten en wanneer een van de volgende mogelijkheden van toepassing is: (a) er zijn concrete aanwijzingen over de betrokkenheid van een criminele organisatie, (b) de

134 *Trb.* 2005, 197.

135 Het verdrag is in mei 2005 gesloten door de regeringen van Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Oostenrijk. [De Eerste Kamer heeft op 15 januari 2008 gedebatteerd over het Verdrag van Prüm inzake intensivering van grensoverschrijdende samenwerking bij de bestrijding van terrorisme, criminaliteit en illegale immigratie in Europa (Schengen III). De fracties van Groen Links en D66 hielden hun bezwaren, voornamelijk op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, en lieten aantekenen tegen de goedkeuringswet voor het Verdrag van Prüm te zijn. De goedkeuringswet is op 15 januari 2008 zonder stemming aangenomen. Met het vragen van een aantekening kunnen leden aangeven dat zij, als er stemming zou hebben plaatsgevonden over een wetsvoorstel, tegen zouden hebben gestemd. De wet trad op 30 januari 2008 in werking. De Nederlandse parlementaire behandeling staat overigens los van de besluitvorming op Europees niveau.

136 Besluit 2008/615/JBZ van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, *PbEU L* 210 (6 augustus 2008).

137 *Pb C* 316 van 27 november 1995.

138 Besluit van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), *PbEU L* 121 (15 mei 2009), p.37 e.v.

139 Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *PbEU L* 138 (4 juni 2009).

zaak heeft een ernstige grensoverschrijdende dimensie, of (c) het gaat om een van de volgende strafbare feiten: mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

De verbetering van operationele capaciteiten van Eurojust – onder andere door het opzetten van een oproepdienst voor verzoeken om justitiële samenwerking – is een ander speerpunt van het besluit. Daarnaast worden de bevoegdheden en taken van Eurojust verruimd. Zo kunnen nationale vertegenwoordigers bij Eurojust nationale autoriteiten verzoeken om voor de opsporing of de vervolging gerechtvaardigde maatregelen te treffen. Het besluit noemt ook de versterking van de samenwerking met nationale autoriteiten en Europees Justitieel Netwerkaanspreekpunten. Het besluit voorziet in de oprichting van een nationaal coördinatiesysteem van Eurojust (ENCS). Als laatste punt ter intensivering van de rol en capaciteiten van Eurojust richt het besluit zich op verbetering van relaties met voorkeurspartners (zoals EUROPOL, OLAF, Frontex en Interpol) en niet-lidstaten.

3.4.9 Stockholmprogramma

Het huidige meerjarenprogramma voor het EU-beleid op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, het Haags programma, loopt van 2005 tot eind 2009. Dit programma noemt een tiental prioriteiten ter versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, waaronder het ontwikkelen van een evenwichtig migratiebeleid. Dit behelst enerzijds het optreden tegen illegale migratie en mensenhandel, en anderzijds het opstellen van een plan inzake legale migratie.¹⁴⁰ Inmiddels zijn werkzaamheden begonnen om het JBZ-beleid voor de komende periode 2010-2014 te bepalen. Gezien de bedoeling dit meerjarenbeleidskader tijdens het Zweedse voorzitterschap zal worden vastgesteld, wordt in dit verband ook gesproken van het ‘Stockholm Programma’.

In het kader van de voorbereiding van het Stockholmprogramma heeft Nederland een aantal punten aangegeven die op Europees niveau ook voor de aanpak van mensenhandel zeer relevant zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het optimaliseren van informatie-uitwisseling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding, de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in samenhang met preventieve en strafrechtelijke maatregelen – vanuit het besef dat strafrecht alleen niet toereikend is om bijvoorbeeld mensenhandel te bestrijden – en de operationele uitvoering van zowel EU-prioriteiten als van regionale prioriteiten.¹⁴⁰

Het Zweedse voorzitterschap heeft aangekondigd prioriteit te willen geven aan de EU externe dimensie van samenwerking op JBZ-terrein.¹⁴¹

Het streven in Europees verband is om vóór het einde van 2009 een *Action-Oriented Programme* voor de externe dimensie van mensenhandel te lanceren. De externe dimensie betreft de relaties tussen de EU en derde landen, i.c. in relatie tot de aanpak van mensenhandel.

¹⁴⁰ Actieprogramma behorende bij de actieve inzet-punten van Nederland in het kader van de voorbereiding van het Stockholmprogramma 2010-2014, *Kamerstukken II 2008/09*, 23 490, nr. 557.

¹⁴¹ Zweden is EU-voorzitter in de tweede helft van 2009. Ter gelegenheid van de (derde) Europese Dag tegen Mensenhandel vindt in Brussel een conferentie plaats ‘Towards Global EU action against Trafficking in Human Beings’. De uitkomsten van – onder meer – deze conferentie dienen als input voor het AOP.

Nederland streeft in ieder geval ook naar meer coherentie en coördinatie van het externe EU-beleid als zodanig.

De aanpak van mensenhandel blijft een prioriteit binnen de EU. Die prioriteit zou – meent de EC *Group of Experts* terecht op – niet alleen moeten gelden op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, maar zou ook agenda's van bijvoorbeeld ministeries van sociale zaken en werkgelegenheid moeten betreffen, van buitenlands beleid en ontwikkelingsamenwerking, gelijke kansen en gender, en van volksgezondheid.¹⁴²

3.5 Raad van Europa

3.5.1 Verdrag inzake bestrijding mensenhandel (Verdrag van Warschau, 2005)

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel is het resultaat van de onderhandelingen van het *Comité Ad Hoc sur la lutte contre la Traite des Êtres Humains* (CAHTEH). Het verdrag werd op 3 mei 2005 aangenomen door het Comité van Ministers en op 16 mei 2005 opengesteld voor ondertekening.¹⁴³ Het verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden, nadat het de tien vereiste ratificaties had ontvangen, waaronder ten minste acht lidstaten van de Raad van Europa. Inmiddels hebben 26 staten het verdrag geratificeerd.¹⁴⁴

De definitie en strafbaarstelling van mensenhandel in het verdrag is geënt op het VN-Protocol inzake mensenhandel en het EU-Kaderbesluit. Aangezien het verdrag dezelfde definitie van mensenhandel bevat als het VN-Protocol, is – na ratificatie – ook het verdrag op dit punt relevant voor de interpretatie van de strafbaarstelling van art. 273f Sr, strekkende tot uitvoering van het Protocol en Kaderbesluit. Net als het VN-Protocol ziet het Verdrag van de Raad van Europa ook op mensenhandel gericht op de verwijdering van organen. Het verdrag is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en grensoverschrijdend, en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad (art. 2).

Het verdrag heeft een drieledige doelstelling: 1. voorkomen en bestrijden van mensenhandel onder het waarborgen van de gelijkwaardigheid van de geslachten ('gender equality'), 2. het beschermen van mensenrechten van slachtoffers en zorgen voor doeltreffende opsporing en vervolging, en 3. het bevorderen van de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel^{NRM5}. De mensenrechtelijke benadering is een belangrijke invalshoek van het verdrag. Volgens de preambule is mensenhandel een schending van de rechten van de mens en een aantasting van de waardigheid en de integriteit van de mens.

¹⁴² Opinion No. 3/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On the Anti Trafficking Day, 16 juni 2009.

¹⁴³ *Trb.* 2006, 99.

¹⁴⁴ Stand van zaken d.d. 11 september 2009. De staten die nu partij zijn bij het Verdrag zijn Albanië, Armenië, Oostenrijk, België, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Georgië, Letland, Luxemburg, Malta, Moldavië, Montenegro, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Servië, Slowakije, Spanje, de FYR Macedonië, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië. 16 landen hebben het Verdrag ondertekend (maar zijn nog geen partij): Andorra, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Ierland, Litouwen, Nederland, San Marino, Slovenië, Zweden, Zwitserland, Turkije en Oekraïne.

Nederland heeft het verdrag op 17 november 2005 ondertekend maar nog niet geratificeerd.¹⁴⁵ Het wetsvoorstel (voorstel van Rijkswet) Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel verscheen in april 2008 en werd door de Tweede Kamer in november 2008 aangenomen. In een eerder stadium werd vastgesteld dat het verdrag niet noopte tot aanpassing van wetgeving, omdat door Nederland al wordt voldaan aan de verplichtingen uit het verdrag. Gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel heeft het kabinet echter in een later stadium voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het verdrag biedt. Het verdrag regelt in art. 31 de rechtsmacht ten aanzien van mensenhandel. Op grond van art. 45 van het verdrag mag Nederland een voorbehoud maken bij deze bepaling. Nederland zal echter van dit voorbehoud geen gebruik maken gezien de aard en ernst van het delict mensenhandel.¹⁴⁶ Om deze reden is voorgesteld om, conform het verdrag,¹⁴⁷ de rechtsmacht voor de in het verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden (zie Hoofdstuk 2)¹⁴⁸ Deze voorgestelde wetswijziging met betrekking tot de uitbreiding van rechtsmacht betekent dat geen sprake meer kon zijn van stilzwijgende (en snellere) ratificatie.

3.5.2 GRETA (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*)

Het Verdrag mensenhandel kent een tweeledig toezichtsmechanisme dat bestaat uit een groep van onafhankelijke deskundigen, de zogenoemde *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) en het Comité van statenpartijen (*Committee of the Parties*, het Comité). Voor een internationaal document op het terrein van mensenhandel is GRETA een uniek instrument^{NRM5}. Bedoeling is dat GRETA, op basis van informatie die de lidstaten bij het verdrag verplicht moeten aanreiken, een analyse opstelt van de tenuitvoerlegging van het verdrag door de lidstaat, aangevuld met aanbevelingen voor de aanpak van gesignaleerde knelpunten. Na hoor en wederhoor wordt het aldus opgestelde rapport openbaar gemaakt.

¹⁴⁵ Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 31 429 (R1855).

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429 (R1855), nr. 3 p.15: 'Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf, dat vaak wordt begaan in het kader van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Het grijpt diep in in het leven van de slachtoffers ervan. Mensenhandel schokt onze rechtsorde ernstig en over de strafwaardigheid en de noodzaak tot strafbaarstelling en effectieve vervolging ervan bestaat in de wereldgemeenschap een grote mate van overeenstemming.'

¹⁴⁷ Art. 31 lid 1 sub a tot en met c verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd (artt. 2 en 3 Sr). Art. 31 lid 1 sub d verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige staat. Art. 31 lid 1 sub e verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429, nr. 3; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken II 2007/08*, voorstel van wet, 31 391 nr. 2; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken I 2008/09*, gewijzigd voorstel van wet, 31 391, A (16 juni 2009).

Het Comité kan vervolgens, op basis van rapportages en conclusies van GRETA, aanbevelingen doen aan een staat; het verdrag voorziet niet in een procedure om de tenuitvoerlegging van aanbevelingen af te dwingen. Het Comité van statenpartijen bestaat uit vertegenwoordigers van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van de staten die partij zijn bij het verdrag, en vertegenwoordigers van staten die partij zijn bij het verdrag maar geen lid van de Raad van Europa.¹⁴⁹ Het is dus een intergouvernementeel politiek orgaan. Het Comité komt bijeen op verzoek van een derde van de partijen, van de SG van de Raad van Europa of van de President van GRETA. Het Comité kwam in december 2008 voor het eerst bijeen, binnen één jaar na inwerkingtreding van het verdrag, onder meer om de leden van GRETA te kiezen.¹⁵⁰

De verdragstekst biedt geen ruimte voor deelname aan GRETA door onderdanen van staten die geen partij zijn bij het verdrag.¹⁵¹ De leden van GRETA zijn echter benoemd als onafhankelijke deskundigen.¹⁵²

GRETA bestaat momenteel uit 13 leden die zijn benoemd voor een periode van vier jaar.¹⁵³ Bij de samenstelling van de groep is rekening gehouden met een evenwichtige samenstelling wat de verhouding van mannen en vrouwen, geografische spreiding en multidisciplinaire deskundigheid betreft.¹⁵⁴ Ook vertegenwoordigt de groep de belangrijkste rechtssystemen en zijn er geen twee leden onderdanen van dezelfde staat.¹⁵⁵

GRETA kwam in februari 2009 voor het eerst bijeen in Straatsburg.¹⁵⁶ Het is de bedoeling dat GRETA jaarlijks een rapport uit brengt over zijn werkzaamheden aan het Comité van partijen en het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze jaarverslagen worden openbaar gemaakt.¹⁵⁷

149 Het Comité wordt het eerste jaar (tot december 2009) voorgezeten door P. Elferts (Letland) en B. Gain (Frankrijk) is benoemd tot vice-voorzitter.

150 De verkiezing van de leden van GRETA vond plaats op grond van *Resolution CM/Res(2008)7 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)*. Tijdens de eerste bijeenkomst van het Comité in december 2008, werden de *Rules of procedure of the Committee of the Parties* aangenomen, THB-CP(2008)2, 5 december 2008.

151 Art. 36 lid 2: 'GRETA is samengesteld uit minimaal 10 en maximaal 15 leden, rekening houdend met het evenwicht tussen mannen en vrouwen en de geografische spreiding, alsmede met multidisciplinaire deskundigheid. Zij worden door het Comité van Partijen gekozen uit de onderdanen van de Staten die Partij zijn bij dit Verdrag, voor een termijn van 4 jaar, die eenmaal kan worden verlengd.'

152 Het belang van onafhankelijkheid, onpartijdigheid werd ook door NGO's – terecht – benadrukt. Zie Anti-Slavery, LaStrada en Amnesty International: Council of Europe Convention against Trafficking: Call for the election of independent experts of the highest calibre to monitor implementation, AI Index No: IOR 61/010/2008, 2 december 2008.

153 De volgende leden zijn per 1 januari 2009 benoemd: V. Banova (Bulgarije), L. Calleja (Malta), J. Christodoulou (Cyprus), D. Derencinovic (Kroatië), V. Gilca (Moldavië), H.S. Greve (Noorwegen), N. Le Coz (Frankrijk), A. Malangone (Slowakije), N. Rasmussen (Denemarken), L.M. Rodrigues (Portugal), G. Shahinian (Armenië), R. Stratoberdha (Albanië) en D.-F. Tudorache (Roemenië).

154 Zie art. 36 lid 2 Verdrag.

155 Zie art. 36 lid 3 Verdrag.

156 Zie List of items discussed and decisions taken, 1st Meeting of GRETA, THB-GRETA(2009)LD1, 27 februari 2009. H.S. Greve werd verkozen tot voorzitter voor een periode van 2 jaar, N. Le Coz als eerste vice-voorzitter en G. Shahinian als tweede vice-voorzitter. De volgende bijeenkomsten vinden plaats in juni, september en december 2009.

157 Rule 26 Internal Rules of Procedure of GRETA, THB-GRETA(2009)LD1, Appendix III.

Inmiddels wordt ook het Trafficking Information Management System (TIMS) opgezet, dat bedoeld is om GRETA technisch te ondersteunen, onder meer om informatie van overheden, ngo's en anderen efficiënt te verzamelen en te zorgen dat deze informatie geanalyseerd kan worden en hierover kan worden gerapporteerd.¹⁵⁸

3.5.3 Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007)

Op 25 oktober 2007 kwam het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik tot stand te Lanzarote en opengesteld voor ondertekening.¹⁵⁹ Bij die gelegenheid heeft ook Nederland het verdrag ondertekend. Het voorstel van rijkswet ter goedkeuring van dit verdrag werd op 9 december 2008 bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁶⁰ Het verdrag treedt in werking zodra vijf staten hebben geratificeerd, waaronder ten minste drie lidstaten van de Raad van Europa.¹⁶¹ Het verdrag is door 36 staten ondertekend en door Griekenland en Albanië geratificeerd.¹⁶² Nederland heeft het verdrag op dit moment ook nog niet geratificeerd. Wel heeft Nederland al aangekondigd geen gebruik te zullen maken van voorbehouden die bij ratificatie bij het verdrag gemaakt zouden kunnen worden.¹⁶³

Inhoud verdrag

Het verdrag beoogt een driedelig doel: 1. voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, 2. bescherming van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en 3. het bevorderen van nationale en internationale samenwerking in de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. Het verdrag is – net als het RvE Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel – alomvattend en multidisciplinair van aard. Het ziet op bescherming van kinderen in brede zin. Naast straf- en sanctiebepalingen bevat het verdrag preventieve en beschermende maatregelen, procedurele bepalingen, interventie maatregelen, en maatregelen die betrekking hebben op nationale coördinatie en internationale samenwerking.

Het verdrag definieert een 'kind' als iedere persoon jonger dan achttien jaar. Dit sluit aan bij de internationaal gebruikelijke definitie. Onder 'slachtoffer' wordt in het verdrag elk kind begrepen dat onderworpen is aan seksuele uitbuiting of seksueel misbruik.

158 TIMS bestaat uit vertegenwoordigers van de Information Technology Department, Gender Equality and Anti-Trafficking Division en andere afdelingen van het Directorate General of Human Rights and Legal Affairs.

159 *Trb.* 2008, 58.

160 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 (R 1872), nr. 1 en nr. 2.

161 Art. 45 lid 3 Verdrag.

162 Stand van zaken d.d. 11 september 2009.

163 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 nr. 3, p.3.

Relevante internationale instrumenten

Voor een deel is het Verdrag van Lanzarote geënt op al bestaande overeenkomsten op dit terrein. De MvT¹⁶⁴ vermeldt hierbij onder meer expliciet het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)¹⁶⁵ en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij dit verdrag (2000)¹⁶⁶; het VN-Protocol inzake mensenhandel (2000),¹⁶⁷ en het ILO-Verdrag inzake uitbanning van de ernstigste vormen van kinderarbeid (1999).¹⁶⁸ Op het niveau van de Europese Unie is een aantal Kaderbesluiten relevant, zoals het Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2003),¹⁶⁹ het Kaderbesluit inzake de positie van slachtoffers in het strafproces (2001)¹⁷⁰ en het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel (2002).¹⁷¹ Tot slot zijn ook verdragen die binnen de Raad van Europa eerder tot stand zijn gekomen, relevant omdat deze voorzien in bindende instrumenten op aanverwante terreinen. Hierbij gaat het om het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (*Cyber-crime Convention* 2001)¹⁷² en om het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005).¹⁷³

Op een aantal punten gaat het Verdrag van Lanzarote een stap verder dan deze instrumenten. Dat betreft onder meer een aantal nieuwe strafbepalingen, ruime rechtsmachtbepalingen ter bestrijding van kindersekstoerisme en bepalingen met betrekking tot dadergerichte interventieprogramma's en –maatregelen.¹⁷⁴ Waar andere internationale instrumenten zich voornamelijk richten op seksuele uitbuiting van kinderen – waarbij volgens de MvT de nadruk ligt op een commerciële component (kinderprostitutie, kinderpornografie en kinderhandel) – omvat het Verdrag van Lanzarote naast uitbuiting ook seksueel misbruik als zodanig.

Het kabinet stelt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag dat seksuele uitbuiting en seksueel misbruik een ernstige vorm van kindermishandeling zijn. De bescherming van kinderen daartegen maakt integraal onderdeel uit van de brede aanpak van kindermishandeling. Voor het pakket aan voorzieningen en maatregelen

164 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 nr. 3 (Memorie van Toelichting), p.2.

165 Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 20 november 1989), *Trb.* 1990, 46 en 17.

166 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 25 mei 2000), *Trb.* 2001, 63 en 130.

167 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35.

168 Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Genève, 17 juni 1999), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35.

169 Kaderbesluit 2004/68/JHA, 22 december 2003, *PbEUL* L 13.

170 Kaderbesluit 2001/220/JHA, 15 maart 2001, *PbEG* L 82.

171 Kaderbesluit 2002/629/JHA, 19 juli 2002, *PbEG* L 203.

172 Boedapest, 23 november 2001, *Trb.* 2002, 18 en 2004, 290.

173 Warschau, 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 99.

174 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 808 nr. 3, p.3.

dat in Nederland op dit terrein wordt ondernomen, wordt verwezen naar het Actieplan aanpak kindermishandeling.¹⁷⁵

Melden van verdenking van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik

Het verdrag bepaalt in art. 12 dat staten wetgevende of andere maatregelen moeten treffen om te zorgen dat regels van beroepsgeheim geen belemmering vormen voor de mogelijkheid voor bepaalde beroepsbeoefenaars (die in het kader van hun werk met kinderen in aanraking komen) melding te maken van elke situatie van een kind ten aanzien waarvan zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat het slachtoffer is van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik, bij diensten die voor de bescherming van kinderen verantwoordelijk zijn. De MvT stelt dat in Nederland geen wettelijke beperkingen bestaan om ingeval van een redelijk vermoeden van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik dit vermoeden te melden, ook niet voor degenen die onder een beroepsgeheim vallen.

Strafbaarstellingen

Art. 18 Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van seksueel misbruik van kinderen. Ten eerste wordt het plegen van seksuele handelingen met een seksueel minderjarig kind strafbaar gesteld. Het gaat daarbij om een kind dat naar het nationale recht de wettelijke leeftijd van seksuele meerderjarigheid nog niet heeft bereikt. In de Nederlandse zedelijkheidswetgeving is een persoon vanaf 16 jaar seksueel meerderjarig.¹⁷⁶ Art. 18 lid 3 Verdrag bepaalt overigens dat deze strafbaarstelling niet van toepassing is bedoeld te zijn op vrijwillige seksuele handelingen tussen minderjarigen. Ten tweede wordt op grond van deze bepaling het plegen van seksuele handelingen met een kind (iedere persoon jonger dan achttien jaar) strafbaar gesteld, als dat gepaard gaat met het gebruik van dwang, geweld of bedreigingen, misbruik wordt gemaakt van vertrouwen of overwicht, of misbruik wordt gemaakt van de bijzonder kwetsbare positie van het kind of een afhankelijkheidssituatie.¹⁷⁷

Art. 19 Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk gepleegde gedragingen met betrekking tot *kinderprostitutie*, zoals het werven van een kind voor prostitutie of er voor zorgen dat een kind deelneemt aan prostitutie, en het dwingen van een kind tot prostitutie of daar voordeel uit trekken, dan wel anderszins een kind uitbuiten met een dergelijk oogmerk. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in art. 273f lid 1 sub 3, 5, 6, en 8 Sr. Tot slot verplicht art. 19 tot het strafbaar stellen van het toevlucht nemen tot kinderprostitutie, hetgeen de Memorie van Toelichting – conform het zogenoemde ‘*explanatory report*’¹⁷⁸ – verwoordt als ‘het gebruik maken van diensten van een minderjarige prostituee’. Deze gedraging is in Nederland strafbaar gesteld in artt. 247 en 248b Sr. Het verdrag verstaat onder de term ‘kinderprostitutie’ het feit dat een kind wordt gebruikt voor seksuele activiteiten waarbij bij wijze van betaling geld of een andere vorm van beloning of vergoeding wordt gegeven of beloofd, ongeacht of deze

175 *Kamerstukken II* 2006/07, 31 015, nr. 16. De aanvullende maatregelen – uit 2006 – bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel worden hierbij echter niet genoemd.

176 Omdat de wettelijke leeftijd voor seksuele meerderjarigheid in de verschillende lidstaten van de Raad van Europa sterk uiteen loopt (van 13 tot 17 jaar), laat het Verdrag lidstaten vrij om deze leeftijd zelf te bepalen, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3, p.10.

177 Art. 18 lid 1 sub b Verdrag.

178 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/201.htm>.

betaling, belofte of vergoeding aan het kind of een derde wordt gegeven of gedaan.¹⁷⁹ Onder betaling, beloning of vergoeding kan ook vallen het verstrekken van verdovende middelen of het geven van onderdak of voedsel.¹⁸⁰

Art. 20 Verdrag bevat verplichtingen tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk gepleegde gedragingen waar het gaat om kinderpornografie. Een aantal van deze gedragingen bevatten min of meer dezelfde bewoordingen als in andere internationale instrumenten, zoals het vervaardigen, aanbieden, verspreiden, verwerven en in bezit hebben van kinderpornografie. Art. 240b Sr stelt deze gedragingen strafbaar. Art. 20 lid 1 sub f Verdrag bevat echter een nieuwe bepaling op grond waarvan staten ook het zich, door middel van informatie- en communicatietechnologie welbewust toegang verschaffen tot kinderpornografie, strafbaar moeten stellen.¹⁸¹

Art. 21 Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijke gedragingen waar het gaat om het optreden van kinderen in pornografische voorstellingen. Het gaat hierbij om het werven van een kind voor deelname aan dergelijke voorstellingen, een kind dwingen tot deelname of daar voordeel uit trekken, dan wel anderszins een kind uitbuiten met een dergelijk oogmerk, en het welbewust bijwonen van pornografische voorstellingen waarbij kinderen betrokken zijn. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in artt. 248c Sr en 273f Sr.

Art. 22 Verdrag bepaalt dat staten het opzettelijk een seksueel minderjarig kind laten aanschouwen van seksueel misbruik of seksuele handelingen voor seksuele doeleinden strafbaar moeten stellen (het corrumperen van kinderen). Niet vereist is dat het kind participeert in de seksuele handelingen. Dit is een nieuwe strafbaarstelling ten opzichte van de al bestaande internationale instrumenten. Het doel van deze bepaling is het beschermen van het kind tegen schadelijke invloeden op de persoonlijke en seksuele ontwikkeling, waarbij het in het bijzonder om gedragingen gaat die tot doel hebben een kind vatbaar te maken voor seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Ook hiervoor is voor Nederland nadere wetgeving nodig.

Art. 23 Verdrag bevat tot slot een verplichting tot strafbaar stellen van 'grooming': het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Hieronder wordt in het verdrag verstaan het door een volwassen persoon op internetsites of chatrooms benaderen en verleiden van een seksueel minderjarig kind met als uiteindelijk doel het plegen van seksueel misbruik met die minderjarige. Het gedrag van de dader moet zich concretiseren tot een voorstel voor een ontmoeting met het kind gevolgd door een concrete handeling gericht op het realiseren van die ontmoeting, aldus de MvT. Het door een volwassen persoon uitsluitend op internet benaderen van en communiceren met een kind, ongeacht de intentie en de inhoud van de communicatie, valt buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling. In bepaalde, maar niet alle, gevallen kan in Nederland strafrechtelijk worden opgetreden tegen 'grooming', op grond van art. 248a Sr.

Een aantal verplichtingen tot strafbaarstelling die in dit verdrag zijn opgenomen, maken het dus noodzakelijk dat Nederlandse wetgeving op die punten wordt aangepast. Daarvoor is een voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag van Lanzarote ook in december 2008 naar de Tweede Kamer gezonden (zie Hoofdstuk 2).¹⁸²

179 Art. 19 lid 2 Verdrag.

180 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3, p.11.

181 Het is bij dit artikel mogelijk voor staten om een voorbehoud te maken, art. 20 lid 4 Verdrag.

182 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 810, nr. 1 en 2.

Strafverzwarende omstandigheden

Nationale wetgeving moet op grond van art. 28 Verdrag mogelijk maken dat rechters rekening kunnen houden met een aantal strafverzwarende omstandigheden bij het bepalen van de op te leggen straf. Het verdrag bevat dus niet een verplichting voor nationale rechters om deze omstandigheden daadwerkelijk toe te passen. In de verdragsbepaling gaat het onder meer om de strafverzwarende omstandigheid dat het strafbare feit de fysieke en geestelijke gezondheid van het slachtoffer ernstig heeft geschaad, dat het strafbare feit werd voorafgegaan door of gepaard ging met foltering of ernstige geweldpleging, of de omstandigheid dat het feit werd gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer.¹⁸³ Ook de omstandigheid dat het strafbare feit werd gepleegd door een familielid, een persoon die met het kind samenwoont of een persoon die zijn of haar gezag heeft misbruikt, valt onder deze bepaling. Voorts zou de omstandigheid dat het feit werd gepleegd door verschillende gezamenlijk optredende personen, of in het kader van een criminele organisatie, en recidive, strafverzwarende omstandigheden moeten zijn die een nationale rechter in aanmerking zou moeten kunnen nemen.

Een belangrijke bepaling is overigens dat staten in de mogelijkheid moeten voorzien om bij het bepalen van de straf ook rekening te houden met onherroepelijke vonnissen die in een ander lidstaat zijn opgelegd terzake van overeenkomstige feiten.¹⁸⁴

Rechtsmacht

Het verdrag verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, onder meer wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd, of wanneer het feit is gepleegd door een eigen onderdaan of ingezetene.¹⁸⁵ Nederland voldoet aan deze rechtsmachtbepalingen die zich – aldus de memorie van toelichting – vooral richten op de bestrijding van sekstoerisme.¹⁸⁶ Art. 25 lid 2 Verdrag geeft partijen in overweging om rechtsmacht te vestigen over feiten begaan in het buitenland tegen eigen onderdanen en ingezetenen. De memorie van toelichting stelt hierbij dat Nederland geen algemene regeling kent voor extraterritoriale rechtsmacht voor strafbare feiten gepleegd tegen Nederlandse slachtoffers.¹⁸⁷ Vanwege de aard en ernst van dit misdrijf heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend om de huidige Nederlandse rechtsmachtbepalingen ten aanzien van dit misdrijf uit te breiden – onder andere ten aanzien van Nederlandse slachtoffers.¹⁸⁸

183 Voorbeelden van kwetsbaarheid worden genoemd in het *Explanatory Report*, zoals kinderen die fysiek, mentaal of sociaal gehandicapt zijn, kinderen zonder ouderlijke zorg (straatkinderen, of alleenstaande minderjarige vreemdelingen), zeer jonge kinderen, of kinderen onder invloed van drugs of alcohol.

184 Art. 29 Verdrag. Zie ook EU-Kaderbesluit betreffende uitwisseling van gegevens uit het strafregister, 22 december 2005, COM(2005)690. Dit Kaderbesluit verplicht de lidstaten er in te voorzien dat aan een in een andere lidstaat uitgesproken onherroepelijke veroordelingen gevolgen kunnen worden verbonden die gelijkwaardig zijn aan de gevolgen die kunnen worden verbonden aan een eerdere veroordeling in het eigen land. Het Kaderbesluit is aangenomen op 26 februari 2009 tijdens de vergadering van de JBZ-Raad.

185 Art. 25 lid 1 sub a tot en met e.

186 Zie artt. 2, 3, 5 en 5a Sr.

187 31808 (R 1872), nr. 3, p.14.

188 Zie uitvoeringswetgeving geciteerd in *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808, nr. 5, p.9.

Toezichtsmechanisme

Het verdrag voorziet in een mechanisme dat een effectieve uitvoering van het verdrag moet verzekeren. Daartoe wordt een Comité van Partijen in het leven geroepen.¹⁸⁹ Dit comité heeft minder vergaande mogelijkheden van toezicht dan het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Dat verdrag kent immers een tweeledig mechanisme waarbij GRETA bestaat uit onafhankelijke deskundigen (zie §3.5.2).

3.5.4 Resolutie Parlementaire Assemblee

In 2007 nam de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PA) een resolutie aan over prostitutie.¹⁹⁰ Hierin veroordeelde de PA gedwongen prostitutie en mensenhandel als moderne slavernij en als een van de ernstigste mensenrechtenschendingen in het hedendaagse Europa. Lidstaten van de Raad van Europa worden dan ook ten eerste opgeroepen om het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel te ratificeren. Daarnaast beveelt de PA aan dat de Europese Gemeenschap zo snel mogelijk toetreedt tot dit verdrag, en dat alle noodzakelijke middelen beschikbaar worden gesteld om te zorgen dat GRETA onafhankelijk en efficiënt kan werken zodra het verdrag in werking treedt.

Wat jeugdprostitutie betreft beveelt de PA aan dat alle lidstaten dit verbieden ten aanzien van jongeren onder 18 jaar omdat prostitutie door minderjarigen niet als vrijwillig kan worden beschouwd (of een minderjarige toestemt is immers niet relevant). De benadering van deze problematiek zou overeen moeten komen met de benadering uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (2005), namelijk dat alle minderjarigen als slachtoffer moeten worden beschouwd en als zodanig moeten worden beschermd: ze zouden niet vervolgd moeten worden. Er zou een actief beleid moeten worden gevoerd om klanten van minderjarige prostituees strafrechtelijk te vervolgen.

De resolutie gaat vooral over beleid ten aanzien van vrijwillige prostitutie door volwassenen in de verschillende landen. De PA constateert dat dit beleid in de 47 lidstaten sterk varieert. Volgens de PA voert ongeveer een derde van de landen een beleid dat prostitutie verbiedt en zowel prostituees als pooiers strafbaar stelt (en niet per se klanten) (prohibitionist approach). Een minderheid van de landen (9, volgens de PA) voert een beleid waarin prostitutie is gereguleerd. Een relatieve meerderheid van de landen (20) voert een beleid dat als abolitionistisch kan worden bestempeld, hetgeen betekent dat gestreeft wordt naar afschaffing van prostitutie door pooiers te bestraffen. In dit verband wordt Zweden expliciet genoemd dat in dit beleid nog een stap verder is gegaan door ook klanten van prostituees strafbaar te stellen.¹⁹¹ De PA stelt dat het probleem met prostitutie is dat in veel landen, met name waar prostitutie is verboden maar ook in abolitionistische landen in meerdere of mindere mate,

189 Art. 39 Verdrag van Lanzarote.

190 Resolution 1579 (4 oktober 2007), Prostitution – Which stance to take?

191 Per 1 januari 2009 ook in Noorwegen.

prostitutie noodgedwongen ondergronds gaat. Dientengevolge raakt vaker wel dan niet georganiseerde criminaliteit betrokken en worden prostituees kwetsbaarder.

De Parlementaire Assemblee wijst er op dat internationale organisaties zoals de WHO moralistische benaderingen hebben verlaten en in plaats daarvan een meer pragmatische houding hebben aangenomen. De PA beveelt niet een bepaald beleid aan maar vindt dat wel expliciet beleid geformuleerd moet worden, waarbij dubbele maatstaven worden vermeden¹⁹² en wordt voorkomen dat prostituees ondergronds gaan of onder invloed van pooiers worden gebracht. In plaats daarvan zouden landen de positie van prostituees moeten versterken, in het bijzonder door – onder meer – prostituees niet te criminaliseren en te straffen en programma's te ontwikkelen om het beroep te verlaten als ze dat zouden willen, persoonlijke kwetsbaarheden van prostituees te adresseren (bijvoorbeeld mentale problemen, kindermisbruik, drugsgebruik); structurele problemen te adresseren (armoede, politieke instabiliteit of oorlog, genderongelijkheid, gebrek aan onderwijs), ook eventueel in landen van herkomst, om te voorkomen dat mensen tot prostitutie worden gedwongen door omstandigheden; te zorgen dat prostituees toegang hebben tot veilige seksuele handelingen en genoeg onafhankelijkheid om dit aan klanten op te kunnen leggen; en hun positie te versterken door het recht van prostituees, die vrijwillig kiezen om als prostituee te werken, te respecteren om een stem te hebben in voor hen relevant beleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

In zijn reactie onderschreef het Comité van Ministers (*Committee of Ministers*) de stelling dat het Verdrag inzake mensenhandel (2005) ook door de Europese Gemeenschap zou moeten worden geratificeerd en dat prostitutie door minderjarigen nooit vrijwillig zou kunnen zijn, en wees in deze context op het Verdrag van Lanzarote (2007).¹⁹³ Wat betreft vrijwillige prostitutie door volwassenen constateert het comité, net als de PA, dat het prostitutiebeleid in de 47 lidstaten van de Raad van Europa sterk varieert, en dat het formuleren van een gemeenschappelijk beleid in dezen op dit moment moeilijk zal zijn. In het licht van de sterke mensenrechtelijke implicaties van het fenomeen prostitutie instrueerde het comité de *European Committee on Crime Problems* (CDPC) echter toch een studie uit te voeren naar de haalbaarheid van het formuleren van een gemeenschappelijk beleid inzake prostitutie. Op het moment van schrijven van deze rapportage was nog niet bekend wanneer uitkomsten van deze studie worden verwacht.

3.5.5 Mensenrechtencommissaris

De Mensenrechtencommissaris (*Commissioner for Human Rights*) blijft – naast algemene en andere onderwerpen op het terrein van mensenrechten – mensenhandel systematisch aan de orde stellen tijdens zijn bezoeken aan lidstaten van de Raad van Europa en in rapporta-

¹⁹² Resolution 1579 (4 oktober 2007), para. 8: *'The prohibitionist and abolitionist approaches furthermore have the disadvantage of enshrining a certain double standard. In many countries applying these approaches, for example, paid sex itself is not prohibited, but offering paid sex is. The height of the hypocrisy is that even where prostitutes are sanctioned, clients are often not.'*

¹⁹³ Reply from the Committee of Ministers adopted at the 1029th meeting of the Ministers' Deputies (11 juni 2008), on Prostitution – Which stance to take? Recommendation 1815 (2007), Doc. 11641, 17 juni 2008.

ges die daarop volgen. Het doel van deze bezoeken is de nationale mensenrechtensituatie te toetsen aan de internationale standaarden op dit gebied. In zijn rapporten benadrukt de commissaris dat mensenhandel een serieus en complex mensenrechtenprobleem is met een duidelijke internationale dimensie. In het bijzonder besteedt hij in rapportages aandacht aan strafwetgeving, effectieve implementatie van nationale actieplannen (indien aanwezig), de voorzieningen voor slachtoffers en bescherming van slachtoffers, met een bijzondere aandacht voor kinderen.

De Mensenrechtencommissaris heeft in 2008 ook Nederland bezocht. Zijn rapportage over (bescherming van) mensenrechten in Nederland die op dit bezoek volgde, bevat ook een aantal aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel.¹⁹⁴ De Mensenrechtencommissaris beveelt ten eerste aan om het Verdrag mensenhandel te ratificeren en om de term 'labour exploitation' in art. 273f Sr wettelijk te preciseren. Wat betreft deze laatste aanbeveling meent het kabinet dat de interpretatie en reikwijdte van artikel 273f Sr inzake 'overige uitbuiting' zich in de rechtspraktijk zullen ontwikkelen en dat het op dit moment niet opportuun is om ten aanzien van *labour exploitation* een apart wetsvoorstel te entameren.¹⁹⁵

Ten tweede beveelt de Mensenrechtencommissaris aan te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring worden gehouden door maatregelen te verbeteren om slachtoffers snel te identificeren. Ook moeten jonge slachtoffers het voordeel van de twijfel krijgen wanneer het moeilijk is vast te stellen of zij minderjarig zijn of niet. In zijn reactie stelt het kabinet onder meer dat de aanbevolen handelswijze, met betrekking tot personen van wie de minderjarigheid niet met zekerheid kan worden vastgesteld, in Nederland reeds praktijk is, nu aan personen die in deze categorie vallen de B9-procedure wordt aangeboden, die geen onderscheid maakt naar leeftijd. Ten aanzien van slachtoffers in vreemdelingenbewaring stelt het kabinet dat dit waar mogelijk moet worden voorkomen. Hierbij wordt onder meer aangegeven dat, wanneer (eerder) onverhoopt signalen worden gemist of de vreemdeling pas na de inbewaringstelling te kennen geeft slachtoffer te zijn, de mogelijkheid bestaat in bewaring alsnog gehoord te worden. 'Zijn politie en het Openbaar Ministerie van oordeel dat het om een slachtoffer gaat en maakt het slachtoffer gebruik van bedenktijd of doet hij/zij aangifte bij de politie dan komt de grond aan de bewaring te ontvallen en wordt deze opgeheven.'

Een derde aanbeveling betreft de opvang van slachtoffers. Volgens de Mensenrechtencommissaris moet de capaciteit van gespecialiseerde opvang vergroot worden. Daarnaast moet worden gezorgd voor adequate ondersteuning van gemeenten bij de bestrijding van mensenhandel.

3.5.6 Campagnes en andere activiteiten

Op de bijeenkomst in 2005 van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Raad van Europa, tijdens welke het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel werd aangenomen, werd ook het *Action Plan* vastgesteld^{NRM5}.¹⁹⁶ In dit verband startte de Raad van Europa in 2006 de tweejarige *Campaign to combat trafficking in human beings*^{NRM5}.¹⁹⁷ Het doel van deze campagne was tweeledig. Enerzijds creëren van bewustwording bij overheden,

194 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 V, nr. 85.

195 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 V, nr. 95, pp.8-9.

196 CM(2005)80 final, 17 mei 2005.

197 Resolution 210 (2006) on the Council of Europe campaign to combat trafficking in human beings.

ngo's en de samenleving van de omvang van mensenhandel in Europa. Anderzijds beoogde de campagne de ondertekening en ratificatie van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel door zoveel mogelijk staten te bewerkstelligen. In dit verband organiseerde de Raad van Europa onder meer regionale seminars waar in totaal 41 lidstaten aan deelnamen.¹⁹⁸ Een van de onderdelen van de voorlichtingscampagne voor het algemene publiek betrof een stripverhaal voor jongeren getiteld *You're not for sale* dat in 16 talen verscheen. Van belang is voorts dat de Raad van Europa een studie heeft gedaan naar het misbruik van internet voor het ronselen van slachtoffers¹⁹⁹ en een *Handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* publiceerde. Met de slogan *Human being – not for sale* liep deze campagne totdat het Verdrag mensenhandel in februari 2008 in werking trad.

3.6 OVSE

3.6.1 Evaluatie voortgang nationale actieplannen, coördinatiestructuren en rapportagemechanismen

In 2006 publiceerde de Speciale Vertegenwoordiger en Coördinator voor de aanpak van mensenhandel van de OVSE (*Special Representative*; SR) het rapport 'From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region'.²⁰⁰ Dit rapport bevat een overzicht van de manier waarop verschillende staten het OVSE Actieplan uit 2003 implementeren.²⁰¹ Op basis van de conclusies van dit rapport is voor 2007 besloten de voortgang te evalueren inzake het maken van nationale actieplannen en het oprichten van nationale coördinatiestructuren en nationale rapportagemechanismen.²⁰² De *Special Representative*

198 Deze seminars vonden onder meer plaats in Boekarest, Riga, Rome, Oslo, Athene, Nicosia, Berlijn, Yerevan, Parijs, Belgrado en Londen. Seminars vonden ook plaats in de regio Zuid-Kaukasus, waar Armenië, Azerbaidjan, Georgië bij betrokken waren en ook Turkije aan deel nam (februari 2008); in de vorm van bilaterale samenwerking met Montenegro (april 2006 en juli 2007), de Russische Federatie (november 2006); met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel in Straatsburg over het monitoringmechanisme van het Verdrag, GRETA (november 2007), en in het kader van het Spaanse voorzitterschap van de Raad van Europa in Madrid (december 2008).

199 *Trafficking in human beings: Internet recruitment of victims of trafficking in human beings* (2007), beschikbaar via www.coe.int/trafficking.

200 SEC.GAL/152/06, 26 september 2006. Sinds 19 oktober 2006 is Eva Biaudet Special Representative and Coordinator on Combating Trafficking in Human Beings.

201 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC. Dec/557, 24 juli 2003. Zie ook Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC. Dec/685, 7 juli 2005.

202 De prioriteiten die de Special Representative vaststelde voor 2007 betroffen 1. aanmoedigen van actie op nationaal niveau en het oprichten van nationale anti-mensenhandelstructuren; 2. promoten van evidence-based beleid en programma's; 3. vergroten van inspanning om mensenhandel te voorkomen; 4. prioriteren van actie tegen kinderhandel; 5. adresseren van alle vormen van mensenhandel; en 6. promoten van effectieve hulp aan slachtoffers en toegang tot de rechter voor alle slachtoffers, Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting, 22 November 2007, 2007: A Platform for Action.

presenteerde de resultaten, op basis van een vragenlijst, in het jaarverslag over 2008.²⁰³ De SR ontving 40 reacties van OVSE lidstaten en 4 van partnerlanden²⁰⁴ van de OVSE.²⁰⁵ De reacties van deze landen op de vragenlijst vormden de basis voor een aantal aanbevelingen om de capaciteit van nationale coördinatiemechanismen, nationale actieplannen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare instanties, te verbeteren. Zo gaf de *Special Representative* onder meer aan dat staten zouden moeten doorgaan met het aanmoedigen en faciliteren van deelname en input van ngo's en andere leden van het maatschappelijke middenveld aan en op het werk van hun nationale coördinatiemechanismen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen, en in het ontwikkelen van nationale actieplannen. Ook zouden nationale actieplannen coördinatie en/of samenwerking moeten bevatten op alle overheidsniveaus. Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen zouden *best practices* moeten uitwisselen en bevindingen samen moeten vergelijken en onderzoeken, ten behoeve van inzichten die kunnen bijdragen aan grensoverschrijdende inspanningen inzake samenwerking en coördinatie. In dit verband werd ook aanbevolen dat deelnemende staten zouden moeten zorgen dat zij hun relevante documenten op het terrein van de bestrijding van mensenhandel beschikbaar stellen voor de website van ODIHR.²⁰⁶

In het algemeen werd aanbevolen dat deelnemende staten zouden moeten zorgen voor adequate financiële en personele middelen voor het werk van hun coördinatiemechanismen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen. Het werkterrein van deze instanties zou alle vormen van mensenhandel moeten betreffen – niet alleen uitbuiting in de seksindustrie maar ook in andere sectoren, en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Rapporten van nationaal rapporteurs zouden gebruikt moeten worden om – op reguliere basis – maatregelen uit nationale actieplannen te herzien en aan te passen, en maatregelen te nemen en te verbeteren.

Nationale coördinatiemechanismen

De reacties op de vragenlijst lieten een variatie zien in de structuren van nationale coördinatiemechanismen. Minstens 58% van de lidstaten en partnerlanden kent zo'n mechanisme. Meestal worden deze instanties aangestuurd vanuit ministeries vanuit een perspectief van (straf) rechtshandhaving of immigratie: een ministerie van Justitie of een ministerie van Binnenlandse Zaken. Slechts in een aantal landen stuurde een ministerie de coördinatie van de aanpak van mensenhandel aan vanuit primair een slachtofferperspectief. Gebrek aan budget belet volgens veel staten het werk van nationale coördinatiemechanismen (66,7%). Veel mechanismen hebben weinig of geen budget om hun werk mensenhandel te bestrijden, te ondersteunen. Van de staten die een nationaal coördinatiemechanisme kennen, gaf 48,7% aan dat zij een nationale werkgroep, commissie of task force kennen, en 46,2% daarnaast een nationale coördi-

203 Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms, 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting, 13 November 2008.

204 Israël, Japan, Jordanië en Thailand.

205 De vragenlijst is verstuurd aan 56 lidstaten van de OVSE en aan 11 partnerlanden. 34,4% van de landen heeft de vragenlijst niet beantwoord.

206 Zie www.legislationline.org.

nator. Meer dan de helft van de responderende staten gaf aan dat het maatschappelijke middenveld (*civil society*) een rol speelt in nationale coördinatie (61,5%). Deze rol wordt soms als lid van het coördinatiemechanisme vervuld, en soms in de vorm van een geformaliseerde consultatieve relatie. Dit komt overeen met eerdere aanbevelingen, onder meer vanuit de OVSE, om een *National Referral Mechanism* op te zetten. Het rapport stelt dat een recente trend is om werkrelaties tussen autoriteiten en hulpverleners in dit verband te formaliseren, al was dit thema geen onderwerp van de vragenlijst. 30,8% van de staten gaf aan dat het maatschappelijke middenveld niet wordt betrokken bij het betreffende mechanisme, al gebruiken coördinatiemechanismen in sommige landen andere methoden om input en deelname van ngo's te krijgen.

Nationale actieplannen

Nationale actieplannen worden gebruikt om (beleids)acties tegen mensenhandel op een systematische, georganiseerde en gecoördineerde manier te plannen. De meeste staten gaven aan dat zij een actieplan of een vergelijkbaar gecoördineerd beleid kennen (53,7%), in tegenstelling tot meer dan 10% van de respondenten die aangaven dat dit niet het geval is – waaronder enkele zeer actief inzake de bestrijding van mensenhandel. Bijna alle staten met een formeel actieplan gaven aan dat hun nationale beleidsplan de volgende thema's bevat: wetgeving, preventie, bescherming van en hulp aan slachtoffers, opsporing en vervolging, internationale samenwerking, en de rol en verantwoordelijkheden van een variëteit aan betrokken instanties. De meeste nationale actieplannen bevatten tijdspaden om de voortgang van de implementatie van de geplande maatregelen te bewaken.

Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen

Volgens het OVSE-jaarverslag 2008 zouden nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen staten behulpzaam moeten zijn om kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verzamelen, te analyseren, en daarover te rapporteren om de maatregelen tegen mensenhandel te verbeteren. 38,8% van de lidstaten en partnerlanden gaf aan dat zij een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme kennen – in totaal 26 – 23,9% van de staten rapporteerden dat dit in hun land niet het geval is.

In reactie op dit rapport gaf de EU aan de zorgen van de *Special Representative* met betrekking tot alle vormen van mensenhandel te delen, met name gezien de beperkte mate waarin slachtoffers worden geïdentificeerd, en het kleine aantal mensenhandelaren dat veroordeeld wordt. De EU is er van overtuigd dat het nuttig zou zijn voor iedere staat een specifiek coördinatie- en rapportagemechanisme te hebben, en onderschrijft de aanbevelingen van het OVSE-rapport.²⁰⁷ Tsjechië, voorzitter van de EU in de eerste helft van 2009, organiseerde vervolgens een conferentie over dit onderwerp.²⁰⁸ Op basis van een (andere) vragenlijst heeft het Tsjechische voorzitterschap een website ontwikkeld met informatie over nationaal rapporteurs mensenhandel binnen de EU-lidstaten.²⁰⁹

207 Statement by the European Union at the 739th Meeting of the OSCE Permanent Council – In response to the report by the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, PC.DEL/972/08, 13 november 2008. Turkije, Kroatië en de voormalige Yugoslav Republic of Macedonië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië, IJsland, Lichtenstein, Oekraïne, Moldavië en Armenië scharen zich achter deze verklaring.

208 Joint Analysis, Joint Action – Conference of EU National Rapporteurs on Trafficking in Human Beings, Praag, 30-31 maart 2009.

209 Zie www.national-rapporteurs.eu.

In verband met de EU-dag tegen mensenhandel legde de *Special Representative*, namens de AECT,²¹⁰ een verklaring af over het belang van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen.²¹¹

3.6.2 Besluiten Permanente Raad (*Permanent Council*)

In 2007 drong de Permanente Raad van de OVSE in één van zijn *Decisions* aan op ratificatie van het VN-Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad, riep staten onder meer op informatie uit te wisselen over de implementatie van dit verdrag, en om communicatie met UNODC hierover te faciliteren.²¹² Daarnaast riep de Permanente Raad op tot het ontwikkelen van effectieve centrale autoriteiten om rechtshulpverzoeken te ontvangen, uit te voeren en door te sturen, conform het VN-Verdrag; om actief te participeren in UNODC technische werkgroepen over wederzijdse rechtshulp, en, waar mogelijk, samen te werken. De Permanente Raad besloot in 2008 dat één van de onderwerpen van de 2008 *Human Dimension Implementation Meeting* de focus op de identificatie van, hulp aan, en toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenhandel zou moeten zijn.²¹³

3.6.3 Besluiten Raad van Ministers (*Ministerial Council*)

Van de (jaarlijkse) Raad van Ministers van de OVSE verscheen in 2007 de *Decision on Combating Labour Trafficking*.²¹⁴ Dit document bevat aanbevelingen aan de lidstaten op het terrein van de aanpak van mensenhandel in sectoren anders dan de seksindustrie. De aanbevelingen betreffen onder meer toegang tot de rechter, signaleren en identificeren van, en hulp aan slachtoffers. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen te zorgen voor effectieve en proportionele sancties voor degenen die mensenhandel faciliteren, inclusief exploiterende werkgevers, en te overwegen om aannemers (*contractors*) die willens en wetens gebruik maken van onderaannemers (*subcontractors*) die betrokken zijn bij mensenhandel, strafrechtelijk verantwoordelijk te houden. Staten worden ook opgeroepen te voorzien in de mogelijkheid om slachtoffers geen straf op te leggen voor hun betrokkenheid bij onrechtmatige activiteiten, voor zover ze daartoe zijn gedwongen (*non punishment-clause*). In de *Decision* wordt ook in overweging gegeven wetgeving uit te breiden dan wel te versterken om slachtoffers van

210 I.c. OSCE/ODHIR, UNICEF, UNIFEM, ICMPD, IOM, ILO, Interpol, NRM, Nexus Institute, Anti-Slavery International, ECPAT, La Strada International, Terre des Hommes International Federation, Save the Children. De IFRC ondersteunt het doel van de verklaring al is deze organisatie niet in staat de verklaring formeel te ondertekenen.

211 Alliance Statement on National Rapporteur or Equivalent Mechanism, Presented by the OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings (SR) on behalf of the Alliance Expert Coordination Team (AECT), 16 oktober 2008.

212 Permanent Council, Decision No. 810 Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 689th Plenary Meeting, PC.DEC/810, 22 november 2007.

213 Permanent Council, Decision No. 842 Topics for the Second Part of the Human Dimension Implementation Meeting, 706th Plenary Meeting, PC.DEC/842, 13 maart 2008. De andere onderwerpen betroffen onderwijs en bewustwording ter promotie van mensenrechten, en de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

214 Ministerial Council, Madrid 2007, MC.DEC/8/07, 30 november 2007.

mensenhandel de mogelijkheid te bieden schadevergoeding te krijgen, inclusief, waar gepast, restitutie van loon.

Tijdens de OVSE Ministeriële Raad²¹⁵ is in 2008 onder meer besloten tot verdere actie op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Zo verscheen de *Decision on Enhancing Criminal Justice Responses to Trafficking in Human Beings through a Comprehensive Approach*.²¹⁶ Dit document verscheen na de OVSE conferentie over *Successful Prosecution of Human Trafficking: Challenges and Good Practices*.²¹⁷

In deze *Decision* worden staten aangemoedigd, voor zover dat nog niet gebeurd is, mensenhandel in nationale wetgeving strafbaar te stellen en te zorgen dat daders hun straf niet ontlopen. Training over mensenhandel zou opgenomen moeten zijn in curricula voor politie en voor relevante autoriteiten binnen nationale vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht zou gespecialiseerde training moeten zijn. Ook zullen staten rekening moeten houden met beleid en consequenties inzake mensenhandel wanneer militairen en burgers instructie krijgen die naar het buitenland worden uitgezonden. Bij staten wordt voorts onder meer aangehouden op samenwerking tussen rechtshandhavende instanties, en waar gepast, de rechterlijke macht, met elkaar en met andere instanties inclusief social services, en waar gepast, relevante maatschappelijke organisaties, om de identificatie van slachtoffers te verbeteren. Staten zouden daarnaast moeten overwegen samenwerking tussen rechtshandhavende instanties en maatschappelijke organisaties op te zetten, ook met het oog op het bieden van hulp aan slachtoffers, aldus de *Decision*.

Staten worden daarnaast ook opgeroepen de behoefte van slachtoffers om adequate tijd te hebben om te herstellen van trauma, te erkennen. Ook in dit document worden staten opgeroepen maatregelen te treffen die het mogelijk maken dat slachtoffers een eerlijke en gepaste genoegdoening kunnen krijgen voor door hen geleden schade, en deze vorderingen te kunnen indienen tijdens strafrechtelijke dan wel civielrechtelijke procedures; gewezen op het belang van samenwerking tussen nationale autoriteiten en internationale instanties als Europol en Interpol; en wordt bij staten aangedrongen op de intensivering van maatregelen om mensenhandelnetswerken te verstoren, inclusief door middel van financiële onderzoeken, onderzoeken naar witwassen in verband met mensenhandel en het beslagleggen en in beslag nemen van bezit van mensenhandelaren.

Tot slot is het van belang dat de *Special Representative* wordt opgedragen, als onderdeel van reguliere rapportage aan de *Permanent Council*, in samenwerking met de lidstaten aanbevelingen te doen over de manieren om strafrechtelijke reacties op mensenhandel te verbeteren.

215 Helsinki, 4-5 december 2008.

216 Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.DEC/5/08, 5 december 2008.

217 Helsinki, 10 en 11 september 2008.

3.6.4 Resoluties Parlementaire Assemblée

Op haar 14e jaarlijkse bijeenkomst in 2006²¹⁸ nam de Parlementaire Assemblée (PA) de *Resolution on Combating Trafficking and the Exploitation of Children in Pornography* aan.²¹⁹ In deze resolutie veroordeelt de PA het seksuele misbruik en de seksuele uitbuiting van kinderen, en dringt bij staten onder meer aan op het creëren van een wettelijke basis om de distributie van kinderporno via internet te bestrijden. Ook worden staten opgeroepen om op regelmatige basis informatie te geven over activiteiten van nationale instanties inzake de aanpak van mensenhandel en uitbuiting van kinderen in prostitutie en pornografie. In de resolutie worden staten aangemoedigd te overwegen telefoon of internet *hotlines* op te zetten waar individuen anoniem situaties van kinderporno kunnen melden zodat deze kunnen worden onderzocht door strafrechtelijke autoriteiten, en worden staten aangemoedigd data te verzamelen over strafrechtelijke onderzoeken inzake kinderporno.

In 2007 nam de PA een resolutie aan getiteld *Strengthening of Counteraction of Trafficking in Persons in OSCE Participating States*.²²⁰ Deze resolutie verwoordt onder meer de zorg om de opkomst van nieuwe vormen van rekrutering en uitbuiting van slachtoffers, en beschouwt mensenhandel als een internationaal misdrijf en een ernstige schending van mensenrechten.

De PA roept staten onder meer op om hun inspanningen ter preventie van mensenhandel te vergroten, inclusief mensenhandel binnen de eigen landsgrenzen. Nationale overheden en parlementen worden opgeroepen om de ondertekening en ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) als een prioriteit te beschouwen, en om de daar in opgenomen bepalingen – ter bescherming van slachtoffers, ter versterking van internationale samenwerking en met betrekking tot preventieve maatregelen – toe te passen. Slachtoffers zouden moeten worden beschermd onafhankelijk van hun bereidheid samen te werken met strafrechtelijke autoriteiten.

Staten worden aangespoord om transparante, effectieve en onafhankelijke methoden in te voeren dan wel te versterken, om activiteiten van staten ter bestrijding van mensenhandel te monitoren. Het maatschappelijke middenveld en ngo's worden gezien als belangrijke partners en staten worden opgeroepen actief met ngo's samen te werken. Het realiseren van toegang van slachtoffers tot de rechter en het versterken van de effectiviteit van juridische bescherming van slachtoffers wordt als noodzakelijk beschouwd; slachtoffers zouden dan ook onvoorwaardelijk en gratis rechtsbijstand moeten krijgen, aldus de resolutie.

Ook in deze resolutie worden staten opgeroepen de aanpak – bijvoorbeeld de strafbaarstelling – van mensenhandel niet te beperken tot uitbuiting in de seksindustrie, en worden staten opgeroepen om hun focus te vergroten op – onder meer – wijdverbreide gedwongen arbeid en diensten, inclusief schuldarbeid, en kinderarbeid. Staten zouden strategieën moeten ontwikkelen om de socio-economische oorzaken van uitbuiting in andere economische sectoren

218 Brussel, 4 en 5 december 2006.

219 MC.DEC/15/06.

220 16^e jaarlijkse bijeenkomst, Kiev, 5-9 juli 2007.

(dan de seksindustrie) te adresseren. Het aanpakken van oorzaken van mensenhandel – zoals armoede, ongelijkheid in gender en discriminatie – wordt begrepen als een fundamenteel onderdeel van de internationale aanpak van mensenhandel. De resolutie stelt dan ook dat corresponderend beleid in maatregelen moet voorzien om deze oorzaken aan te pakken.

De resolutie schenkt bijzondere aandacht aan de behoeften van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel, onder meer door sterk aan te bevelen om onderwijsprogramma's te maken gericht op bijzondere kwetsbare groepen kinderen, waaronder degenen die in institutionele opvang verblijven. Nationale *hotlines* zouden moeten worden opgericht om vermiste kinderen te rapporteren, en kinderen die worden uitgebuit door sekstoerisme, mensenhandel, pornografie en prostitutie.

Tot slot stelt de resolutie dat maatregelen tegen mensenhandel geen negatief effect moeten hebben – dan wel inbreuk moeten maken op – mensenrechten van verhandelde personen of andere groepen, en dat deze maatregelen moeten voldoen aan de normen en beginselen van het internationale mensenrechtensysteem.

Op haar 17^e jaarlijkse bijeenkomst in 2008 verscheen een resolutie over *Strengthening Efforts to Combat all Forms of Trafficking in Human Beings and Addressing the Special Needs of Child Victims*.²²¹ Hierin wordt expliciet de zorg uitgesproken dat corruptie door overheidsvertegenwoordigers pogingen om mensenhandel te bestrijden, blijft tegenwerken.

In deze resolutie, in tegenstelling tot de algemene mensenhandelresolutie die de PA in 2007 aannam, wordt ook de zorg uitgesproken dat militair en civiel personeel die dienst doen in internationale vredesoperaties of andere missies, inclusief contractors en ook veldwerkers van internationale organisaties, een bijdragende factor kan zijn aan de vraagzijde van de mensenhandelcyclus. Rapporten van misdragingen van militair en civiel personeel gedurende zulke missies hebben een nadelig effect op het vervullen van de mandaten van deze missies, aldus deze resolutie.

Andere resoluties waarin de *Astana Declaration* van de Parlementaire Assemblée voorzag, raakten ook aan het onderwerp mensenhandel: de resolutie over *Combating the Sexual Exploitation of Children*²²² en de resolutie over *Violence against Women*.²²³

Met betrekking tot mensenhandel stelt de Parlementaire Assemblée in de Declaratie van Vilnius (2009) dat economische afhankelijkheid van vrouwen van mannen maakt dat zij slacht-

221 Astana, 29 juni-3 juli 2008.

222 Zo uit de PA onder meer ernstige zorgen over de situaties die aan het licht zijn gekomen waarin kinderen seksueel misbruikt zijn, dan wel mishandeld, door leden van vredestroepen, private security forces en humanitaire organisaties in een aantal conflictgebieden. De resolutie verwijst ook naar de 2006 Brussels Resolution van de PA on *Combating Trafficking and the Exploitation of Children in Pornography*, en naar Decision No. 9/07 van de Ministerial Council over *Combating Sexual Exploitation of Children on the Internet*. In deze resolutie worden staten voorts onder meer opgeroepen om het Verdrag van de Raad van Europa on *the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* (2007) te ratificeren.

223 Hierin merkt de OVSE PA op dat 'women's economic dependency on men makes women easy targets for oppression and abuse, as well as potential victims of prostitution and human trafficking, and affirms the importance of reducing poverty and of actively promoting possibilities for women in the labour market.'

offer kunnen worden van prostitutie en mensenhandel.²²⁴ Daarnaast spoort de OVSE lidstaten aan om mensenhandel te bestrijden door middel van preventieve programma's en het verhogen van het publieke bewustzijn. Lidstaten zouden verder een nationaal telefoonnummer moeten openen om uitbuiting van kinderen – waaronder mensenhandel, pornografie, prostitutie en sekstoerisme – te rapporteren. De Declaratie roept lidstaten ook op om actief mensenhandel te bestrijden en om de VN-Verdragen en Protocollen te ratificeren, alsmede het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005).

3.7 Nederlands (buitenlands) mensenrechtenbeleid

In de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid heeft de Nederlandse regering in november 2007 voor het eerst een aparte paragraaf gewijd aan mensenhandel. De regering stelt dat ernstige strafbare feiten als terrorisme en mensenhandel kunnen leiden tot grove inbreuken op fundamentele rechten van de slachtoffers, zoals het recht op leven en het recht op vrijheid, en dat '[...] het de taak van de overheid [is] om hier een einde aan te maken. De overheid heeft immers de plicht om haar burgers te beschermen'.²²⁵ Ook stelt de regering dat Nederland 'zich actief [zal] blijven inzetten voor de bestrijding van mensenhandel op nationaal en op internationaal niveau. Daarbij zullen de mensenrechtenaspecten in alle fasen van de aanpak van mensenhandel worden meegenomen'²²⁶ dus bijvoorbeeld bij preventie, opsporing en vervolging, en – indien van toepassing – terugkeer en reïntegratie. Mensenrechtenaspecten zijn meer specifiek aan de orde bij de bescherming van slachtoffers, aldus het bijbehorende actieplan.²²⁷

Het actieplan vermeldt ook activiteiten die Nederland bilateraal onderneemt in samenwerking met Roemenië, Bulgarije en Nigeria. In de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel stonden deze landen de laatste jaren steeds in de top-5 van de meest voorkomende landen van herkomst van geregistreerde slachtoffers.²²⁸

In maart 2009 verscheen de eerste rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie.²²⁹ De paragraaf over mensenhandel bevat een kort overzicht van enkele internationale ontwikkelingen en een aantal lopende activiteiten die eerder zijn benoemd. In de paragraaf

224 Vilnius, 29 juni-3 juli 2009, AS (09) DiE.

225 Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 263, nr. 1, p.15. Zie ook H. Reiding, Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen, *Internationale Spectator*, Jaargang 62 nr. 4 (2008), pp.208-213.

226 Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 263, nr. 1, p.43.

227 Actieplan voor implementatie van de mensenrechtenstrategie, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 263, nr. 6, para. 48.

228 Nederland staat in dat opzicht overigens de laatste jaren steeds op de eerste plaats: de meeste gemelde (vermoedelijke) mensenhandelslachtoffers in Nederland komen uit Nederland, zie Hoofdstuk 4.

229 Mensenrechtenrapportage 2008, Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 maart 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 263, nr. 27.

over rechten van kinderen wordt daarnaast ook aandacht besteed aan het uitbannen van kinderarbeid, kinderprostitutie, kinderpornografie en kinderseksstoerisme.

Het onderwerp mensenhandel lijkt in de mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid nog beperkt te zijn tot uitbuiting in de seksindustrie dan wel uitbuiting van kinderen. Aan uitbuiting van volwassenen in andere sectoren wordt in ieder geval niet expliciet aandacht besteed.

3.8 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Mensenhandel blijft ook op verschillende internationale agenda's een belangrijk thema. Uit de activiteiten van internationale gouvernementele organisaties – VN (en ILO), EU, Raad van Europa en OVSE – blijkt aandacht voor een aantal onderwerpen in het bijzonder. Dat betreft onder meer uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, oorzaken (*root causes*) van mensenhandel, en de vraagzijde. Ook blijft internationaal bijzondere aandacht uitgaan naar kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen. Bij het ontwikkelen van instrumenten ter bestrijding van (seksuele) uitbuiting van kinderen wordt ook kinderporno betrokken. Ook blijft er aandacht voor de bestrijding van mensenhandel in verband met uitzendingen van militairen en burgers naar conflictgebieden.

Het belang van een nationaal actieplan mensenhandel wordt door verschillende internationale organisaties – met name door EU en OVSE – expliciet benoemd. Steeds vaker worden staten opgeroepen om een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme in te stellen, om genomen maatregelen te monitoren en beleid te evalueren.

Met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen is onder Zweeds voorzitterschap inmiddels een begin gemaakt met bijeenkomsten in Stockholm, en Wenen in 2009. Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast. Ook heeft een dergelijke bijeenkomst plaatsgevonden in Brussel.

Een cruciaal punt bij inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn daartoe inmiddels verschillende initiatieven genomen, onder meer om internationale standaarden te ontwikkelen op het gebied van dataverzameling. Hiertoe worden verschillende indicatoren opgesteld waarover nationale overheden informatie zouden moeten aanleveren, die internationaal vergelijkbaar zijn. Er bestaat tot op heden nog niet één formele internationale standaard. Daarnaast houden de tot nog toe ontwikkelde standaarden vaak in dat veel en moeilijk te verzamelen data moet worden verzameld, met als te verwachten gevolg dat de geleverde informatie incompleet en van mindere kwaliteit is. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat onvoldoende sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaarden worden ontwikkeld.

Het internationale juridische instrumentarium is op papier inmiddels zeer uitgebreid. Veel landen zijn echter nog geen partij bij – bijvoorbeeld – het VN-Protocol inzake de bestrijding van mensenhandel, en het onderliggende VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad. Deze instrumenten vormen echter een belangrijke basis voor internationale strafrechtelijke samenwerking, met name met landen van buiten de EU. Hierbij is te denken aan landen waarvan een aantal van in Nederland geregistreerde slachtoffers de nationaliteit hebben, zoals China en India.

Ook de EU zou – bijvoorbeeld in het kader van de externe dimensie van het JBZ-beleid – aandacht moeten blijven vestigen op het belang van ratificatie van deze instrumenten. Een derde deel van de VN-lidstaten is nog geen partij bij het VN-Protocol.

Hoewel de meeste landen mensenhandel in de seksindustrie strafbaar hebben gesteld, hebben tot nu toe – wereldwijd – weinig landen dat gedaan ten aanzien van mensenhandel in andere sectoren (*trafficking for forced labour*) of ten aanzien van mensenhandel waarbij mannen het slachtoffer zijn. Voor zover staten het VN-Palermo Protocol hebben geratificeerd, blijft implementatie daar in het algemeen bij achter, door gebrek aan alomvattende nationale wetgeving, gebrek aan middelen voor rechtshandhaving en gebrek aan politieke wil, aldus de VN *Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings*.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is ook nog niet breed geratificeerd. Ook niet door Nederland, als gevolg van een voorgestelde wetswijziging die de rechtsmacht over mensenhandel zou uitbreiden.

De evaluatie van het EU-Actieplan mensenhandel door de Europese Commissie laat zien dat de aanpak van mensenhandel hoog op de Europese agenda moet blijven staan. Het is positief dat Nederland zich hier ook sterk voor maakt (zie ook aanbeveling 58 NRM5). Uit de evaluatie van het EU-Actieplan blijkt immers onder meer dat er een groot gat zit tussen de geldende wetgeving en de implementatie in de (Europese) praktijk.

De Europese Commissie heeft in maart 2009 een voorstel voor een nieuw Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gedaan. De behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw Kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

Voor de aanpak van mensenhandel is ook de op 20 juli 2009 in werking getreden EU-Richtlijn sancties werkgevers voor illegale tewerkstelling van belang. Deze Richtlijn bevat een aantal minimumnormen voor sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze minimumnormen nopen waarschijnlijk tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving.

Tegenwoordig is internationaal, en ook nationaal, duidelijk dat mensenhandel als een schending van mensenrechten moet worden beschouwd. Dit blijkt ook uit de werkzaamheden van de verschillende mechanismen die toezien op de handhaving van mensenrechten, zoals in VN-verband. Het is een stap vooruit dat de bestrijding van mensenhandel nu ook expliciet deel uit maakt van het Nederlands buitenlands mensenrechtenbeleid. In de Nederlandse mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid zou echter duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht dat mensenhandel ook volwassenen betreft die worden uitgebuit in andere sectoren dan de seksindustrie.

Bij een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel – ook door Nederland – is het van belang vooraf rekening te houden met effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op diezelfde mensenrechten, en *collateral damage* zo veel mogelijk te voorkomen. Hiertoe zou een visie ontwikkeld moeten worden. Hierbij is een relevant gegeven dat een aantal internationale mechanismen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, ook ten aanzien van Nederland, stellen dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk moet zijn van medewerking aan het (strafrechtelijk) onderzoek.

Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat informatie over slachtoffers van mensenhandel en over de opvang en zorgvoorzieningen die voor hen beschikbaar zijn. Eerst wordt aandacht besteed aan een aantal specifieke groepen slachtoffers van mensenhandel (§4.2). §4.3 betreft de registratie van slachtoffergegevens, en houdt tevens een weergave in van een groot aantal cijfermatige gegevens over de jaren 2007 en 2008, deels afgezet tegen voorafgaande jaren. Het betreft onder meer een aantal achtergrondkenmerken van slachtoffers, zoals het land van herkomst, leeftijd en sekse, de verblijfssituatie en de instantie die de betrokkene heeft aangemeld als slachtoffer. Die gegevens zijn afkomstig van CoMensha.¹ Vervolgens komt informatie over B9-aanvragen en -verleningen aan de orde die afkomstig is van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). §4.4 bevat informatie over schadevergoeding aan slachtoffers, afkomstig van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). In §4.5 wordt aandacht besteed aan het doen van aangifte door slachtoffers. In §4.6 komen eerst voorzieningen voor de opvang van slachtoffers aan bod. Dit betreft respectievelijk de categorale opvang, de gesloten jeugdzorg en de alternatieve opvangvoorzieningen. §4.6.5 betreft de ambulante hulpverlening, §4.6.6 specifieke hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers en de terugkeer van buitenlandse slachtoffers. Bijkomende slachtofferproblematiek komt aan de orde in §4.7. De informatie sluit in beginsel aan op de eerdere rapportages van de NRM. Het hoofdstuk wordt afgerond met een conclusie, waarin aandachts- en knelpunten worden aangegeven (§4.8).

4.2 Specifieke slachtoffergroepen

In het navolgende wordt een aantal slachtoffergroepen beschreven, te weten vrouwen in de La Strada-landen, mannen uit Oost Europa, slachtoffers van loverboys en (andere) minderjarigen in de prostitutie, jongens, en Romakinderen. Ook wordt aandacht besteed aan kinderen van slachtoffers, en aan de al eerder beschreven risicogroepen vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten.

¹ Tot december 2007: Stichting tegen vrouwenhandel (STV).

4.2.1 Vrouwen in de La Strada-landen

In de Eerste rapportage van de NRM is uitgebreid ingegaan op factoren die vrouwen kwetsbaar maken voor uitbuiting. In de daaropvolgende rapportages is aandacht besteed aan specifieke groepen vrouwen en meisjes, zoals vrouwen in de opvang voor asielzoekers en vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus. In het navolgende wordt aan de hand van deskresearch² van La Strada International (LSI) stil gestaan bij de kwetsbare positie van veel vrouwen in een aantal Oost-Europese landen (de zogenaamde La Stradalanden³). Blokhuis⁴ concludeert dat mannen en vrouwen in de meerderheid van de La Stradalanden gelijke rechten hebben,⁵ maar dat de rechten van vrouwen in de praktijk geschonden worden. De politieke transformaties en de overgang van de centrale planeconomie naar de vrije markteconomie die in veel La Stradalanden plaats heeft gevonden is gepaard gegaan met een groei aan patriarchale waarden en normen. ‘*Gender equality*’ is men gaan associëren met het communistische regime. De werkloosheid onder vrouwen is groter dan die onder mannen, zij worden slechter betaald en vanuit het publieke naar het private domein gedrongen. Dit heeft consequenties voor hun positie thuis, op de arbeidsmarkt en in het migratieproces. Er is sprake van veel huiselijk geweld en er lijkt een samenhang te zijn tussen slachtofferschap van huiselijk geweld en van mensenhandel.⁶ De feminisering van de armoede leidt tot feminisering van migratie, maar het gegeven dat de legale migratiemogelijkheden beperkt zijn werkt het gebruikmaken van de diensten van smokkelaars en andere tussenpersonen in de hand, hetgeen de kans op uitbuiting vergroot. Ook in veel andere delen van de wereld is de positie van vrouwen in sociaal, maatschappelijk en economisch opzicht slechter dan die van mannen. Zo bezien vormt gender-ongelijkheid een belangrijke factor die bijdraagt aan mensenhandel. Economische *empowerment* zou een krachtig middel kunnen blijken ter preventie van mensenhandel.

4.2.2 Mannen

Ook mannen worden slachtoffer van mensenhandel. Surtees (2008) deed onderzoek naar deze categorie slachtoffers die maar zelden in de schijnwerpers staat. Zij analyseerde de gegevens over 685 uit Belarus of de Oekraïne afkomstige mannen die voorkomen in het IOM-databestand van slachtoffers die in de periode 2004-2006 door IOM of door samenwerkingspartners van IOM zijn begeleid. Daarnaast interviewde ze slachtoffers en bestudeerde ze *case files*. Hoewel geen van de slachtoffers in Nederland terecht kwam en geen van de ronselaars – voor zover bekend – uit Nederland afkomstig was, is het niettemin interessant om enkele resultaten uit het onderzoek hier te vermelden. Voor veel slachtoffers was de zorg voor kinderen de reden om te migreren. Meer dan de helft van de mannen was opgeleid (van

2 Aangevuld met interviews met La Strada medewerkers.

3 Dit zijn naast Nederland: Polen, Tsjechië, Bulgarije, de Oekraïne, Belarus, Moldavië, Macedonië en Bosnië Herzegovina.

4 Blokhuis, 2008.

5 Zij hebben bijvoorbeeld allemaal de CEDAW-conventie geratificeerd.

6 Zie ook Warnath, 2007 over dit thema.

geschoold arbeider tot een universitaire opleiding) en lang niet alle mannen waren werkloos vóór de migratie. Zij gingen in op aantrekkelijk werkaanbod met schijnbaar bindende contracten met betrouwbare werkgevers. Bijna alle mannen werden slachtoffer van overige uitbuiting, maar een enkeling was daarnaast op andere wijze slachtoffer: verkoop van een kind, gedwongen bedelarij en seksuele uitbuiting. De meeste mannen uit Belarus kwamen terecht in de Russische Federatie; dat gold ook voor veel van de Oekraïense mannen. Andere bestemmingen waren Zuid-Oost Europa, de EU, de Verenigde Staten van Amerika, Turkije, Centraal Azië, Noord Azië en het Midden Oosten. De mannen kregen te maken met slechte, vaak traumatiserende werk- en woonomstandigheden die hun fysieke en geestelijke welzijn aantastten. Een combinatie van (dreiging met) geweld, schulden, niet-betalen en beperkte bewegingsvrijheid zorgde ervoor dat de mannen de uitbuitingssituatie niet doorbraken. Wanneer zij hier wel aan wisten te ontkomen dan betekende dat nog niet dat de problemen waren opgelost: zij stonden veelal zonder geld en papieren op straat, zonder te weten waar zij voor hulp konden aankloppen. Wanneer zij waren geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel was passende hulp niet altijd voorhanden. Onderdelen van het ‘standaard pakket’ voor slachtoffers van mensenhandel (bijvoorbeeld onderdak, medische zorg, psychologische begeleiding, juridische ondersteuning, veiligheid en bescherming en hulp bij reïntegratie) zijn weliswaar ook relevant voor mannelijke slachtoffers, maar vergen aanpassing aan hun specifieke behoeften. Zo is de opvang bijvoorbeeld vooral op vrouwen gericht en de medische begeleiding vooral op gevolgen van seksuele uitbuiting. Overigens staan ook niet alle mannen open voor hulp, bijvoorbeeld omdat zij zich geen slachtoffer voelen van mensenhandel, maar naar hun mening te maken hebben gehad met ‘mislukte migratie’.

Ook in Nederland komt het voor dat mannen worden uitgebuit in de prostitutie. Uit informatie van de politie⁷ blijkt dat dit zowel slachtoffers betreft van loverboys in de homoscene, als buitenlandse slachtoffers die met dwangmiddelen tewerk worden gesteld. Onder hen bevinden zich ook minderjarige slachtoffers. In Nederland is in 2008 een viertal opvanghuizen geopend met plaats voor in totaal 40 mannen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van geweld binnenshuis, eerwraak of mensenhandel.⁸ In februari 2009 maakte de staatssecretaris van VWS bekend dat tot dan toe 38 mannelijke slachtoffers waren opgevangen. Onder hen bevonden zich ook slachtoffers van mensenhandel.⁹ Bij VWS is echter niet bekend wat het precieze aantal slachtoffers van mensenhandel is in deze opvanghuizen.¹⁰

7 Verslagen OOM en LEM.

8 Op initiatief van de G4-steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) en in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn er nu ook opvangplaatsen voor mannen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Elke stad heeft tien opvanghuizen waar bedreigde mannen van 14 jaar en ouder terecht kunnen. Mannen uit heel Nederland die een opvangplaats nodig hebben, kunnen in één van de steden terecht. Zie persbericht Ministerie van VWS, Opening opvang voor mishandelde mannen, 10 februari 2009.

9 Toespraak van de staatssecretaris van VWS, Behoeft aan mannenopvanghuizen, 10 februari 2009. www.minvws.nl/toespraken/dmo/2009/behoefte-aan-mannenopvanghuizen.asp

10 Dit heeft VWS op 11 juni 2009 bekend gemaakt op aanvraag van BNRM.

4.2.3 Slachtoffers van loverboys en (andere) minderjarigen in de prostitutie

Ondanks grote bezorgdheid over loverboy-problematiek en (andere) minderjarigen in de prostitutie en hoewel uit de cijfers blijkt dat er jaarlijks minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha, is het in de praktijk voor onderzoekers moeilijk om minderjarigen in de prostitutie te signaleren. Zo geven Goderie en Boutellier (2006), die onderzoek deden naar prostitutie in Rotterdam, aan dat het onderzoekers, vanwege de grote verborgenheid en snelle verplaatsingen, veel moeite kost om minderjarigen in de prostitutie op het spoor te komen. Zij beschrijven geen concrete voorbeelden van in het kader van het onderzoek in Rotterdam aangetroffen minderjarige prostituees, maar refereren aan andere onderzoeken, beschrijven de algemene gang van zaken rond jeugdprostitutie en concluderen dat 'het geen twijfel lijdt dat er veel minderjarigen in de prostitutie werken'. Goderie en Boutellier troffen overigens wel diverse signalen aan die kunnen wijzen op uitbuiting, zoals klanten die moeten betalen aan de 'chauffeur', meisjes die geen Nederlands of Engels spreken, erg lage prijzen, beveiligers in privé-huizen en vrouwen die duidelijk met tegenzin werkten. In 2005 en 2006 leidden de rapporten 'Tippelen na de zone' van het Bonger Instituut en een stedelijke *quick scan* naar tienerprostitutie van de GGD tot veel ongerustheid in Amsterdam Zuidoost. Beide onderzoeken lieten zien dat daar vormen van illegale prostitutie voorkwamen, waaronder tienerprostitutie, maar een cijfermatige onderbouwing ontbrak. Een *quick scan* in 2008 in Amsterdam Zuidoost onder buurtregisseurs van politie, jongerenwerkers, Jeugd- en Zedenpolitie, directie Openbare Orde en Veiligheid, woningcorporaties en andere sleutelfiguren gaf aan dat illegale prostitutie nog slechts sporadisch in het stadsdeel voorkomt: er is weinig tot geen straatprostitutie geconstateerd, één illegaal bordeel is waargenomen en ontmanteld, er zijn weinig tot geen meldingen of andere signalen binnengekomen van prostitutie in horecagelegenheden en er zijn slechts enkele geregistreerde gevallen bekend van meisjes uit Zuidoost, die slachtoffer zijn geworden van loverboys. Het lijdt geen twijfel dat iedere minderjarige in de prostitutie er één teveel is en dat in dergelijke gevallen hulpverlening moet worden ingeschakeld en – in geval van uitbuiting – opsporing en vervolging van verdachten aan de orde is, maar dergelijke onderzoeksbevindingen doen wel weer de vraag rijzen naar de omvang van het probleem. In dit verband is het van belang dat de registratie van jeugdprostitutie waartoe CoMensha (toen nog STV) eind 2005 het initiatief nam, snel operationeel wordt en informatie gaat opleveren.¹¹

Onderzoek Rood

De Utrechtse jongerenafdeling van de SP Rood deed onderzoek onder slachtoffers van loverboys. Er is gesproken met 21 vrouwen die slachtoffer waren geworden van een loverboy, met een leeftijd van twaalf tot 24 jaar in die periode en een duur van slachtofferschap van twee dagen tot zeven jaar. De meisjes waren gedwongen in de prostitutie te werken, in pornofilms te

11 Kwiz bouwde na overleg met ketenpartners in het veld een registratiesysteem en eind 2008 was er een bijeenkomst waar partners de (privacy) convenanten konden tekenen. Deelnemende organisaties vinden het systeem op de CoMensha-site en hebben toegang via een password.

spelen, drugs te smokkelen of leningen af te sluiten waarvan het geld naar de dader ging. Van de 15 meisjes die aangifte hebben gedaan, is het merendeel in contact gebracht met Slachtofferhulp of gespecialiseerde hulpverleningsinstanties.¹²

De Onderwijsinspectie heeft onderzoek verricht naar seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs; er is hierbij onder meer aandacht besteed aan signalen van (vermeende) slachtoffers van loverboys.¹³ Volgens de rapportage hadden incidenten rond (seksuele) weerbaarheid zich op veel scholen voorgedaan. Een kwart tot een derde van de directies in het (praktijk)onderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) had ervaring met loverboypraktijken. Case-studies van de inspectie bevestigen dat beeld.¹⁴ Er werd door elf van de 35 scholen melding gemaakt van incidenten met betrekking tot loverboypraktijken; met name een grote meerderheid van de bezochte praktijkscholen en vso-scholen had ervaring gehad met zulke incidenten; ook in het vmbo had een ruime meerderheid ermee te maken gehad. Al die incidenten hadden geleid tot contact met de politie. Dikwijls betrof het ‘snelle jongens in dure auto’s’ voor de school (hetgeen overigens op zichzelf niet hoeft te duiden op loverboypraktijken). Na extra surveillances van de kant van de politie en door extra alertheid vanuit de school hadden de problemen rond de school zich volgens de betrokkenen meestal opgelost.¹⁵ Dit soort voorvallen heeft doorgaans nog niet geleid tot expliciete beleidsontwikkeling, maar vaak wel tot een aanbod in de vorm van projecten.¹⁶ De Inspectie noemt het opvallend dat deze incidenten niet tot een preventief/curatief beleid hebben geleid of tot een structureel aanbod dat leerlingen in staat stelt seksuele weerbaarheid te vergroten.

Casus aanklacht tegen school

Maria Mosterd, auteur van het boek ‘Echte mannen eten geen kaas’ waarin zij verslag doet van de periode waarin zij ten prooi viel aan een loverboy, heeft in 2009 een klacht tegen haar school ingediend. Zij stelt dat de school eerder aan de bel had moeten trekken naar aanleiding van haar veelvuldige schoolverzuim; zij verwijt de school dat die haar niet heeft beschermd tegen de loverboys die rondom de school actief waren. Zij eiste bijna €74.000 smartengeld en schadevergoeding. In 2006 was een klacht van de moeder van Maria bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs al gegrond verklaard. Bij het afsluiten van deze rapportage moest de mondelinge behandeling bij de rechtbank te Zwolle nog plaatsvinden.

- 12 ROOD Utrecht, In gesprek met slachtoffers van loverboys, een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, juni 2009.
- 13 Inspectie van het Onderwijs, “Weerbaar en divers”, een onderzoek naar de seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs, april 2009.
- 14 De inspectie heeft 35 scholen bezocht. Hiervan waren 14 vmbo scholen, zeven Havo/VWO, zes Vso/pro en acht Mbo scholen. Sommige scholen spraken over meer dan één incident. Er werden op de Havo/VWO scholen geen meldingen gedaan.
- 15 Zie ook Hoofdstuk 9 Verdachten en veroordeelden, §9.4.3.
- 16 Inspectie van het Onderwijs, “Weerbaar en divers”, een onderzoek naar de seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs, april 2009.

Sinds 2006 wordt door geneeskunde- en psychologiestudenten voorlichting gegeven aan groepen zeven en acht in het kader van Tienerwijs, een project voor relationele en seksuele vorming. Tienerwijs wordt georganiseerd door de internationale federatie van geneeskundestudenten. In Amsterdam, Rotterdam en Leiden loopt het project; er zijn soortgelijke plannen voor Groningen en Maastricht.

4.2.4 Jongens

Het Bonger Instituut van de Universiteit Amsterdam deed in opdracht van het WODC onderzoek naar jongens die seksueel worden uitgebuit en jongensprostitutie.¹⁷ Dit onderzoek werd verricht naar aanleiding van berichten in de media dat grote groepen (allochtone) minderjarige jongens seksueel werden uitgebuit. In het onderzoek is getracht inzicht te krijgen in preventiemogelijkheden ter voorkoming van seksueel misbruik van jongens, de aard en omstandigheden van het misbruik, de aard en omvang van de werkzaamheden van jongens in de prostitutie, de etnische afkomst van deze groep en de vraag in hoeverre deze groepen bekend zijn binnen de hulpverlening. De onderzoekers concluderen dat er geen betrouwbare cijfers te geven zijn van het aantal minderjarige jongens dat in de prostitutie werkzaam is. Signalen wijzen erop dat deze groep een minderheid vormt binnen de gehele mannenprostitutie. De onderzoekers wijzen naar het feit dat jongens zichzelf jonger voordoen omdat dit beter in de markt ligt, als een van de oorzaken van het beeld dat jongensprostitutie volgens verhalen zoveel voorkomt. Etnische voorkeur van klanten kan ook bijdragen aan het bestaande beeld over de etniciteit van deze prostituees; de veronderstelling dat Marokkaanse jongens zijn oververtegenwoordigd binnen de jongensprostitutie kan niet worden bevestigd.

Onderzoek jongensprostitutie

Het onderzoek omvat een veldonderzoek op een aantal locaties in Amsterdam en Twente, waar de onderzoekers gezocht hebben naar signalen van jongensprostitutie en netwerken hieromheen. Het bleek moeilijk te zijn om in contact te komen met jongens die via Internet contact leggen.

In de onderzoeksgroep komen diverse varianten van prostitutie voor; voor een deel van de groep is het een bijna dagelijkse activiteit en een vaste bron van inkomsten. Voor anderen is het iets waar ze plezier aan beleven, en wat ze doen om vaker te kunnen uitgaan en luxeartikelen te kunnen kopen. Voor een ander deel is het een manier om woonruimte te betalen, een verslaving te bekostigen of gratis onderdak te krijgen.¹⁸ Werving van klanten geschiedt op drie manieren, via internet, via werkzaamheden in bordeel of escortbureau of op informele wijze waarbij klanten worden geworven in de horeca, via via, op straat etc. Het onderzoek deelt de jongensprostituees in drie groepen, namelijk (1) profs en weekendamateurs, (2) slachtoffers en (3) avonturiers. De eerste groep is geheel meerderjarig, de andere twee groepen variëren. In de derde groep is de jongste groep oververtegenwoordigd (39% is minderjarig). De meeste

¹⁷ Korf, Benschop & Knotter, 2009.

¹⁸ Deze jongens verblijven vaak langere periode bij één man, waarbij ze in ruil voor onderdak, seks met hem hebben.

jongens vallen in de laatste twee categorieën maar dit kan te maken hebben met de leeftijds categorieën van het onderzoek.

Wat betreft slachtofferschap wordt in het onderzoek gezegd dat de gehele groep slachtoffer is geweest van dwang en misbruik want zij hebben allen op minderjarige leeftijd seks gehad met iemand met een 'machtsoverwicht'.¹⁹ Dit wordt door de onderzoeksgroep zelf niet in alle gevallen als misbruik gezien. De helft van de onderzoeksgroep heeft ten minste eenmaal onvrijwillig seks gehad, zonder dat altijd sprake was van seks tegen vergoeding. Een derde van de groep heeft te maken gehad met verbaal of (dreigend) fysiek geweld. Uit het onderzoek komt naar voren dat de levensloop verschilt per persoon. Geconcludeerd wordt dat seksueel misbruik niet de enige aanleiding is voor entree in de jongensprostitutie. Gespecialiseerde hulpverlening lijkt vrijwel uitsluitend oudere jongensprostituees te bereiken; hierbij zijn Oost-Europese jongens oververtegenwoordigd. Jongere jongensprostituees komen wel terecht bij andere soorten van hulpverlening, maar hier is meestal niet bekend dat de jongens seks tegen betaling hebben. Het grootste bereik hebben de soa-poli's; hiermee komt het grootste deel van de jongens in contact.

Bij brief van 9 juni 2009²⁰ berichtte de minister van Justitie de Tweede Kamer over de onderzoeksresultaten. Hij deelde onder meer mee dat CoMensha inmiddels van start was gegaan met het Registratieproject Jeugdprostitutie, waarmee zowel de problematiek met betrekking tot jeugdprostitutie binnen de hulpverleningsorganisaties in kaart wordt gebracht, alsook wordt beoogd een landelijk beeld over het voorkomen van jeugdprostitutie te geven. De minister gaf aan dat actief gewerkt wordt aan toename van het aantal organisaties dat meedoet aan deze registratie, waarvoor hij subsidie beschikbaar heeft gesteld. De uitkomsten van het onderzoek vormden voor hem geen aanleiding tot aanvullende maatregelen ter ondersteuning van de genoemde groep jongens.

Door het Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam is in 2008 extra aandacht besteed aan jongens die worden uitgebuit in de prostitutie. Hiervoor is een specifieke veldwerker aangenomen die zowel *face-to-face* als via internet contacten legt. In 2006 hebben drie jongens gebruik gemaakt van hulpverlening, in 2007 één en in 2008 zeven jongens. Dit kunnen zowel slachtoffers van mensenhandel zijn, als jongens die vrijwillig in de prostitutie werken.

4.2.5 Romakinderen

In Nederland worden regelmatig kinderen afkomstig uit Oost-Europa, veelal Roemenië, aangetroffen die kranten verkopen, muziek maken voor geld, bedelen of betrokken zijn bij diefstal of zakkenrollen. Onder hen zijn leerplichtige kinderen, maar ze gaan niet naar school en het is ook niet altijd duidelijk of er een ouder of voogd in de buurt is. Politie en jeugdinstaties hebben weinig grip op de kinderen en hun begeleiders. Ingrijpen is voor de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) bijvoorbeeld niet gemakkelijk wanneer de personen in kwestie niet ingeschreven staan, maar logeren bij landgenoten, op een andere plek actief zijn dan waar ze verblijven en er ook voor zorgen niet te lang op één plek te blijven.²¹

19 De onderzoekers definiëren iemand met een machtsoverwicht als een meerderjarige of een minderjarige die vijf jaar ouder is.

20 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700 (VI), nr. 131.

21 Mondelinge informatie Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming.

De crisisdienst van Bureau Jeugdzorg Haaglanden komt de laatste tijd vaker dit soort kinderen tegen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. BJZ Den Haag is van mening dat de kinderen teruggestuurd moeten worden naar het land van herkomst en onder toezicht van de jeugdzorg aldaar moeten worden gesteld. Totdat duidelijk is waar de kinderen vandaan komen en waar de ouders zijn, zouden ze volgens BJZ Den Haag in gesloten jeugdzorg geplaatst moeten worden. In ieder geval moet er aandacht voor zijn dat kinderen niet weg (kunnen) lopen of door onbevoegden meegenomen worden. Hiermee kan tevens een signaal worden gegeven in de richting van de bende die er mogelijk achter zit. Voorts moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de ouders verantwoordelijk zijn voor de uitbuitingssituatie.

Klostermann²² deed een verkennend onderzoek naar Oost-Europese kinderarbeid in Nederland²³ en bestudeerde drie casus van (schijnbare) criminaliteit in relatie tot minderjarige Roma en de aanpak daarvan in 2007. Aanvullend werden interviews gehouden met politie, EMM, de Roemeense liaisonofficier, BJZ, de RvdK en leerplichtinstanties.

De drie casus betroffen kinderen van nog geen twaalf jaar, te weten: 1) een op straat musicerend meisje in Den Bosch (ouders aanwezig), 2) bedelende kinderen in Tilburg, begeleid door volwassenen, van wie sommigen betrokken bij crimineel gedrag en er waren signalen van jeugdprostitutie en 3) een jongen in Dordrecht die probeerde te zakkenrollen (geen begeleidende volwassenen).

Uit de analyse van de casus komt een aantal knelpunten naar voren:

- voor betrokken instanties als gemeente en hulpverlening blijkt onduidelijk welk wettelijk instrumentarium kan en mag worden ingezet.
- systematische informatie en consequent beleid betreffende registratie ontbreekt, mede omdat niet alle instanties incidenten met Romakinderen als structureel (criminaliteits)probleem beschouwen;
- de aanpak vergt samenwerking van veel instanties, terwijl gezamenlijk beleid ontbreekt;
- de ingewikkelde problematiek (onder meer de niet in Nederlandse kaders te vatten levenswijze van de personen in kwestie) leidt gemakkelijk tot een keuze voor praktische symptoombestrijding (aanpassing van de gemeentelijke regelgeving en heenzenden).
- uit een rapport van Europol komt tevens naar voren dat het hier gaat om een probleem dat in een bredere Europese context moet worden beschouwd.

Klostermann komt met drie aanbevelingen:

- (betere) afspraken over de registratie van incidenten, zonder dat dit voor Roma als groep criminaliserend uitpakt;
- betere samenwerking en afstemming tussen politie- en jeugdinstanties op (boven)regionaal en international niveau ten behoeve van een consequente aanpak in overeenstemming met geëxpliciteerde visie op het probleem;
- beleid formuleren op basis van kennis over de achtergrond van de kinderen en in samenwerking met Roma-organisaties en Roemeense instanties.

22 In het kader van de opleiding recherchekundige, 2008.

23 De onderzoeksvraag luidde: waaruit bestaat criminaliteitsproblematiek in relatie tot minderjarige (trekkende) Roma in Nederland, wat zijn de belangrijkste knelpunten in de aanpak en welke aanknopingspunten bieden subculturele- en sociale leertheorie voor het Nederlandse politiebeleid?

De RvdK geeft aan dat het een illusie is te denken dat de problematiek binnen de Nederlandse context alleen kan worden opgelost,²⁴ en heeft op het onderhavige terrein medio 2008 een gedragslijn ontwikkeld.²⁵ Kernpunten daarin zijn:

- de Raad onderzoekt als tweedelijnsinstantie of een kindbeschermingsmaatregel nodig is en licht de rechter voor wanneer wordt vermoed dat de minderjarige een strafbaar feit pleegde;
- de locaties registreren het aantal zaken en geven die door aan het Landelijk Bureau;
- *best practices* worden op het intranet van de Raad geplaatst.

Best practices

In twee gemeenten is beleid ontwikkeld inzake bovengenoemde problematiek. Wanneer in Den Bosch buiten de schoolvakanties op straat een kind wordt aangetroffen dat geen verklaring kan laten zien waaruit blijkt dat hij ontheven is van de leerplicht in het land van herkomst, dan volgt een melding bij de leerplichtambtenaar. Deze gaat na of het kind ingeschreven is op een school in de gemeente én of geregeld bezoek aan school plaatsvindt.²⁶ Zo niet, dan zoekt de leerplichtambtenaar de RvdK om onderzoek. Als het gezag over het kind niet wordt uitgeoefend, zal de Raad de kinderrechter verzoeken voorlopige voogdij uit te spreken, waarna Bureau Jeugdzorg (BJZ) het gezag uitoefent. Als het gezag wel wordt uitgeoefend, maar de opvoedingssituatie van het kind daar om vraagt, wordt een kindbeschermingsmaatregel verzocht (ondertoezichtstelling) en voert BJZ na uitspraak van de kinderrechter deze maatregel uit. BJZ gaat na of het kind in Nederland kan blijven en welke hulp is aangewezen, of dat het moet worden teruggeleid naar het land van herkomst.²⁷

In Amsterdam wordt een door de Raad in samenwerking met ketenpartners ontwikkeld stroomschema gehanteerd. De politie onderzoekt in welke situatie het kind zich bevindt, onder meer door informatie in te winnen bij de leerplichtambtenaar. Dan zijn er vier opties:

- Heeft het kind bescherming nodig, dan wordt een melding bij BJZ gedaan. BJZ beoordeelt of de melding wordt doorgeleid naar de RvdK. Zo nodig wordt een kindbeschermingsmaatregel gevraagd en opvang geregeld. Door BJZ/Nidos wordt nagegaan of het kind moet worden teruggeleid naar het land van herkomst.
- Indien het gezag niet wordt uitgeoefend of de gezagsdrager onbekend is, meldt de politie dit bij BJZ en deze beoordeelt of de Raad moet worden ingeschakeld. De Raad onderzoekt of er sprake is van een gezagsvacuüm en vraagt zo nodig een gezagsvoorziening. Nidos is dan de aangewezen instantie om hier invulling aan te geven.²⁸
- Als er sprake is van een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit, volgt melding door de politie bij de Raad, waarna de Raad een onderzoek instelt en met het OM overlegt welke afwikkeling passend wordt geacht.²⁹

24 Dat dit inderdaad een illusie is, wordt geïllustreerd door de informatie van Europol over het JIT Roemenië – Verenigd Koninkrijk, zie verderop in deze paragraaf.

25 Memo van G. Cardool aan het Landelijk Managementteam van de RvdK (d.d. 4 juni 2008), aangenomen door het team.

26 Indien het kind buiten Den Bosch woont, neemt de zuster gemeente de behandeling over.

27 Muziek spelende minderjarige Romakinderen lijken Den Bosch sinds de bekendmaking van dit beleid te mijden.

28 Het is opvallend dat in Den Bosch het gezag wordt opgedragen aan BJZ en in Amsterdam aan Nidos. De opdracht aan Nidos in geval van buitenlandse kinderen ligt overigens meer voor de hand.

29 Overigens is hierbij het *nonpunishment*-beginsel van belang voor de gevallen waarin deze kinderen gedwongen worden de strafbare feiten te plegen. Zie Hoofdstuk 6.

- Indien geen van de genoemde opties mogelijk is, volgt een stevig gesprek met het kind (en zijn ouders) en wordt hen duidelijk gemaakt dat hun gedrag in Nederland als ongepast en ongewenst wordt ervaren.

In 2009 bracht Anti-Slavery International een rapportage uit over gedwongen bedelen onder kinderen in Albanië/Griekenland, India en Senegal.³⁰ Alle 162 kindbedelaars die in de rapportage waren betrokken, voormalig kindbedelaars of kinderen die op dit vlak een risico liepen in Albanië en Griekenland, waren kinderen afkomstig vanuit de Roma/Balkan-‘Egyptische’ groepen. Deze kinderen werden ofwel door hun ouders gedwongen ofwel door derden. Van de 53 Albanese kinderen met wie inhoudelijke gesprekken werden gevoerd, gaf één derde aan met geweld te worden gedwongen door hun ouders om te bedelen. Het werd mogelijk geacht door de onderzoekers dat deze groep nog groter is, maar dat er een groot schaamtegevoel bestond om te vertellen over de betrokkenheid van ouders. Het merendeel van de kinderen was jongen. Van de groep van 19 gedwongen Albanese kinderen waren allen jonger dan 14 jaar of waren gestopt met bedelen vóór de puberteit. Uit vijftien uitvoerige gesprekken met door ouders gedwongen bedelaars bleek dat deze kinderen minimaal zes uur per dag moesten bedelen en dat dit geld door de families werd gebruikt om te voorzien in het bestaan. Uit het onderzoek blijkt tevens dat armoede een belangrijke rol speelt als oorzaak van gedwongen bedelen door kinderen, evenals migratie naar stedelijke gebieden en gebrek aan scholing. Het rapport, dat niet specifiek is gericht op Nederland, schetst de internationale context van de problematiek. Dat het hier gaat om een groot, Nederland overstijgend, probleem wordt aangegeven in de volgende informatie van Europol.

Joint Investigation Team: Trafficking of children from Romania to the UK

In 2007, Europol were advised of parallel investigations in the UK and Romania focussed upon the exploitation of hundreds of Romanian Roma children, who had been trafficked from Romania to other EU states. The persons responsible were identified as a Romanian organised crime group (OCG), based in Romania but with significant links and bases of operation elsewhere in Europe.

As a result of the circulation of a list of 1107 suspected trafficked children it was established that at least 200 of names on the list were on Police databases in the UK and it was suspected that large numbers of the children were being forced into the commission of criminal offence on behalf of the traffickers. The exploitation of the children in the UK was connected to ‘street crime’ offences such as pick pocketing, bag theft, aggressive begging, shoplifting, and distraction thefts. It has since been established that the OCG has made millions of Euros in profit from the exploitation of these children and recently it has been identified that the traffickers are now using the children for the purpose of defrauding the UK’s social security benefits system.

This investigation, which remains current, is carried out within the framework of a Joint Investigation Team (JIT) which began on 1 September 2008 and has led to the secondment of Romanian Police officers to the Metropolitan Police in London. The JIT has allowed for unprecedented investigative actions such as victim and witness interviews, conducted by Romanian prosecutors in London and has also led to multiple deployments of Europol officers supporting the intelligence collection and analysis with a mobile office.

30 Anti-Slavery International, 2009.

4.2.6 Slachtoffers in vreemdelingendetentie

Onder de mensen in vreemdelingendetentie zijn ook slachtoffers van mensenhandel^{NRM5}. BLinN deed hier enkele jaren geleden onderzoek naar. Uit dat onderzoek³¹ bleek dat signalering een gepasseerd station leek te zijn als een slachtoffer eenmaal in bewaring terecht was gekomen. Aangifte doen van mensenhandel en verkrijgen van de B9-status lukte dan nog maar zelden. Aan dit probleem is aandacht besteed en in de Vijfde rapportage van de NRM werd gemeld dat de situatie is verbeterd. De problemen zijn echter nog niet opgelost. Sinds 2005 ondersteunt BLinN slachtoffers van mensenhandel en werkt aan verbetering van hun signalering binnen detentie. BLinN rapporteerde dat in de periode 2006 – 2008 112 mogelijke slachtoffers waren bereikt (het aantal ‘werkelijke’ slachtoffers ligt overigens vermoedelijk aanzienlijk lager); 88 vrouwen en 24 mannen. Van hen zaten er 48 in grensdetentie (art. 6 Vw)³² en 64 in vreemdelingenbewaring (art. 59 Vw).³³ Zij kwamen uit Nigeria (39), China (20), India (tien), Sierra Leone (zes), Ghana (vijf), Kameroen (vijf), Moldavië (drie) en 21 andere landen (elk land één of twee personen). De bevindingen van BLinN werden neergelegd in het rapport *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*.³⁴ Aangifte vanuit vreemdelingenbewaring bleek nog steeds niet gemakkelijk, mede omdat uitbuiting buiten de seksindustrie niet altijd als mensenhandel wordt (h)erkend en omdat er veel argwaan bestaat ten aanzien van de motieven van de aangever. BLinN investeerde veel tijd in het begeleiden van aangiftes. Uiteindelijk deden 35 van de slachtoffers aangifte van mensenhandel en kregen de B9-status. Daarnaast bood BLinN individuele ondersteuning, ook bij slachtoffers die uitgezet zouden worden of meewerkten aan terugkeer en incidenteel na klinkering (op straat gezet worden) en groepsactiviteiten (workshops gericht op gezondheid en ‘overleven in detentie’). Boermans geeft aan dat vreemdelingenbewaring niet geschikt is voor veelal getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel en beschrijft de neerwaartse spiraal waar zij in terecht komen en de psychische en fysieke problemen waar zij mee kampen. Boermans beschrijft naast het feit dat de centra niet zijn toegerust op de omgang met getraumatiseerde slachtoffers diverse andere knelpunten, waaronder het feit dat de detentiesector signalering niet tot haar taken rekent.³⁵ Voorlichting aan en samenwerking met het personeel in de centra is een voorwaarde voor signalering. Maar ook in de periode voorafgaand aan en na de detentie gaan er dingen mis.

Bevindingen uit het BLinN onderzoek naar slachtoffers in vreemdelingendetentie

Boermans constateerde dat politiekorpsen nog wel eens steken laten vallen door niet te signaleren, niet snel en niet correct te reageren op verzoeken om aangifte en geen bedenktijd in het

31 Claassen, 2005.

32 Mensen aan wie de toegang tot Nederland geweigerd is.

33 Al in Nederland verblijvende personen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben.

34 Boermans, 2009.

35 Zie echter ook het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van begin 2008, waarin onder meer is opgenomen wat er moet gebeuren indien sprake is van een aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel.

kader van de B9-regeling te bieden. Een ander probleem is dat zaken soms worden gestaakt zonder dat een officieel sepot volgt: de zaak wordt 'opgelegd' en slachtoffers of hun advocaten worden niet altijd geïnformeerd over oplegging, noch over sepot, waardoor termijnen voor beklag tegen sepot en beroep tegen intrekking van de B9 ongemerkt verstrijken. Ook de beperkte taakhoud van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt door Boermans als knelpunt genoemd: DT&V meldt mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij de politie/KMar. Wanneer dit niet tot actie leidt zet DT&V de uitzettingsprocedure voort. Voorts wijst Boermans op de reactieve rol van de contactpersonen gender van de IND, die niet zelf signaleren, maar uitsluitend reageren op meldingen door politie en KMar en op de advocaten die hun werk niet altijd goed doen, of onvoldoende op de hoogte zijn van het thema mensenhandel en de bijbehorende procedures. Ook in de overgang van detentie naar hulpverlening doen zich problemen voor: zo is er bijvoorbeeld gebrek aan opvangplekken, gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie en zijn er geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte (durven) doen.

In reactie op het rapport gaf het kabinet onder meer aan dat sinds 2005 veel maatregelen zijn genomen om de signalering van slachtoffers te verbeteren en dat dit blijvende aandacht heeft.³⁶ Het bestendigen van de kwaliteit van de uitvoering – van vroegtijdige en zorgvuldige signalering – is van belang. Toch is detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel volgens de staatssecretaris niet altijd te voorkomen. Het komt voor dat slachtoffers pas in detentie worden gesignaleerd. De staatssecretaris gaf overigens aan dat zij de genoemde aantallen slachtoffers niet kon plaatsen in het licht van de haar ter beschikking staande cijfers.³⁷

4.2.7 Kinderen van slachtoffers

Kuijpers (2008) onderzocht in het kader van een afstudeerscriptie de situatie van kinderen van slachtoffers van mensenhandel. De centrale vraag luidde of de bestaande voorzieningen voldoende aansluiten bij de behoeften van bij hun moeder verblijvende kinderen. Volgens de registratie van CoMensha waren er in 2006 en 2007 15 vrouwen met kinderen ondergebracht in tien opvanglocaties. Kuijpers interviewde hulpverleners over tien van deze slachtoffers en hun kinderen – zes jongens en vijf meisjes – in de leeftijd van één tot en met vijf jaar. Hun moeders kwamen uit China (drie), Nigeria (twee), Oekraïne, Bulgarije, Sierra Leone, Guinea en de Russische Federatie. Zij waren op het moment van het onderzoek tussen de 21 en 35 jaar. Kuijpers constateerde onder meer dat alle slachtoffers zich in een gemarginaliseerde positie bevonden met weinig perspectief op opleiding of betaald werk. Ook de huisvesting speelde een rol: de opvang bood onderdak, veiligheid en steun, maar de crisisopvang was deels groepsgewijs en niet overal op kinderen ingesteld. De helft van de slachtoffers beschikte over een (klein) sociaal netwerk dat hen steun bood; de anderen niet. Alle vrouwen waren getraumatiseerd en de impact daarvan was dagelijks merkbaar. Vijf vrouwen werden behandeld, de anderen konden (nog) niet aan traumaverwerking beginnen in de toenmalige, onzekere situatie; zij konden dat zelf nog niet aan of de woonsituatie leende zich er niet voor. Twee vrouwen hadden een permanente verblijfsvergunning, de andere zaten in de B9-regeling of hadden een andere tijdelijke verblijfsstatus. Drie kinderen waren niet officieel geregis-

³⁶ Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 41.

³⁷ Verslag AO 10 juni 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 44.

treerd omdat de moeder geen papieren had. Dit gaf problemen met verzekeringen en leidde in één geval tot het uitblijven van medische hulp. De langdurige procedures en de onzekerheid rond de verblijfspositie was een constante bron van frustratie en stress. In drie gevallen waren er zorgen over kinderen die niet bij de moeder verbleven. Geen van de slachtoffers was tijdens het verblijf in Nederland bang voor hun uitbuiters. Voor enkele vrouwen lag dit anders waar het ging om de situatie in het land van herkomst. Terugkeer was voor hen dan ook geen aanvaardbare optie. Kuijpers vroeg de hulpverleners ook naar de beschikbaarheid van de moeders als opvoeders.³⁸ De resultaten waren gematigd positief, waarbij het duidelijk was dat de hulpverleners bij de beantwoording de niet-optimale situatie incalculeerden: de omstandigheden in acht nemend deden de meeste moeders het redelijk.

Resultaten op de CBCL

Over in totaal 9 kinderen³⁹ vulden de hulpverleners een *Child Behavior Check List* in. De resultaten geven een beeld van het welzijn van de kinderen in de vorm van hun scores op affectieve problemen, angststoornissen, pervasieve ontwikkelingsproblemen, *attention deficit/hyperactive* problemen en oppositionele gedragsstoornissen volgens de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM).⁴⁰ Hoewel het gaat om een momentopname in een sterk aan verandering onderhevige situatie en om een eenzijdig oordeel, namelijk de visie van de hulpverleners (die kan afwijken van die van de moeder), geven de resultaten reden voor zorg: acht van de negen kinderen hebben problemen die hun ontwikkeling en welzijn in de komende periode waarschijnlijk negatief zullen beïnvloeden. Eén kind scoort op alle vijf schalen binnen de normale range, drie kinderen scoren op één of meer schalen in het grensgebied tussen de normale range en de klinische range.⁴¹ Vijf kinderen scoren op één of meer schalen binnen de klinische range, in combinatie met één of meer scores in het grensgebied.⁴² Een score in de klinische range wijst op aanzienlijke problemen waarvoor professionele hulp wordt aangeraden. De scores zijn per probleemgebied:

- affectieve problemen: 1x klinisch, 3x grensgebied, 5x normaal;
- angststoornissen: 2x klinisch, 2x grensgebied, 5x normaal;
- pervasieve ontwikkelingsproblemen: 1x klinisch, 4x grensgebied, 4x normaal;
- ‘*attention deficit/hyperactive*’ problemen: 3x klinisch, 1x grensgebied, 5x normaal
- oppositionele gedragsstoornissen: 2x klinisch, 1x grensgebied en 6x normaal.

Er werd overigens geen relatie gevonden tussen de beschikbaarheid van de moeders als opvoeders en de scores van de kinderen.

Kuijpers beveelt onder andere categorale opvang aan, beter toegespitst op deze doelgroep en op kinderen. Voorts wijst hij erop dat de lange duur van de procedure om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen zowel de slachtoffers als hun kinderen negatief beïnvloedt.

38 Zie voor details Kuijpers, 2008, pp. 76 en 79.

39 Eén kind was te jong en één moeder gaf hiervoor geen toestemming.

40 DSM is van de American Psychiatric Association afkomstig classificatiesysteem voor psychiatrische problematiek, dat standaard wordt gebruikt voor klinische en onderzoeksdoeleinden.

41 Twee kinderen op één van de schalen, één kind op twee van de schalen.

42 Eén kind op vier van de schalen, één op twee van de schalen en drie op één schaal.

Dit vanwege de onzekerheid, maar ook door de marginale, perspectiefloze positie gedurende die periode.

4.2.8 Vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra

In eerdere rapportages kwamen vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra naar voren als groep die risico loopt te worden uitgebuit. De resultaten uit het COA onderzoek Verbeteren veiligheid vrouwen en meisjes uit 2005 kregen in 2007 een vervolg in het project Veiligheid en weerbaarheid kwetsbare groepen in de opvang. Fysieke en beleidsmatige maatregelen werden getroffen om de huisvesting veiliger te maken en bewoners kregen weerbaarheidstrainingen. COA-medewerkers zijn zich bewuster van en alerter op onveilige situaties en er is een voorlichtingskaart met veiligheidstips voor vrouwen én mannen beschikbaar in acht talen. Er is het voornemen om op iedere locatie een aandachtsfunctionaris veiligheid aan te stellen.⁴³

4.2.9 Licht verstandelijk gehandicapten

In de Vijfde rapportage van de NRM werd melding gemaakt van extra kwetsbaarheid van licht verstandelijk gehandicapten (lvg)⁴⁴ voor uitbuiting. Deze signalering wordt nog steeds gedaan, ook door de politie.⁴⁵ Loverboys zouden hun ronselactiviteiten ook richten op lvg meisjes en binnen de slachtofferopvang is men zich bewust geworden van het feit dat sommige problemen in de opvang van buitenlandse slachtoffers te maken hebben met gebrekkige verstandelijke vermogens van die slachtoffers. In meerdere hulpverleningsnetwerken en loverboyprojecten is MEE tegenwoordig een van de partners. MEE is een landelijke organisatie met regionale bureaus die ondersteuning bieden aan mensen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte, onder wie ook lvg cliënten. Tevens heeft de staatssecretaris van VWS aangegeven dat het Expertisepunt Jeugdprostitutie in het activiteitenplan heeft opgenomen dat er in 2009 in zeven instellingen voor lvg advies en training zal worden gegeven.⁴⁶

4.3 Registratie van slachtoffergegevens

4.3.1 Slachtoffers in cijfers

Een belangrijke taak van CoMensha is de landelijke registratie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Toch lukte het tot op heden niet om met betrekking tot de meeste slachtoffers meer te registreren dan basale kenmerken als land van herkomst, leeftijd en sekse.

43 COA in Beeld, december 2008.

44 In de literatuur wordt ook wel gesproken van mensen met een lichte verstandelijke beperking, doelend op mensen met een IQ van 50/55-75.

45 Verslagen OOM en LEM.

46 Brief minister van Justitie op 8 juli 2009, Toezeggingen en motie mensenhandel, *Kamerstukken I 2008/09*, 28 638, nr. 42.

Dit is deels te verklaren doordat CoMensha afhankelijk is van informatie die vanuit allerlei betrokken instanties op heel verschillende wijze wordt aangeleverd.⁴⁷ Gevolg is niet alleen dat we over de slachtoffers vrij weinig weten, maar ook dat dubbeltellingen niet geheel kunnen worden uitgesloten. Het gaat bij de registratie door CoMensha niet om slachtoffers die, via formele toetsing op bepaalde criteria, als ‘officiële slachtoffers’ kunnen worden beschouwd, bijvoorbeeld na een veroordelend vonnis in een strafproces. Dat is vooral van belang wanneer deze cijfers – zoals steeds vaker gebeurt – vergeleken worden met slachtoffers uit andere landen, waar registratie eveneens gesignaleerde, maar ook uitsluitend geassisteerde, of formeel erkende slachtoffers kan betreffen.

Algemeen wordt erkend dat op nationaal niveau maar ook internationaal behoefte bestaat aan eenduidige registratie van slachtoffers. Op internationaal niveau zijn een aantal initiatieven ondernomen die het belang van goede registratie onderschrijven.⁴⁸

In 2007 is de eerste trendrapportage over de positie van slachtoffers van mensenhandel uitgebracht door het adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut.⁴⁹ Met deze zogenoemde slachtoffermonitor wordt geprobeerd de positie van slachtoffers in kaart te brengen op zeven thema’s: (1) signalering, (2) toegang tot en gebruik van de B9-regeling, (3) rechtshulp en strafrechtelijke procedure, (4) opvang/huisvesting, (5) gezondheidszorg, (6) inkomen en scholing en (7) voortgezet verblijf en terugkeer. Het doel is om de effecten van beleidsinterventies beter te kunnen meten. In de trendrapportage wordt onder meer gesteld dat het algemeen bekend is dat het gebruik van bestaande registratiesystemen beperkingen heeft, en dat de data in de registratiesystemen niet altijd volledig zijn ingevuld, hetgeen beperkingen meebrengt voor de betrouwbaarheid van de verzamelde kengetallen in de Monitor Mensenhandel. Er wordt voorgesteld vooral de registratie van CoMensha te versterken, als het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

Het voornemen is de monitor elke twee jaar uit te brengen. Voorlopig wordt hiervan echter nog afgezien, totdat de registratie is verstrekt.

Aangezien de registratie van slachtoffers een kerntaak van CoMensha betreft, heeft het Ministerie van Justitie in de subsidierelatie met CoMensha extra middelen vrijgemaakt om de registraties te verbeteren. In de Voortgangsrapportage van het plan van aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is opgenomen dat CoMensha een projectplan heeft ingediend voor de verbetering van de registraties dat beoogt samen met de aanleverende partijen vast te stellen wat de gewenste dataset is en commitment te creëren voor het aanleveren van deze gegevens.⁵⁰

47 Zie ook het rapport Onderzoek Keteninformatisering Zorg Slachtoffers Mensenhandel, uitgevoerd door Pheidis Consultants in opdracht van CoMensha, 19 december 2008.

48 Zoals IOM (2007). *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*, IOM: Wenen; en ICMPD (2008). *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*. ICMPD: Wenen. Zie Hoofdstuk 3, §3.2.

49 Adviesbureau van Montfoort en Verwey-Jonker Instituut (2007). *Positie van slachtoffers van mensenhandel. Ie trendrapportage 2006*. Adviesbureau van Montfoort en Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.

50 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

4.3.2 Slachtofferregistratie CoMensha

Deze paragraaf bevat informatie over de door CoMensha geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers. Hun aantal groeide de laatste jaren gestaag. In 2006 waren het er 579, in 2007 716 en in 2008 826. De informatie in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op door CoMensha verstrekte bestanden. De gepresenteerde aantallen wijken op enkele punten af van de aantallen in de CoMensha-jaarverslagen.⁵¹ Voor sommige gegevens wordt gerefereerd aan de jaarverslagen. Waar dit laatste het geval is, is dit expliciet vermeld.

Land van herkomst

Tabel 4.1 bevat per jaar een rangordening van de vijf meest voorkomende landen van herkomst van slachtoffers.⁵²

Tabel 4.1 Rangordening van meest voorkomende herkomstlanden van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar⁵³

Land	2004	2005	2006	2007	2008
Nederland	1	1	1	1	1
China			5	4	2
Nigeria	4	3	2	2	3
Hongarije					4
Sierra Leone				5	5
Bulgarije	2	2	3	3	
Roemenië	3	4	4		
Tsjechië		5			
Russische Federatie	5				

Nederland is in 2007 en 2008, evenals in de drie jaren daarvoor, het meest voorkomende herkomstland van slachtoffers van mensenhandel. China, Nigeria, en Hongarije bezetten in 2008 de plaatsen twee tot en met vier. De opkomst van China als belangrijk land van herkomst zet zich daarmee door. Opvallende nieuwkomer is Sierra Leone.

De in 2008 bij CoMensha geregistreerde slachtoffers hebben 62 verschillende nationaliteiten. Tabel 4.2 bevat de meest voorkomende.⁵⁴ In Bijlage 4 (Tabel B1) is een compleet overzicht van alle nationaliteiten – in alfabetische volgorde – opgenomen.

51 Volgens CoMensha zijn de hier vermelde gegevens de juiste (CoMensha, via de mail).

52 Het meest recente jaar bepaalde de volgorde waarin de landen in de tabel zijn genoemd.

53 Gebaseerd op de nationaliteit van de (mogelijke) slachtoffers.

54 Een land is opgenomen als er meer dan tien (mogelijke) slachtoffers vandaan komen.

Tabel 4.2 Nationaliteit van bij CoMensha geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Nationaliteit	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Belarussische	12	3	3	1	–	–	2	0	1	0
Braziliaanse	5	1	8	2	17	3	4	1	13	2
Bulgaarse	55	14	52	12	39	7	50	7	32	4
Chinese	9	2	5	1	29	5	33	5	78	9
Guinese	3	1	4	1	8	1	15	2	20	2
Hongaarse	3	1	9	2	13	2	15	2	45	5
Indiase	–	–	–	–	7	1	3	0	13	2
Kameroense	11	3	4	1	4	1	6	1	11	1
Marokkaanse	11	3	11	3	9	2	13	2	10	1
Nederlandse	59	15	98	23	146	25	270	38	320	39
Nigeriaanse	39	10	28	7	86	15	104	15	64	8
Poolse	8	2	13	3	27	5	14	2	6	1
Roemeense	45	11	23	5	34	6	28	4	19	2
Russische	14	3	13	3	12	2	9	1	5	1
Sierra Leonse	6	1	14	3	20	3	29	4	44	5
Thaise	2	0	2	0	3	1	9	1	12	2
Tsjechische	2	0	18	4	3	1	4	1	7	1
Overige	103	26	92	22	84	15	106	15	120	15
Onbekend	16	4	27	6	38	7	2	0	6	1
<i>Totaal</i>	<i>403⁵⁵</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>716</i>	<i>100</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

In 2008 komen 320 (39%) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers uit Nederland. De laatste vijf jaren neemt het percentage van Nederlandse slachtoffers telkens toe. In 2008 komen relatief veel slachtoffers uit China en uit Nigeria, respectievelijk 9% en 8%. Echter, daar waar het aantal Chinese slachtoffers ten opzichte van 2007 relatief gezien bijna verdubbeld is (van 5% naar 9%), is het aantal Nigeriaanse slachtoffers bijna gehalveerd (van 15% naar 8%).

55 In de jaarverslagen van CoMensha wordt een totaal aantal van 405 vermeld, hierop zijn ook de volgende tabellen in deze paragraaf gebaseerd. Echter, uit het door CoMensha aangeleverde databestand over 2004 blijken slechts 403 slachtoffers. Hierop is deze tabel gebaseerd.

Leeftijd

Tabel 4.3 bevat de leeftijdsverdeling van de in 2004 tot en met 2008 bij CoMensha gemelde slachtoffers.⁵⁶

Tabel 4.3 *Leeftijdsverdeling van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar*

Leeftijd	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	3	1	1	0	10	2	29	4	7	1
15 t/m 17 jr	23	6	23	5	93	16	170	24	162	20
18 t/m 23 jr	165	41	167	39	222	38	288	40	321	39
24 t/m 30 jr	141	35	150	35	151	26	140	20	196	24
31 t/m 40 jr	61	15	50	12	66	11	70	10	108	13
41 jr en ouder	–	–	15	4	9	2	19	3	32	4
Onbekend	12	3	18	4	28	5	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	<i>405</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>716</i>	<i>100</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

De meeste gemelde slachtoffers waren in 2007 en 2008, net als in de jaren daarvoor, in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar. Het aantal meldingen met betrekking tot minderjarige slachtoffers is in 2007 gestegen (van 103 in 2006 naar 199 in 2007) en in 2008 weer iets afgenomen (169). Deze ontwikkeling is met name opvallend in de leeftijdscategorie tien tot en met 14 jaar (van tien in 2006, naar 29 in 2007, naar zeven in 2008).

Leeftijd & nationaliteit

In Tabellen 4.4 en 4.5 zijn de leeftijden van de slachtoffers van 2007 en 2008 gekoppeld aan de nationaliteiten.

Nagegaan is of het aantal minderjarigen onder Nederlandse slachtoffers anders is dan onder buitenlandse slachtoffers. Uit Tabel 4.4 blijkt dat in 2007 37% van de Nederlandse slachtoffers minderjarig is ten opzichte van 22% van de buitenlandse slachtoffers. Voor 2008 gelden in deze de volgende percentages: 33%, respectievelijk 13%. Deze weergegeven verschillen zijn significant.⁵⁷

Van alle minderjarige slachtoffers was in 2007 zeker de helft Nederlands en in 2008 zelfs 62%. Van alle buitenlandse minderjarige slachtoffers was in 2007 zeker de helft afkomstig uit Nigeria. Echter, in 2008 bleek Nigeria in deze zin geen opvallend grote rol meer te spelen. Dit is waar-

⁵⁶ Het betreft de leeftijd die de cliënt had op het moment dat hij/zij bij CoMensha werd gemeld.

⁵⁷ 2007: U=41968,00; p<0,01 en 2008: U=52139,00; p<0,01.

schijnlijk te verklaren door de 'Koolvis'-zaak, welk opsporingsonderzoek tot en met 2007 liep. Hierbij waren veel minderjarige Nigeriaanse meisjes als slachtoffer betrokken.⁵⁸

In 2008 had ruim één vijfde deel van alle minderjarige buitenlandse slachtoffers de Chinese nationaliteit. Dit laatste blijkt uit Bijlage 4 (Tabel B2), waar een compleet overzicht van alle nationaliteiten van minderjarige slachtoffers in 2006 tot en met 2008 is opgenomen.⁵⁹

Tabel 4.4 Kruistabel leeftijd en nationaliteit slachtoffers

	2007				2008			
	Nederlandse nationaliteit		Buitenlandse nationaliteit		Nederlandse nationaliteit		Buitenlandse nationaliteit	
	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	16	6	13	3	5	2	2	0
15 t/m 17 jr	84	31	86	19	99	31	63	13
18 t/m 23 jr	130	48	158	36	143	45	175	35
24 jr en ouder	40	15	187	42	73	23	260	52
<i>Totaal</i>	270	100	444	100	320	100 ⁶⁰	500	100

Tabel 4.5 Nationaliteit van de minderjarige slachtoffers

	2007		2008	
	N	%	N	%
Nederlandse slachtoffers	100	50	104	62
Nigeriaanse slachtoffers	50	25	7	4
Slachtoffers met een andere nationaliteit	49	25	58	34
<i>Totaal</i>	199	100	169	100

Sekse

Tabel 4.6 bevat de sekse van de in 2004 tot en met 2008 bij CoMensha gemelde slachtoffers, uitgesplitst naar minder- en meerderjarigheid.⁶¹

Het aantal vrouwen onder de nieuw aangemelde slachtoffers in 2006, 2007 en 2008 schommelt rond 94%. In 2007 groeide het aandeel minderjarige vrouwen van 18% naar 27%, maar in 2008 daalde dit weer naar 21%. Het aantal mannen nam in 2008 iets af (van 49 naar 46), met name het aandeel minderjarige daarvan daalde sterk, van 16 (33%) naar vijf (11%).

58 Zie voor meer informatie over de 'Koolvis'-zaak §9.5.5.

59 Over eerdere jaren is deze informatie niet beschikbaar.

60 Dit is niet gelijk aan de som van de percentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages zijn afgerond op gehele percentages.

61 Op het moment dat de cliënt bij CoMensha werd gemeld.

De herkomstlanden van de mannelijke slachtoffers in 2008 zijn⁶²: China (twaalf), India (acht), Nigeria (zeven), Sierra Leone (zes), Nederland (drie), Egypte (twee), Canada, Chili, Kameroen, Marokko, Roemenië, Soedan, Suriname en Vietnam (elk één).⁶³

Het aantal meldingen van mannelijke slachtoffers is, waarschijnlijk door toegenomen aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie en het op gang komen van mensenhandelonderzoeken hiernaar, vanaf 2006 aanzienlijk groter dan in eerdere jaren. In 2004 is maar één mannelijk slachtoffer gemeld. En in 2005 bevonden zich onder de 424 nieuw aangemelde slachtoffers, slechts twee mannelijke slachtoffers, die overigens beide in de prostitutie werden uitgebuit.⁶⁴

Tabel 4.6 *Sekse van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar*

Leeftijd	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vrouw	404	100	422	100	549	95	664	93	779	94
– waarvan minderjarig	<i>onb</i>	<i>onb</i>	<i>onb</i>	<i>onb</i>	96	18	182	27	164	21
Man	1	0	2	0	30	5	49	7	46	6
– waarvan minderjarig	<i>onb</i>	<i>onb</i>	<i>onb</i>	<i>onb</i>	5	17	16	33	5	11
Onbekend	–	–	–	–	–	–	3	0	1	0
Totaal	405	100	424	100	579	100	716	100	826	100

Bron: CoMensha (2004-2005: mondelinge informatie CoMensha; 2006-2008: bestanden).

Gewerkte sectoren

In Tabel 4.7 zijn de verschillende sectoren te zien waarin de geregistreerde slachtoffers bij CoMensha zijn uitgebuit, uitgesplitst naar geslacht.

62 Tussen haakjes is het aantal mannen/jongens afkomstig uit het betreffende land genoemd.

63 De herkomstlanden van mannelijke slachtoffers in 2007 zijn: Nigeria (13), Roemenië (acht), China (vijf), Nederland (vijf), India (drie), Oekraïne (twee), Chili (twee), Bulgarije, Armenië, Russische federatie, Guinee, Hongarije, (vml) Joegoslavië, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Togo, Uganda (elk één).

64 Mondelinge informatie van CoMensha.

65 Inclusief massagesalons.

66 Eigenlijk moet dit 333 zijn, aangezien vier vrouwelijke slachtoffers zowel in de seksindustrie als in een andere sector zijn uitgebuit. In deze tabel zijn ze alleen geregistreerd onder de andere sectoren ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

67 Eigenlijk moet dit tien zijn, aangezien één mannelijk slachtoffer zowel in de seksindustrie als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is hij alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

68 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 343 slachtoffers.

69 In totaal gaat het zodoende eigenlijk om een percentage van 48%.

70 Eigenlijk moet dit 467 zijn, aangezien twee vrouwelijke slachtoffers zowel in de seksindustrie als in de horeca zijn uitgebuit. In deze tabel zijn ze alleen geregistreerd onder horeca ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

Tabel 4.7 Arbeidssectoren waarin is gewerkt in 2007 en 2008

Sector	2007					2008				
			onbe- kend	totaal				onbe- kend	totaal	
	N	N	N	N	%	N	N	N	N	%
Nog niet gewerkt	93	10	2	105	15	50	8	–	58	7
Seksindustrie ⁶⁵	329(+4 ⁶⁶)	9(+1 ⁶⁷)	–	338(+5 ⁶⁸)	47(+1 ⁶⁹)	465(+2 ⁷⁰)	7	1	473(+2 ⁷¹)	57(+1 ⁷²)
O.u. horeca	2(+1 ⁷³)	5	1	8(+1 ⁷⁴)	1	3 ⁷⁵	4	–	7	1
O.u. huishoude- lijk werk	12(+1 ⁷⁶)	–	–	12(+1 ⁷⁷)	2	6	–	–	6	1
O.u. drugshandel	–	–	–	–	–	4	1	–	5	1
O.u. schoon- maakwerk	1	–	–	1	0	2	1	–	3	0
O.u. au Pair	1	–	–	1	0	1	–	–	1	0
O.u. land- en tuinbouw	–	–	–	–	–	1	–	–	1	0
O.u. bouw	–	3	–	3	0	–	–	–	–	–
O.u. textielin- dustrie	1	–	–	1	0	–	–	–	–	–
Orgaandonatie	–	1	–	1	0	–	–	–	–	–
Anders ⁷⁸	6	8	–	14	2	15	14	–	29	4
Onbekend	219	13	–	232	32	232	11	–	243	29
<i>Totaal</i>	<i>664</i>	<i>49</i>	<i>3</i>	<i>716</i>	<i>100⁷⁹</i>	<i>779</i>	<i>46</i>	<i>1</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (bestanden).

71 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 475 slachtoffers.

72 In totaal gaat het zodoende eigenlijk om een percentage van 58%.

73 Eigenlijk moet dit 3 zijn, aangezien één vrouwelijk slachtoffer zowel in huishoudelijk werk als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is ze alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

74 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk negen slachtoffers.

75 Twee van deze vrouwelijke slachtoffers zijn zodoende tevens uitgebuit in de seksindustrie.

76 Eigenlijk moet dit 13 zijn, aangezien één vrouwelijk slachtoffer zowel in huishoudelijk werk als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is ze alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

77 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 13 slachtoffers.

78 De categorie 'anders' kan zowel seksuele als overige uitbuiting betreffen.

79 Dit is niet gelijk aan de som van de percentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages zijn afgerond op gehele percentages.

Uit Tabel 4.7 blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 van een aanzienlijk deel van de slachtoffers bij CoMensha niet bekend is in welke sectoren ze zijn uitgebuit, respectievelijk 32% en 29%. Uit het deel dat wel bekend is blijkt dat in 2007 bijna de helft van alle geregistreerde slachtoffers en in 2008 ruim de helft is uitgebuit in de seksindustrie. Slechts rond de 3% van alle slachtoffers is in 2007 en 2008 uitgebuit in een sector die als categorie is opgenomen in de tabel, betreffende een vorm van overige uitbuiting. Deze overige-uitbuitingslachtoffers waren in beide jaren allemaal afkomstig uit het buitenland. Opvallend in 2007 is het mannelijke slachtoffer dat gedwongen zou zijn tot orgaandonatie. Dit betreft de eerste melding van een slachtoffer van orgaanhandel in Nederland. In casu betrof het een Indiase man van 20 jaar die door de politie Groningen bij CoMensha werd gemeld. Dit (mogelijke) slachtoffer had verklaard dat hij gedwongen werd een nier af te staan. Of dit daadwerkelijk gebeurd is, is onduidelijk. Kort nadat aan hem bedenktijd was aangeboden verdween hij met onbekende bestemming.⁸⁰

Van de totaal 343 slachtoffers die in 2007 (onder meer) in de seksindustrie werden uitgebuit was een kwart minderjarig (84 slachtoffers). In 2008 ging het in deze om één vijfde deel (93 minderjarige slachtoffers in de seksindustrie). In 2008 was één minderjarige in de horeca tewerk gesteld.⁸¹

Melders

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de verschillende categorieën melders in de periode van 2004 tot en met 2008. Soms zijn er meerdere organisaties betrokken bij een melding. Sinds 2007 registreert CoMensha alle organisaties die bij een aanmelding betrokken zijn. Hierdoor overstijgt de optelsom in de tabel vanaf 2007 het aantal slachtoffers en telt de tabel niet op tot 100%.

In 2007 en 2008 is de politie, evenals de voorgaande jaren, verreweg de belangrijkste melder, op afstand gevolgd door de (hulpverlenings)netwerken mensenhandel.

Overige, door CoMensha, aangeleverde informatie over slachtoffers

Hoewel ook in 2007 en 2008 van veel slachtoffers slechts weinig informatie is vastgelegd is er weer voor gekozen enkele (achtergrond)kenmerken te presenteren die desondanks interessant kunnen zijn. Omdat de navolgende cijfers en percentages door de vele ontbrekende gegevens als ondergrens moeten worden beschouwd, worden ze niet vergeleken met de gegevens die in eerdere rapportages over 2005 en 2006 werden gepresenteerd.

Van de in 2007 en 2008 bij CoMensha aangemelde slachtoffers is bekend dat ten minste:

- 27 van de vrouwelijke slachtoffers zwanger is (tien in 2007 en 17 in 2008);
- 188 vrouwelijke slachtoffers kinderen hebben (83 in 2007 en 105 in 2008);
- 104 slachtoffers terug wilden naar het land van herkomst (52 in 2007 en 52 in 2008).

Dit beperkte gegevensbestand laat overigens nog eens het belang zien van een systematische en op internationale standaards gebaseerde datavastlegging, zie hiervoor in §§4.3.1 en 3.2.

80 Mondelinge informatie CoMensha. Zie voor meer informatie over orgaanhandel Hoofdstuk 13.

81 In de overige sectoren (categorie 'anders') werkten vijf minderjarigen.

Tabel 4.8 Melders van (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Melder	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Politie ⁸²	192	47	218	51	310	54	385	54	493	60
Netwerken mensenhandel ⁸³	nvt	nvt	nvt	nvt	104	18	144	20	136	16
KMar ⁸⁴	nvt	nvt	nvt	nvt	56	10	23	3	15	2
IND	nvt	nvt	nvt	nvt	15	3	5	1	4	0
Opvangvoorziening ⁸⁵	49	12	75	18	21	4	20	3	22	3
Vluchtelingenwerk/asiel ⁸⁶	12	3	19	4	8	1	6	1	9	1
Hulpverleningsinstelling ⁸⁷	18	4	2	0	9	2	9	1	2	0
Jeugdhulpverlening ⁸⁸	14	3	6	1	8	1	81	11	72	9
Gezondheidszorg/veldwerk ⁸⁹	3	1	5	1	3	1	–	–	–	–
Juridische/maatschappelijke dienstverlening ⁹⁰	22	5	10	2	16	3	27	4	55	7
Slachtoffer zelf	12	3	12	3	7	1	3	0	2	0
Particulier ⁹¹	23	6	nvt	nvt	20	3	15	2	10	1

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

83 De netwerken mensenhandel zijn door CoMensha opgezet met als doel geïntegreerde hulpverlening aan slachtoffers tot stand te brengen. De netwerken staan onder supervisie van een zorgcoördinator of - als die er niet is - CoMensha zelf. De (weinig) meldingen vanuit de netwerken werden voorheen ondergebracht in de categorie 'opvangvoorzieningen'. Vanwege de toename in 2006 van de meldingen vanuit de netwerken, zijn deze als aparte categorie opgenomen in het Jaarverslag 2006 van de STV en dus ook in deze tabel.

84 In 2006 werden door de KMar voor het eerst veel (mogelijke) slachtoffers gemeld; daarom deze aparte categorie in het Jaarverslag 2006 van de STV en in deze tabel. De KMar-meldingen zijn het resultaat van de activiteiten van het Sluisteam dat op Schiphol (potentiële) slachtoffers van mensenhandel onderschept.

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

86 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.

87 Algemeen Maatschappelijk Werk en Prostitutie Maatschappelijk Werk.

88 Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg en het Voogdijmaatschappelijk werk van Stichting NIDOS.

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

90 In het STV-jaarverslag over 2004 werd de categorie 'maatschappelijke dienstverlening' geïntroduceerd (zonder specificatie). Daarvoor werd gewerkt met de categorie 'juridische dienstverlening' (Bureaus voor Rechtshulp, Sociale Raadsliden, Bureaus voor slachtofferhulp en advocaten). In het STV-jaarverslag over 2006 worden beide categorieën gebruikt. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn in Tabel 4.8 voor 2006 beide categorieën samengevoegd. In de tabel betreffen de jaren 2004 en 2005 dus gegevens over 'maatschappelijke dienstverlening' en vanaf het jaar 2006 een combinatie van beide.

91 Het kan gaan om familie, vrienden of (nieuwe) partner van het slachtoffer. Soms komt een melding van een klant (Jaarverslag STV, 2006).

92 Het valt op dat er in 2005 veel melders als 'onbekend' zijn gecategoriseerd, daarvoor geen enkele, in 2006 incidenteel en hierna niet één meer.

Melder	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Onbekend ⁹²	–	–	37	9	2	0	–	–	–	–
Overige	60	15	40	9	–	–	24	3	22	3
<i>Totaal</i>	<i>405</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>

Bron: CoMensha (jaarverslagen).

4.3.3 Slachtoffers en de B9-regeling

Aanvragen en verleningen

In Tabel 4.9 wordt weergegeven hoeveel vreemdelingen een aanvraag hebben ingediend om verlening van de B9-status, en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Tabel 4.9 Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aantal aangevraagde B9-vergunningen	77	100	180	100	186	100	443	100
Aantal verleende B9-vergunningen	61	79	150	83	143	77	235	53

Bedenktijd, aangifte

In de Tabellen 4.9 tot en met 4.11 is weergegeven hoeveel bij CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers bedenktijd aangeboden kregen, hoeveel van deze slachtoffers bedenktijd accepteerden en hoeveel er hiervan uiteindelijk ook aangifte deden.

Tabel 4.10 Aangeboden bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd aangeboden	Ja	Onb	Onb	101	23	134	30	201	40
	Nee	Onb	Onb	Onb	Onb	111	25	91	18
	Nvt/onbekend ⁹³	Onb	Onb	Onb	Onb	201	45	214	42
	<i>Totaal</i>	<i>346</i>	<i>326</i>	<i>433</i>	<i>100</i>	<i>446</i>	<i>100</i>	<i>506</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

93 Hieronder vallen ook de buitenlandse slachtoffers die reeds aangifte hebben gedaan. Aan deze slachtoffers is het aanbieden van bedenktijd zodoende niet van toepassing. Echter, het grootste gedeelte van deze groep is onbekend.

Het deel van de aangevraagde B9-vergunningen dat jaarlijks wordt toegekend ligt in de periode van 2005 tot en met 2007 rond de 80%. In 2008 blijkt echter een daling naar 53%. Het absolute aantal aanvragen en toekenningen is in dit jaar wel fors gestegen. Mogelijk is deze stijging en de relatieve daling te verklaren doordat in 2008 vaker dan in voorgaande jaren 'kansloze B9-aanvragen' zijn gedaan.⁹⁴

Tabel 4.11 Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd geaccepteerd	Ja	43	43	49	49	116	87	134	67
	Nee/onbekend ⁹⁵	Onb	Onb	52	51	18	13	67	33
	Totaal	Onb	Onb	101	100	134	100	201	100

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Tabel 4.12 Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

		2004		2005		2006		2007		2008		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Aangifte gedaan	Ja	185	46	155	37	208	36	234	33	246	30	
	Nee/onbekend	220	54	269	63	371	64	482	67	580	70	
	Door buitenlandse slachtoffers die bedenktijd hebben geaccepteerd	Ja	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	71	61	80	60
		Nee/onbekend	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	45	39	54	40
		Totaal	43	100	43	100	49	100	116	100	134	100
Totaal	405	100	424	100	579	100	716	100	826	100		

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Het percentage buitenlandse slachtoffers dat bedenktijd krijgt aangeboden groeit jaarlijks (van 23% in 2006 tot 40% in 2008). Het aantal buitenlandse slachtoffers dat uiteindelijk deze aangeboden bedenktijd ook accepteert schommelt door de jaren heen: 49% in 2006, 87% in 2007 en 67% in 2008.

De slachtoffers die de bedenktijd hebben geaccepteerd doen in 2007 en 2008 in ongeveer 60% van de gevallen aangifte. Dit is in vergelijking tot het percentage aangiftes van het totaal bij CoMensha geregistreerde aantal slachtoffers erg hoog (namelijk 33% in 2007 en 30% in

⁹⁴ Zie §5.3.

⁹⁵ In beide jaren is in ieder geval van één buitenlands slachtoffer aan wie bedenktijd is aangeboden onbekend of hij/zij de bedenktijd heeft geaccepteerd.

2008). Van alle slachtoffers die in 2007 en 2008 aangifte deden had 18%, respectievelijk 11%, de Nederlandse nationaliteit.

Beschreven resultaten en ontwikkelingen dienen genuanceerd te worden met de wetenschap dat een groot deel van de informatie, zoals uit Tabellen 4.9 tot en met 4.11 blijkt, onbekend is. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre CoMensha zicht heeft op alle gevallen waarbij bedenktijd een rol speelt.

B9-verleningen

In 2008 verleende de IND 235 B9-verblijfsvergunningen.⁹⁶ Dat zijn er meer dan in voorgaande jaren. Het gaat hier om slachtoffers/getuige-aangevers van mensenhandel, die illegaal in Nederland verblijven en die mee (willen) werken met politie en justitie. Voor de onderzoeksverantwoording en enkele aanvullende kanttekeningen bij de gegevens wordt verwezen naar Bijlage 2.5.

Tabel 4.13 bevat de leeftijdsverdeling van slachtoffers/getuigen die in 2005-2008 een B9 kregen.

Tabel 4.13 *Leeftijdsverdeling van personen met B9 (2005-2008)*

Leeftijd	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0 t/m 10 jaar	–	–	–	–	–	–	1	0%
11 t/m 17 jaar	5	8%	27	18%	17	12%	17	7%
18 t/m 25 jaar	29	48%	70	47%	70	49%	120	51%
26 t/m 30 jaar	18	30%	23	15%	27	19%	33	14%
31 t/m 40 jaar	8	13%	24	16%	25	18%	49	21%
41 jaar en ouder	1	2%	6	4%	4	3%	15	6%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

In alle onderzoeksjaren was ongeveer de helft van de personen voor wie een B9 is afgegeven in de leeftijd van 18 tot 26 jaar. In 2007 werd aan 17 minderjarigen een B9-vergunning verleend, in 2008 aan 18.⁹⁷ Het aantal minderjarigen voor wie een B9 is afgegeven bleef in 2008 in absolute zin dus gelijk, maar nam naar verhouding af.

Tabel 4.14 bevat de sekse van slachtoffers/getuigen die in 2005-2008 een B9 kregen.

- 96 In eerste aanleg werden 221 B9-vergunningen verleend. Bezwaar- en beroepprocedures leidden tot 14 extra B9-verleningen.
- 97 Onder de minderjarigen worden, evenals in voorgaande jaren – incidenteel en abusievelijk – ook wel kinderen van slachtoffers en kinderen van getuigen als B9-ontvangers geregistreerd. Zo deelt zowel in 2007 als in 2008 één van de minderjarigen een dossier met een volwassen slachtoffer, wat een sterke aanwijzing voor een ouder-kindrelatie is.

Tabel 4.14 *Sekse van personen met B9 (2005-2008)*

Sekse	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Man	1	2%	16	11%	14	10%	25	11%
Vrouw	60	98%	134	89%	129	90%	210	89%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

De in 2006 ingezette verschuiving wat betreft de sekse van de slachtoffers (meer mannelijke slachtoffers, als gevolg van de uitbreiding van het mensenhandelartikel) zette niet verder door: het percentage B9-verleningen voor mannelijke slachtoffers handhaafde zich rond de 10%.

Tabel 4.15 bevat een overzicht van de meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers en getuigen met een B9-verblijfsvergunning.⁹⁸ Een tabel met alle nationaliteiten is opgenomen in Bijlage 4 (Tabel B3).

Tabel 4.15 *Nationaliteit personen met B9 (2005 t/m 2008)*

Nationaliteit	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bulgaarse	11	18%	18	12%	10	7%	8	3%
Chinese	1	2%	9	6%	16	11%	42	18%
Ghanese	–	–	–	–	1	1%	7	3%
Guinese	–	–	3	2%	5	4%	14	6%
Hongaarse	1	2%	2	1%	4	3%	11	5%
Indiase	–	–	3	2%	–	–	6	3%
Kameroense	–	–	2	1%	4	3%	10	4%
Marokkaanse	1	2%	1	1%	6	4%	2	1%
Nigeriaanse	4	7%	33	22%	34	24%	54	23%
Poolse	3	5%	2	1%	5	4%	–	–
Roemeense	6	10%	24	16%	5	4%	3	1%
Russische	5	8%	3	2%	4	3%	2	1%
Sierra Leonese	8	13%	10	7%	17	12%	23	10%
Overige	15	25%	31	21%	18	13%	46	20%
Onbekend	1	2%	1	1%	1	1%	7	3%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

⁹⁸ Een nationaliteit is in de tabel opgenomen als in ten minste een van de jaren 2005-2008 vijf of meer slachtoffers/getuigen die een B9 kregen, de betreffende nationaliteit bezaten.

In 2007 en 2008 heeft weer een heel groot deel (bijna een kwart) van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel, voor wie een B9-verblijfsvergunning is afgegeven, de Nigeriaanse nationaliteit. Nigeria staat daarmee, evenals in 2006, aan de top van herkomstlanden van slachtoffers en getuigen 'in de B9'. Op de tweede plaats staat, in 2008, China, waaruit in toenemende mate slachtoffers/getuigen met B9 afkomstig zijn. Op de derde plaats staat Sierra Leone. De tweede en derde plaats werden in 2006 nog ingenomen door Roemenië en Bulgarije, landen die in dit opzicht een (lichte) daling laten zien.

In Tabel 4.16 zijn de slachtoffers/getuigen met B9-vergunning ingedeeld naar herkomstregio. Daarbij wordt binnen Europa onderscheid gemaakt tussen landen die in 1995 lid waren van de EU,⁹⁹ landen die in 2004 lid werden van de EU of die op dat moment kandidaat-lid waren en in 2007 toetraden,¹⁰⁰ niet-EU-landen in Oost-Europa¹⁰¹ en niet-EU-landen in West-Europa.¹⁰² Daarnaast worden continenten onderscheiden.¹⁰³

Tabel 4.16 *Herkomstregio personen met B9 (2005-2008)*

Herkomstregio	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
EU: 1995	2	3%	–	–	2	1%	1	0%
EU: nieuwe (kandidaat)lidstaten 2004	26	43%	51	34%	27	19%	26	11%
Niet-EU-landen Oost-Europa	10	16%	12	8%	8	6%	10	4%
Niet-EU-landen West-Europa	1	2%	–	–	–	–	–	–
Afrika	17	28%	60	40%	74	52%	110	47%
Latijns-Amerika & Caraïben	1	2%	2	1%	5	4%	6	3%
Azië	3	5%	23	15%	26	18%	75	32%
Onbekend/statenloos	1	2%	2	1%	1	1%	7	3%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

Het aandeel van Afrika als herkomstregio van slachtoffers en getuigen, voor wie een B9-verblijfsvergunning is afgegeven, is vanaf 2006 het grootst. Het aandeel van Azië groeide, dat van Europa – met name de nieuwe (kandidaat)lidstaten 2004 en de niet EU-landen in Oost-Europa – nam af.¹⁰⁴

99 België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Zweden.

100 Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije en Roemenië.

101 Russische Federatie, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Klein-Joegoslavië, Macedonië, Kroatië, Montenegro, Kazakstan, Turkije, Kirgyzstan, Azerbadjdjan.

102 Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Eiland Man, Faeröer Eilanden, Andorra, Gibraltar, Griekenland, Heilige Stoel, San Marino, Liechtenstein, Monaco.

103 Alleen opgenomen in de tabel als daar personen met B9 vandaan kwamen.

104 Ook EU-onderdanen kunnen rechten ontleen aan de B9-regeling.

De politie geeft aan de IND door welke slachtoffers of getuigen van mensenhandel een verklaring hebben afgelegd, hetgeen ambtshalve wordt opgevat als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling. Tabel 4.17 geeft een overzicht van de politieregio's waar de aanvragen, die leidden tot een verlening, vandaan komen. Opvallend is daarbij het hoge aantal B9-verleningen in de politieregio Haaglanden (zie ook §4.5).

Tabel 4.17 Politieregio waaruit B9 afkomstig is (2005-2008)

Politieregio	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Amsterdam-Amstelland	6	10%	23	15%	16	11%	21	9%
Brabant-Noord	–	–	2	1%	2	1%	2	1%
Brabant-Zuid-Oost	2	3%	8	5%	8	6%	8	3%
Drenthe	2	3%	3	2%	2	1%	4	2%
Flevoland	2	3%	2	1%	1	1%	3	1%
Friesland	8	13%	4	3%	5	4%	7	3%
Gelderland-Midden	2	3%	2	1%	1	1%	6	3%
Gelderland-Zuid	–	–	2	1%	2	1%	4	2%
Gooi en Vechtstreek	1	2%	–	–	–	–	–	–
Groningen	3	5%	8	5%	12	8%	19	8%
Haaglanden	2	3%	16	11%	16	11%	41	17%
Hollands Midden	1	2%	3	2%	3	2%	3	1%
IJsselnd	1	2%	1	1%	8	6%	4	2%
Kennemerland	2	3%	34	23%	17	12%	31	13%
Limburg-Noord	–	–	–	–	2	1%	8	3%
Limburg-Zuid	1	2%	2	1%	2	1%	6	3%
Midden- en West-Brabant	1	2%	8	5%	4	3%	18	8%
Noord- en Oost-Gelderland	4	7%	2	1%	2	1%	5	2%
Noord-Holland Noord	–	–	3	2%	4	3%	1	0%
Rotterdam-Rijnmond	9	15%	11	7%	13	9%	14	6%
Twente	3	5%	1	1%	2	1%	1	0%
Utrecht	5	8%	4	3%	10	7%	13	6%
Zaanstreek-Waterland	1	2%	–	–	–	–	–	–
Zeeland	–	–	4	3%	1	1%	–	–
Zuid-Holland-Zuid	1	2%	1	1%	1	1%	1	0%
Onbekend	4	7%	6	4%	9	6%	15	6%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

B9-verleningen waren in 2008 naar verhouding vaak afkomstig uit Haaglanden en Kennemerland.

Nogal wat slachtoffers willen na afloop van de B9 in Nederland blijven.^{NRM3} Zij kunnen voortgezet verblijf aanvragen. Voor informatie over voortgezet verblijf wordt verwezen naar Hoofdstuk 5.

4.4 Schadevergoeding¹⁰⁵

In de Vijfde rapportage van de NRM zijn de verschillende mogelijkheden beschreven die open staan voor slachtoffers van mensenhandel om materiële of immateriële schade vergoed te krijgen.¹⁰⁶ Twee daarvan worden in het navolgende nader besproken, te weten de schadevergoedingsmaatregel die door de strafrechter kan worden opgelegd en door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten uitvoer gelegd en het beroep dat kan worden gedaan op het Schadefonds Geweldsmisdrijven (GSM). Daarbij wordt vooral bezien wat deze procedures voor de slachtoffers opleveren.

De schadevergoedingsmaatregel

De rechter kan, desgevraagd of ambtshalve, bij het strafvonnis een schadevergoedingsmaatregel opleggen. OM-data bevat (enige) informatie over de (straf)rechterlijke beslissingen betreffende schadevergoeding. Op de toepassing van de schadevergoedingsmaatregel is in NRM5 uitgebreid ingegaan. Thans gaat het hier met name over de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel door het CJIB die het aan het slachtoffer te betalen bedrag int.

Het CJIB

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In Tabel 4.18 zijn daarover enkele gegevens opgenomen met betrekking tot mensenhandelzaken. De gegevens zijn verkregen van het CJIB. Het betreft anonieme gegevens op zaaksniveau, dat wil zeggen (geanonimiseerde) zaken tegen individuele verdachten.

105 Het onderwerp schadevergoeding voor slachtoffers van mensenhandel wordt ook uitgebreid besproken in Hoofdstuk 11, zij het dat de materie daar in belangrijke mate wordt besproken vanuit de strafprocedure. Daar wordt met name ingegaan op de wijze waarop de strafrechter de vordering van de benadeelde partij beoordeelt. De schadevergoedingsmaatregel wordt in vrijwel alle gevallen opgelegd in combinatie met toewijzing van de vordering van de benadeelde partij.

106 Onder meer de civiele procedure, en het voegen als benadeelde partij in het strafproces.

Tabel 4.18 Schadevergoeding

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹⁰⁷	2008
	N	N	N	N	N	N	N	N	N
<i>Aantal betrokken slachtoffers</i>									
1	4	1	2	3	13	8	8	10	11
2	–	–	–	–	2	1	1	2	1
3	1	1	1	–	1	2	–	1	1
4	–	1	–	–	1	1	–	–	–
<i>Vorderingsbedrag (in €)</i>									
1-500	2	–	–	–	–	–	–	1	1
501-5000	1	1	3	3	13	6	6	10	7
5001-15.000	2	2	–	–	1	3	2	2	5
15.001-25.000	–	–	–	–	1	1	–	–	–
25.001-35.000	–	–	–	–	–	–	1	–	–
meer dan 35.000	–	–	–	–	2	2	–	–	–
<i>Status</i>									
Open	1	1	1	–	9	6	4	9	10
Gesloten	4	2	2	3	8	6	5	4	3
<i>Afdoening*</i>									
volledige betaling	2	1	1	2	6	4	3	4	3
vervangende hechtenis	1	1	1	–	2	2	2	–	–
Anders	1**	–	–	1***	–	–	–	–	–
<i>nvt (openstaand)</i>	1	1	1	–	9	6	4	9	10
<i>Afgedaan financieel (in €) ****</i>									
0	1	1	–	–	5	4	1	4	1
1- 500	2	–	–	–	3	2	–	1	5
501-5000	2	2	3	3	8	3	8	8	6
5001-15.000	–	–	–	–	1	3	–	–	1
15.001-25.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
25.001-35.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
meer dan 35.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	5	3	3	3	17	12	9	13	13

Bron: CJIB (peildatum 28 januari 2009).

* de wijze van afdoening heeft betrekking op *de laatste actie* van het CJIB; ** dossier verjaard; *** regeling tussen veroordeelde en slachtoffer; **** per zaak (niet per slachtoffer).

107 In paragraaf 11.11 staan de cijfers omtrent de vorderingen tot en toe kenningen van schadevergoeding in 2007 van de 108 mensenhandelzaken. In totaal gaat het om minimaal 21 toegekende vorderingen verdeeld over 16 vonnissen waarbij een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, terwijl het in Tabel 4.18 gaat om 17 vorderingen in 13 zaken. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat nog niet alle zaken onherroepelijk zijn geworden en daarom nog niet bij het CJIB geregistreerd zijn.

In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als in-nende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken. De zaken komen pas binnen nadat zij onherroepelijk zijn geworden. Dat is soms in hetzelfde jaar dat het delict gepleegd is, maar het kan ook vele jaren later zijn.¹⁰⁸ Meestal gaat het om een vordering ten behoeve van één slachtoffer, soms twee en incidenteel drie of vier. Over het algemeen worden bedragen gevorderd van – per zaak, dus niet per slachtoffer – niet meer dan €5000, een enkele keer liggen deze hoger en in vier gevallen¹⁰⁹ (in de periode 2000-2008) ging het om bedragen van meer dan €35.000.¹¹⁰ Dat de inning een tijdrovende kwestie is blijkt wel uit het forse aantal nog open staande zaken uit voorgaande jaren (in tabel bij ‘status’). Overigens betekent het open staan van een zaak niet dat er nog niets betaald is. De rechter kan bijvoorbeeld bepalen dat in termijnen betaald kan worden.¹¹¹ Dan staat een zaak per definitie langer open. Ook kan het CJIB in bepaalde gevallen en onder strikte voorwaarden¹¹² een betalingsregeling treffen (een termijnbetalingsregeling of uitstel van betaling voor bepaalde duur).¹¹³ Door in de tabel ‘gevorderd’ te vergelijken met ‘afgedaan’ is duidelijk te zien dat in veel gevallen nog niets betaald is, of nog niet het hele bedrag.

Wanneer de veroordeelde niet of niet volledig betaalt is verhaal (door de officier van justitie) een mogelijkheid.¹¹⁴ Mocht dit niet lukken, dan kan de OvJ een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald om hoeveel dagen het gaat als betrokkene niet betaalt. De hechtenis komt overigens niet in de plaats van de schadevergoeding, maar dient als drukmiddel. Wel eindigt de bemoeienis van het CJIB na vervangende hechtenis; wanneer deze niets oplevert volgt overdracht aan het slachtoffer. Het slachtoffer krijgt een grosse waarmee hij of zij een deurwaarder kan machtigen tot tenuitvoerlegging (waarmee het slachtoffer dan feitelijk vrijwel met lege handen staat).

Sinds 2005 heeft het CJIB ook de taak om slachtoffers te informeren over de inning van hun schadevergoeding. Het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingen (SIS) heeft deze taak gefaseerd overgenomen van de verschillende parketten; eind 2006 was de overgang van de parketten naar het SIS op dit punt voltooid. Voor zover is na te gaan aan de hand van de CJIB registratiegegevens is in 2007 en 2008 aan een ruime meerderheid van de 36 betrokken slachtoffers een brief gestuurd om te vragen of zij op de hoogte wilden worden gehouden

108 Zo kwam er in 2006 bij het CJIB bijvoorbeeld een zaak binnen met een pleegdatum in 1994.

109 Twee in 2004 en twee in 2005.

110 Het ging om 42.500 en (afgerond) 167.000 in 2004 en 38.000 en 204.000 in 2005.

111 “Deze termijnen worden op ten minste één en ten hoogste drie maanden gesteld. Zij mogen in het geval van een uitspraak tezamen een tijdvak van twee jaar niet overschrijden; in het geval van een strafbeschikking mogen zij een tijdvak van een jaar niet overschrijden” (art. 24a Sv).

112 Zie voor deze voorwaarden: Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassingen voorwaardelijke invrijheidsstelling (2008A013), bijlage 3 van het College van PG’s (in werking getreden 1 juli 2008, geldig tot 30 juni 2012).

113 Zie ook Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem, 2007.

114 Dit kan met of zonder dwangbevel (zie artt. 575 en 576 Sv).

van de voortgang, en hebben zeventien slachtoffers aangegeven dat zij op de hoogte gehouden wilden worden.

Resumerend kan opgemerkt worden dat een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, maar dat de procedure geen garantie biedt voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel in het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces¹¹⁵ een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegelicht dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven hieronder zullen vallen zal nader bij amvb worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Om voor een financiële tegemoetkoming van het SGM in aanmerking te komen, gelden verschillende criteria. Het moet om een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf gaan dat in Nederland plaatsvond, het slachtoffer heeft daardoor ernstig lichamelijk en/of geestelijk letsel opgelopen, het slachtoffer is niet zelf (mede)schuldig aan het geweldsmisdrijf, het slachtoffer kan de schade op geen enkele andere manier vergoed krijgen en het misdrijf heeft niet vóór 1973 plaatsgevonden. In het beleid van de Commissie SGM is het met betrekking tot de beoordeling van aanvragen van slachtoffers van mensenhandel (tot nu toe bijna uitsluitend vrouwen, allen slachtoffer van seksuele uitbuiting¹¹⁶) met name van belang in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot seksuele handelingen. Omstandigheden die bij de beoordeling (van het al of niet aanwezig zijn van een geweldsmisdrijf) een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling.

In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen. Daarvan zijn er 18 toegekend.¹¹⁷

In 2008 zijn 19 aanvragen ingediend inzake mensenhandel.¹¹⁸ Deze zijn binnengekomen via vijf verschillende advocatenkantoren, Slachtofferhulp Nederland, Juridisch Loket, BLinN en Stichting Humanitas. Van de aanvragen zijn er 18 toegewezen en één aanvraag is afgewezen. De afwijzing houdt verband met het feit dat de vrouw in kwestie geen aangifte had gedaan en dat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van haar verklaringen en nader onderzoek door SGM. In de wel toegewezen aanvragen ging het zeven keer om situaties

115 Dit wetsvoorstel is in december 2007 ingediend bij de Eerste Kamer.

116 In één zaak ging het om een uit het buitenland afkomstige man die meermalen als slaaf werd verkocht en die gedwongen werd tot seksuele handelingen met meerdere personen.

117 Schriftelijke informatie van het SGM.

118 Schriftelijke informatie van het SGM.

waarin de desbetreffende vrouw min of meer vrijwillig in de prostitutie was beland, waarbij de situatie was verworpen tot gedwongen prostitutie.¹¹⁹ De toekenningen betroffen vergoeding van immateriële schade in categorie vier (twaalf keer), twee (drie keer), vijf en zes (elk één keer).¹²⁰

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is wat betreft het onderwerp schadevergoeding aan slachtoffers aandacht besteed aan het gebruik van (onder andere¹²¹) het Schadefonds Geweldsmisdrijven, en is een *quick win* op dit gebied geformuleerd. Doel was om voor 1 juli 2009 een inventarisatie te maken van het gebruik van het Schadefonds Geweldsmisdrijven door slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast is aangegeven dat een actieplan moet worden opgesteld om het gebruik van deze dienst te vermeerderen.¹²²

4.5 Slachtoffers en aangiftes¹²³

Algemeen

Slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op allerlei voorzieningen (zie later in dit hoofdstuk) en hebben als het vreemdelingen betreft ook bepaalde verblijfsrechtelijke aanspraken. Onder meer om deze reden is het belangrijk om vast te stellen of een persoon kan en moet worden aangemerkt als slachtoffer; er hangt immers het nodige van af. Niet alleen voor het slachtoffer zelf. Er is ook het belang van de bestrijding van mensenhandel door opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Het identificeren van slachtoffers vormt daarbij veelal een eerste stap. De aangifte van een slachtoffer kan een basis vormen voor verdere opsporings- en vervolgingshandelingen.¹²⁴ Hoewel ook een slachtoffer baat kan hebben bij vervolging en met name veroordeling, zijn er in de praktijk drempels voor het doen van aangifte, in de sfeer van vrees voor, of juist verbondenheid met de mensenhandelaar. Daarom is het van belang om het doen van aangifte van mensenhandel zo laagdrempelig mogelijk te maken, en voorzieningen te treffen die de slachtoffers ondersteuning bieden om de stap te kunnen zetten. Daartoe dient ook de zogenoemde B9-regeling (zie Hoofdstuk 5) waarin aan illegale vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, een bedenktijd kan worden gegund om in rust te beslissen of zij aangifte zullen doen of anderszins medewerking zullen verlenen. Gedurende die tijd verblijven zij legaal in Nederland.

Aangiftes mensenhandel regio Haaglanden

In de regio Haaglanden zijn diverse kleine organisaties voor slachtoffers van mensenhandel actief, veelal werkzaam in de prostitutie. Deze organisaties, zoals *Vital Aid Netherlands* en

119 De vrijwillige entree in de prostitutie wordt kennelijk – en terecht – niet als relevant beoordeeld.

120 Categorie vier €2750, categorie twee €1400, categorie vijf €4150 categorie zes €5500.

121 Het plan van Aanpak spreekt in dezelfde context ook over Slachtofferhulp Nederland.

122 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

123 Meer informatie over aangiftes en aangiftebereidheid van slachtoffers is te vinden in Hoofdstuk 5.

124 Opsporing en vervolging kan ook zonder aangifte door een (mogelijk) slachtoffer. Zie hierover meer in Hoofdstuk 8.

Stichting Lydia Foundation ondersteunen veelal Afrikaanse vrouwen in hun aangifte bij de politie. Het aantal onderzoeken naar mensenhandel in de regio Haaglanden is verdubbeld van 43 in 2007 tot 88 in 2008. Het aantal aangiftes van Afrikaanse vrouwen is in dezelfde periode gestegen van 14 tot 42 (jaarverslag politie Haaglanden). Het opnemen van deze aangiftes kost veel tijd, waardoor er minder tijd is voor opsporing. Deze zaken bevatten vaak weinig opsporingsindicaties, waarna in overleg met het OM het onderzoek wordt beëindigd. Het aantal ingezonden processen verbaal was in beide jaren twaalf.¹²⁵

In dit voorbeeld wordt duidelijk dat ondersteuning van vreemdelingen bij het doen van aangifte enerzijds een sterke stijging van het aantal aangiftes kan meebrengen,¹²⁶ maar anderzijds ook het risico kan inhouden dat meer capaciteit moet worden aangewend voor weinig kansrijke zaken.

Het meer laagdrempelig maken van het doen van aangifte is ook één van de onderdelen van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel. De omstandigheden waarin slachtoffers (gedurende de opvang) verblijven kunnen zeer bepalend zijn. Hulpverleners stellen dat de aangiftebereidheid van slachtoffers toeneemt wanneer zij worden opgevangen in een afgeschermd omgeving en toegesneden hulp ontvangen.

Anonimiteit bij de aangifte

In het Plan van Aanpak¹²⁷ van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt verwezen naar de brief van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de resultaten van de verkenning Anonimiteit in het strafproces.¹²⁸ In de verkenning wordt ook aandacht besteed aan (de aanpak van) mensenhandel, al zijn de aanbevelingen van de verkenning niet specifiek gericht op slachtoffers van mensenhandel. Deze aanbevelingen omvatten onder meer de volgende punten om de anonimiteit in het strafproces te vergroten. Domiciliekeuze – afscherming van de adresgegevens van slachtoffer of getuige wanneer dit niet relevant is voor de bewijsvoering in het strafproces – zal vaker worden ingezet. Voorts zullen aangevers alleen nog herleidbaar zijn door middel van een uniek identificatienummer in plaats van adresgegevens.¹²⁹ Daarnaast wordt aangegeven dat OM, politie en slachtoffers vaker gebruik kunnen maken van de status ‘beperkt anonieme getuige’ op grond van de artikelen 190 Sv en 290 Sv. Hiervoor zullen relevante handleidingen en werkwijzen van het OM¹³⁰ worden aangepast en de beroepscode van de politie nader worden bekeken.¹³¹ Met betrekking tot de bovengenoemde artikelen 190 Sv en 290 Sv zal

125 Jaarverslag Politie Haaglanden 2008.

126 Zie voor een uitgebreide bespreking van dit onderwerp Hoofdstuk 5.

127 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, p.23.

128 *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 176.

129 De anonimiteit wordt mogelijk weer opgeheven wanneer het onderzoek overgaat in het strafrechtelijk onderzoek. Hierbij wordt aangegeven dat dit in een proef dit nader zal worden bekeken.

130 Het betreft hier de handleiding ‘opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring’.

131 In de beroepscode wordt de verhouding tussen politie en slachtoffers beschreven.

tevens worden bekeken of er een meer subjectief criterium kan gelden voor het risico dat de getuige loopt of kan lopen door zijn/haar getuigenverklaring.¹³²

Bij deze maatregelen om door anonimiteit de drempel voor het doen van aangifte te verlagen past overigens wel de kanttekening dat de mensenhandelaar in de praktijk veelal gemakkelijk zou kunnen afleiden van wie van zijn slachtoffers de verstrekte informatie afkomstig moet zijn, zodat de vrees van het slachtoffer voor repercussies van de kant van de dader niet echt zal kunnen worden weggenomen. Zo bezien is dit type maatregelen maar beperkt toepasbaar voor het delict mensenhandel. Het blijft daarnaast onzeker in hoeverre de anonimiteit werkelijk blijvend kan worden gegarandeerd, gelet op basisbeginselen van het strafrecht zoals *equality of arms*. Wellicht kan heil worden verwacht van de zogenoemde programmatische aanpak, waarmee op meerdere fronten informatie wordt verzameld. Stapeling van die informatie vermindert het relatieve belang en de afhankelijkheid van een aangifte.

Aangifte doen

Het Verwey Jonker Instituut heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Bureau OM een aanvang gemaakt met een onderzoek naar de aangiftebereidheid bij slachtoffers van mensenhandel. Helaas is dit onderzoek voortijdig afgebroken.

ROOD, de Utrechtse afdeling van jongeren binnen de SP, *Pretty Woman* en een voormalig slachtoffer van uitbuiting door een loverboy hebben een beschrijvend onderzoek gedaan naar de problemen die slachtoffers van loverboys hebben ervaren met het doen van aangifte, en de rol van de politie daarbij.¹³³

4.6 Opvang voor slachtoffers mensenhandel

4.6.1 Algemeen

Slachtoffers van mensenhandel hebben in veel gevallen hulp nodig. Hulp om te ontsnappen aan hun gedwongen situatie, om tot rust te komen, om traumatische ervaringen te verwerken, om in staat te zijn bij te dragen aan een eventueel strafproces tegen de betrokken mensenhandelaren, om procedures waarin zijzelf zijn betrokken te kunnen voeren, en soms om te kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Het is in de praktijk echter veelal moeilijk om passende opvang te vinden. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen, minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot enkele weken bedragen. Volgens op-

¹³² Dit punt zal nader worden bezien in het wetgevingstraject Herziening Wetboek van Strafvordering bij de positie van de getuige in het strafproces.

¹³³ ROOD Utrecht, juni 2009. Slachtoffers van Loverboys, Een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, zie ook hiervóór, onder §4.2.3.

gave van CoMensha¹³⁴ bedroeg het aantal wachtenden aan het begin van september 2009 15 voor eerste opvang, en 28 voor doorstroming naar een hulpverleningssetting. In de maanden daarvoor was een vergelijkbaar beeld te zien geweest, aldus CoMensha. Soms wordt een slachtoffer ondergebracht in een politiecel.¹³⁵ Ook op Schiphol komt het regelmatig voor dat men voor slachtoffers niet direct opvang heeft. Tot er plaats is, worden zij opgevangen als inbewaringgestelden of opgehouden in de lounge.¹³⁶

Hoe nijpend het probleem met betrekking tot categorale opvang is volgt uit onderstaande e-mail van de Koninklijke Marechaussee.

“Op 16 april 2008 kregen wij een telefonische melding van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Uit het eerste gehoor door een medewerker van het AC IND Schiphol waren voldoende indicaties naar voren gekomen dat er sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. In goed overleg werd besloten om na afloop van de 48-uurs asielpcedure een informatief gesprek te gaan houden met deze 19-jarige dame. Op maandag 21 april 2008 werd een informatief met haar gehouden. Hieruit bleek dat er diverse indicatoren voor mensenhandel en seksueel misbruik naar voren kwamen. Door de verhorende rechercheurs werd de B9 aangeboden en zij maakte gebruik van haar bedenktijd. Zij is ernstig getraumatiseerd en heeft deskundige begeleiding en hulp nodig. Helaas was er bij het HVO De Roggeveen op maandag geen plaats beschikbaar. Het HVO is voor de KMar Schiphol het eerste contact om meerderjarige slachtoffers van mensenhandel onder te brengen. Alle lof over de samenwerking want zij doen echt hun uiterste best en de gemeente Amsterdam is ons ook zeer welwillend in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Vanaf vandaag is CoMensha op zoek naar een opvangplaats voor haar. Tot op heden geen succes. Al die tijd zit zij in het AC Schiphol en had eigenlijk het weekend al moeten vertrekken.”¹³⁷

Een slachtoffer wordt soms meerdere keren overgeplaatst en niet-gespecialiseerde (vrouwen)opvang, waar de meeste slachtoffers terecht komen, ervaart allerlei problemen met deze doelgroep. Het gaat daarbij onder meer om taalproblemen, administratieve problemen doordat de slachtoffers in de beginfase vaak geen papieren hebben, de ongeschiktheid van de vaak toekomstgerichte aanpak door de onzekere verblijfstatus van de slachtoffers en het hoge veiligheidsrisico.^{NRM3} De capaciteitsproblemen in de opvang kosten ook de politie veel tijd doordat zij doorgaans slachtoffers vervoeren naar de opvang en tevens horen op soms zeer ver weg gelegen plaatsen. Het lukt namelijk niet altijd om onderdak te vinden in de regio waar het onderzoek plaatsvindt, al wordt dit wel geprobeerd.¹³⁸

Specifieke problemen ten aanzien van slachtoffers van overige uitbuiting

Bij de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting komen specifieke problemen naar voren die kenmerkend zijn voor deze doelgroep. Allereerst heeft men in geval van een vermoeden

134 Mondelinge informatie tijdens de bijeenkomst van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009.

135 Aldus een reactie van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op Kamervragen (september 2008).

136 Schriftelijke informatie Team Jeugd & Zeden, Schiphol.

137 Emailbericht KMar aan BNRM.

138 Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijd fase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio (B9-regeling, §3.2.7).

van overige uitbuiting vaak te maken met relatief grote aantallen (mogelijke) slachtoffers. Zo werden in de zaak 'Uitbuiting in aspergekwekerij in Someren'¹³⁹ 55 mogelijke slachtoffers van mensenhandel aangetroffen. Het op korte termijn vinden van een adequate opvangplek voor al deze slachtoffers zou tot praktisch problemen hebben geleid.

Slachtoffers van overige uitbuiting zijn, anders dan slachtoffers van seksuele uitbuiting, meestal mannelijk. Het aantal opvangplekken voor mannelijke slachtoffers is beperkt. Bovendien is het denkbaar dat slachtoffers van overige uitbuiting andersoortige opvang en begeleiding behoeven dan slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Dat het vinden van een goede opvanglocatie nogal wat voeten in de aarde kan hebben, wordt geïllustreerd in onderstaande casus:¹⁴⁰

Bij een doorzoeking in een woonhuis waarbij elf Indonesiërs onder erbarmelijke leef- en werkomstandigheden werden aangetroffen, werd door de SIOD meteen gezocht naar een opvangplek voor de vier slachtoffers die van hun rechten in de B9-regeling gebruik wensten te maken. Echter, omdat CoMensha geen opvangplek kon vinden voor de vier (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting, voelde de SIOD zich genoodzaakt zelf zorg te dragen voor opvang in hotels en later in een vakantiewoning. Na ruim een week was er wel plaats in een opvangvoorziening via CoMensha. Opmerkelijk is dat deze opvangvoorziening zich twee straten van de plek waar de slachtoffers waren tewerkgesteld en uitgebuit bevond, waardoor zij in een voor hen onveilige omgeving terecht kwamen.

Zorgcoördinatoren

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg. In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt in paragraaf B9 (zie Hoofdstuk 5) aangegeven dat een zorgcoördinator ervoor zorgdraagt dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.

In de Voortgangsrapportage van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009 wordt ervoor gepleit om gemeenten, in het kader van hun zorgtaak voor slachtoffers van mensenhandel, te stimuleren in elke regio een zorgcoördinator aan te stellen. Deze spin in het web heeft een goed overzicht van wat er met slachtoffers in de regio gebeurt en kan vanuit deze positie ook zorgdragen voor een goede gegevensaanlevering aan CoMensha, aldus de voortgangsrapportage.

In een onderzoek van Klein¹⁴¹ naar de politie en ketenpartners komt naar voren dat de regio's IJsselland en Twente behoefte hebben aan de invoering van een zorgcoördinator mensenhandel. In IJsselland geeft de korpsexpert mensenhandel aan dat die groep vrouwen die geen opvang willen maar wel hulpverlening hier weinig mogelijkheden toe hebben. De opvang van slachtoffers verloopt in deze regio via CoMensha. Een zorgcoördinator kan zowel betrokken zijn bij opvang, maar zal ook beschikken over toegang tot een gespecialiseerd hulpverleningsnetwerk. In de regio Twente wordt samengewerkt met CoMensha en lokale hulpverlening of

¹³⁹ Voor een uitgebreide beschrijving van deze zaak, zie §12.2.

¹⁴⁰ Deze casus wordt beschreven in §12.2.

¹⁴¹ Klein, 2009.

opvanglocaties in specifieke gevallen. Ook in deze regio wordt door de korpsexpert aangegeven dat het voor de politie niet makkelijk is om een aangetroffen slachtoffer ergens onderdak te geven. Een zorgcoördinator zou een soort van loketfunctie kunnen vervullen. Er is inmiddels in Twente geld beschikbaar gekomen hiervoor. De taken van deze zorgcoördinator zullen onder meer zijn: de coördinatie van hulpverlening, doorwijzing naar instanties zoals rechts-hulp, het vervullen van een informatie- en adviesfunctie, het opbouwen van een netwerk en het afstemmen en complementeren van een hulpverleningsaanbod. In de regio Kennemerland bestaat ook de behoefte aan een zorgcoördinator; tevens kent deze regio volgens het interview geen opvang voor slachtoffers van mensenhandel.

Overigens kan een dergelijke zorgcoördinator deel zijn van een ketenaanpak tegen mensenhandel in de regio. Zo fungeert het ACM in Amsterdam als zorgcoördinator. CoMensha heeft in 2007, op basis van de ervaringen van het ACM een handboek geschreven voor de ketenaanpak van mensenhandel¹⁴² waarin ook praktijkvoorbeelden worden genoemd. Dit kan op een lokaal niveau worden gebruikt voor ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak. Aanbevelingen die ook hier uit voortkomen zijn onder meer een eenduidige voorlichting tegenover slachtoffers van mensenhandel, het gebruik van een vaste coördinator per slachtoffer (in veel gevallen de zorgcoördinator), het gebruik van een cliëntdossier, één loket voor cliënten en partners, bijvoorbeeld in de vorm van een website of spreekuur, liefst aangesloten bij het Steunpunt voor Huiselijk Geweld en Meldpunten voor Kindermishandeling, een goede monitoring van de casus en het gezamenlijk delen en leren van de opgedane kennis.

4.6.2 Categoriële opvang

Al geruime tijd zijn hulpverlening, politie en beleidsmakers het erover eens dat categorale eerste opvang,¹⁴³ waar ieder slachtoffer terecht kan en waar deskundige hulp en begeleiding aanwezig is, veel problemen zou oplossen. Aanmelding zou centraal moeten gebeuren en op ieder moment van de dag of nacht mogelijk moeten zijn. Gedurende die eerste periode kan het slachtoffer tot rust komen, kan worden bezien wat het slachtoffer nodig heeft, welke vorm van vervolgoopvang eventueel gewenst is (doorstromen naar een vervolgoorziening, uitstroom naar een zelfstandige(r) woonsituatie of wellicht terugkeer) en kan in een veilige omgeving met hulpverlening en politie, maar ook met een advocaat worden overlegd. Overigens werd onderkend dat goed regelen van doorstroombmogelijkheden essentieel is om toegang tot de laagdrempelige eerste opvang te garanderen. Hoewel er in grote lijnen overeenstemming is over de inhoud, vertraagde de noodzaak tot onderlinge afstemming tussen de verschillende betrokken ministeries over de financiering van de categorale opvang de realisatie ervan.¹⁴⁴

¹⁴² Van der Aa, 2007.

¹⁴³ Voor een periode van ten minste drie maanden, aldus ook één van de uitkomsten van de BNRM-expertmeeting categorale opvang slachtoffers mensenhandel, deelwerkgroep capaciteit en methodiek, 21 mei 2008.

¹⁴⁴ Tijdens de expertmeeting op 21 mei 2008 werd uitgegaan van opvang van 200 slachtoffers op jaarbasis (dat betekent 50 plekken per kwartaal), waarbij werd opgemerkt dat dit aantal aangepast moest kunnen worden aan het aantal slachtoffers dat opvang behoeft. De kostprijs werd per plek zou €40.000 bedragen aan 'bed,

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is maatregel vijf gericht op de opvang van slachtoffers. Het Plan schrijft hierover dat de staatssecretarissen van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een *pilot* gaan “onderzoeken of slachtoffers van mensenhandel veilig opgevangen kunnen worden en hoe dit structureel georganiseerd kan worden. (Ze)... worden in deze *pilot* opgevangen door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Naast deze begeleiding zal hen ook de benodigde rust en veiligheid worden geboden. Dit moet slachtoffers helpen bij de overweging om wel of geen aangifte te doen of mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaren. De *pilot* zal worden uitgevoerd door een gemeente. Er zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van al bestaande voorzieningen en netwerken.” Dit is in lijn met een aantal conclusies van een *expertmeeting* categorale opvang slachtoffers mensenhandel, die is gehouden op 21 mei 2008, en waaraan naast BNRM een aantal experts deelnam, onder wie medewerkers van het Ministerie van Justitie, en van CoMensha. Tijdens deze meeting werd uitgesproken dat de huidige expertisecentra aan gezamenlijke methodiekontwikkeling zouden moeten doen, en dat de accommodaties onder meer specialisten moeten hebben, terugkeer bespreekbaar moeten kunnen maken, psychosociale en psychiatrische hulpverlening moeten kunnen bieden, multicultureel en meertalig moeten zijn en deel moeten uitmaken van een netwerk van samenwerkende instanties die elkaar informeren.

Door de staatssecretaris van Justitie is tijdens een Algemeen Overleg op 10 juni 2009 aangegeven dat binnenkort zou worden begonnen met aanbesteding en dat omstreeks september 2009 de eerste plekken beschikbaar zouden moeten komen. Dit zou gaan om een totaal van 50 nieuwe opvangplaatsen. Inmiddels is duidelijk dat deze tijdsplanning niet wordt gehaald.¹⁴⁵ In de Voortgangsrapportage van 9 september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt de doelgroep van de *pilot* omschreven. Deze omvat in beginsel alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventueel meegekomen kinderen, en zondig minderjarigen, zowel met de Nederlandse als met een vreemde nationaliteit. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn.¹⁴⁶ Ten aanzien van minderjarigen wordt opgemerkt dat minderjarigen met een indicatie, met name meisjes die slachtoffer zijn van loverboys, in beginsel onder jeugdzorg vallen, en er wordt gewezen op de *pilot* beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dat minderjarigen met een indicatie vallen onder jeugdzorg zegt niets over de intentie ook voor deze (kwetsbare) groep categorale opvang binnen jeugdzorg (gesloten dan wel open) te realiseren. Het is nog onzeker in hoeverre bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt wat betreft leeftijd, sekse en nationaliteit.

bad, brood, beveiliging’ plus de personeelskosten van gecertificeerde maatschappelijk werkenden en benodigde bijzondere expertise.

145 Een nieuwe streefdatum wordt niet genoemd; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

146 Mondelinge informatie Justitie.

Categorale opvang betekent niet dat algemene beginselen met betrekking tot hulp en opvang opzij gezet kunnen worden. Voor minderjarigen moet bijvoorbeeld aandacht zijn voor het creëren van een pedagogisch klimaat en het geven van onderwijs.¹⁴⁷ Voorts is in categorale opvang voor vrouwen en meisjes de ervaring opgedaan dat gemengd samengestelde groepen voor deze slachtoffers minder geschikt zijn.¹⁴⁸

Allereerst zal in deze paragraaf een beschrijving worden gegeven van opvanginstellingen die nu al categoriaal werken.¹⁴⁹ Daarna zal specifieke aandacht worden gegeven aan de opvang in de gesloten jeugdzorg en alternatieve opvang voor deze groep van slachtoffers van loverboys.

Bestaande categorale voorzieningen

Asja en Metta

Fier Fryslân is een expertisecentrum op het gebied van gewelds- en afhankelijkheidsrelaties in het noorden van Nederland (Jaarverslag 2008). Hieronder vallen opvangvoorzieningen voor jeugd en volwassenen, advies- en steunpunten en ambulante hulp en preventie. Een van de opvangvoorzieningen voor jeugd is Asja, een kleinschalige anonieme crisisopvang voor meisjes tussen 14 en 23 jaar die via dwang, misleiding of geweld in de prostitutie terecht zijn gekomen of dreigen hierin terecht te komen (zie ook NRM5). Plaatsing geschiedt door tussenkomst van de politie, CoMensha of Jeugdzorg. Er is tot nu toe geen indicatie nodig: Asja wordt nog niet gezien als een erkend jeugdzorg-aanbieder. Asja biedt een pedagogisch basisklimaat, dagprogramma, onderwijs, dagbesteding, begeleiding, behandeling, oudergesprekken, bescherming en het project Bijzondere vriendenschappen. Er is plaats voor zeven meisjes. In 2008 kwam slechts één van de opgenomen meisjes uit Friesland. Het aantal aanvragen is gestegen en er moet steeds vaker worden aangegeven dat plaatsing niet mogelijk is. De locatie is open. Wel kunnen de meisjes (in het begin) de locatie alleen onder toezicht verlaten, en dienen zij hun telefoon in te leveren.

In het najaar van 2009 zal een tweede vestiging van Asja worden geopend; de capaciteit zal dan met acht plaatsen worden uitgebreid.

Tabel 4.19 *Asja*

Aantal cliënten		Bezetting		Leeftijd (2008)			Verblijfsduur		
2005	55	2005	81%	< 18 jaar	11	35%	6	19%	0-2 weken
2006	42	2006	93%	18 tm 23 jaar	20	65%	2	6%	2 w-1mnd
2007	39	2007	103%	≥ 24 jaar	–	–	6	19%	1-3 mnd
2008	31	2008	95%	totaal	31	100	6	19%	3-6 mnd
							6	19%	langer dan 6 mnd
							5	16%	nog in opvang
							31	100%	Totaal
									Gemiddelde verblijfsduur is 11 weken

147 Van Dijke e.a., 2007.

148 Van Dijke e.a., 2007.

149 Er zijn ook nieuwe initiatieven te verwachten; zo is Cardea Jeugdzorg in Alphen aan de Rijn op zoek naar accommodatie voor opvang, specifiek bestemd voor tienermoeders en slachtoffers van loverboys, bron: *Nieuw opvanghuis voor slachtoffers loverboys moet veilige haven bieden*, Algemeen Dagblad, 15 september 2009.

In geval sprake is van meervoudige problematiek, is plaatsing in de opvanglocatie Metta mogelijk. Deze voorziening is in de zomer van 2008 van start gegaan en biedt meer ruimte voor behandeling. De meisjes in deze setting zijn vaak wat jonger (79% is minderjarig), en bij 90% is sprake van loverboy-gerelateerde problematiek.¹⁵⁰

Tabel 4.20 Metta (zomer 2008 gestart)

Aantal cliënten		Bezetting		Leeftijd (2008)			Verblijfsduur		
2008	14	2008	65%	< 18 jaar	11	79%	0	–	0-2 weken
				18 tm 23 jaar	3	21%	1	7%	2 w-1mnd
				≥ 24 jaar	–	–	4	29%	1-3 mnd
				totaal	14	100	3	21%	3-6 mnd
							–	–	langer dan 6 mnd
							6	43%	nog in opvang
							14	100%	Totaal
									Gemiddelde verblijfsduur is 11 weken

Ook kent Fier Fryslân een Leerhuis, een begeleid wonenproject voor de meisjes die uitstromen uit Asja. Hier zijn vier plaatsen. In 2007 waren er tien cliënten (bezetting 77%) en in 2008 negen (bezetting 62%).

De Roggeveen en MEISA

Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) heeft van de gemeente Amsterdam de taak gekregen om de opvang, hulpverlening en registratie van slachtoffers van mensenhandel te coördineren. Binnen het ACM werken de volgende disciplines nauw samen: zedenpolitie, advocatuur, IND, jeugdzorg en de coördinator ACM.

Op de locatie De Roggeveen regelt het ACM opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. De opvang van de slachtoffers vindt plaats in de vrouwen- en gezinsopvang van het HVO-Querido, de mannen worden opgevangen in een aparte afdeling en de minderjarige slachtoffers bij MEISA. Het betreft zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers. Daarnaast is er het ACM-Coördinatieteam waarbij (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel worden aangemeld. In dit coördinatieteam worden aangemelde mogelijke slachtoffers gescreend om in aanmerking te komen voor het zorgtraject binnen de keten mensenhandel. Er wordt ook samengewerkt met Schiphol voor de opvang van aldaar aangetroffen meerderjarige en minderjarige slachtoffers.

ACM werkt zoals gezegd samen met opvanghuis MEISA voor de opvang van minderjarigen. MEISA (onderdeel van Spirit) biedt zeer intensieve kortdurende residentiële en ambulante crisisinterventie aan meisjes van twaalf tot 18 jaar en heeft een capaciteit van acht bedden. Het gaat om meisjes die een seksespecifieke aanpak nodig hebben en die in hoge mate gebaat zijn bij veiligheid en structuur. MEISA heeft een beschermd adres. Het ACM biedt dagactiviteiten aan de meisjes en ondersteuning aan het personeel van MEISA. Uit informatie van het ACM blijkt dat de interventies tot het resultaat hebben geleid dat meisjes tot rust zijn

¹⁵⁰ Schriftelijke informatie van Asja aan BNRM.

gekomen, hun verhaal hebben kunnen doen, medische zorg hebben gekregen en contacten met de politie hebben gehad omtrent hun aangifte. De bedoeling is dat MEISA als opvang/observatieplek na een intensieve begeleiding gedurende een paar weken een zodanig beeld krijgt van de slachtoffers dat na de observatie een plek op maat kan worden geboden.

Tabel 4.21 *Opvang door het ACM/MEISSA (vanaf mei 2007)*

	2007	2008	2009	Totaal
Aantal slachtoffers	64	71	57	192
van wie minderjarigen	2	5	5	12
van wie mannen	0	4	3	7
Aantal kinderen van slachtoffers	5	4	3	12
Totaal	69	75	60	204

De zorg- en hulpverlening is georganiseerd conform het zogenoemde acht-fasenmodel dat door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn is ontwikkeld om cliënten individueel te begeleiden.

Beschermd opvang

Om verdwijning van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit open opvanglocaties te gaan startte op 1 januari 2008¹⁵¹ de *pilot* beschermde opvang risico-AMV's (*pilot BO*). De *pilot* heeft een looptijd van twee jaar en richt zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen van 13 tot 18 jaar, ten aanzien van wie het vermoeden bestaat van potentieel slachtofferschap van mensenhandel en van een daarmee samenhangend risico van verdwijning uit de opvang. De Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) van de IND stelt risicoprofielen vast met betrokken ketenpartners, op grond waarvan de risico-amv's worden geselecteerd.¹⁵² De *pilot* wordt ingezet om de jongeren te beschermen en zoveel mogelijk te voorkomen dat zij uit de opvang verdwijnen en in uitbuitingssituaties terecht kunnen komen. De opvang is kleinschalig,¹⁵³ de begeleiding intensief en de jongeren mogen de opvanglocatie alleen met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten. Cameratoezicht, inzet van beveiligingsbeambten en goede afspraken met externe partners zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen. Tijdens het verblijf in de opvang wordt geprobeerd de minderjarige ervan te overtuigen dat het volgen van de instructies die zij voor vertrek mogelijk hebben gekregen van hun mensenhandelaren grote risico's met zich kan meebrengen. Er wordt onderzocht of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en of een strafrechtelijk onderzoek kan

151 Dit was de formele startdatum. Sinds 2006 werd door NIDOS, landelijke (gezins)voogdij-instelling voor vluchtelingen en asielzoekers, met ketenpartners al gewerkt met beschermde opvang.

152 Zie onder meer de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 4 november 2008 over de voortgangsrapportage *pilot* beschermde opvang (*Kamerstukken II 2008/09, 27 062, nr. 63*).

153 Maximaal twaalf jongeren per locatie.

worden ingesteld. Wanneer een verblijfsvergunning niet aan de orde is, wordt gewerkt aan voorbereiding van de terugkeer. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de organisatie van de beschermde opvang en methodiekontwikkeling¹⁵⁴; de uitvoering gebeurt door contractpartners.¹⁵⁵

*De methodiek*¹⁵⁶

In de methodiek moet rekening worden gehouden met een aantal specifieke kenmerken van de bewoners:

- er zijn grote culturele, religieuze en sociaal maatschappelijke verschillen en grote verschillen tussen jongens en meisjes;
- veel jongeren hebben een laag zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen;
- een aantal meisjes vertoont geseksualiseerd gedrag door ervaringen tijdens de reis;
- er zijn relatief veel zwangerschappen – vaak ontstaan door verkrachtingen onderweg – en zeer jonge moeders;
- er zijn veel fysieke klachten, veel gevoelens van woede, verdriet, schaamte en machteloosheid en er is een hoog stress- en spanningsniveau.

Voor de methodiekontwikkeling wordt geput uit informatie over in de hulpverlening werkzame factoren (de *what works* principes), literatuur over doelgroepen met nauw verwante problematiek, zoals slachtoffers van loverboys en diverse theoretische invalshoeken. De begeleiding kent een gefaseerd proces dat loopt van Fase 1 Motiveren en beschermen (acht a twaalf weken), naar Fase 2 Groei naar vrijheid (minimaal acht weken). Voor iedere fase is omschreven wat de taken en rollen van de mentor zijn, welke bescherming er wordt geboden, hoe wordt samengewerkt met de voogd, en wat de einddoelen zijn. Criteria voor Fase 1 zijn bijvoorbeeld: de jongere heeft een vertrouwensband met minimaal één volwassene en er is aangifte gedaan of duidelijk geworden waarom niet. Voor Fase 2: de jongere gaat op verantwoorde manier om met gegeven vrijheid, is voldoende weerbaar en heeft inzicht in toekomstwensen. De oorspronkelijk voorziene derde en mogelijk vierde fase zijn nog niet gerealiseerd.

Nidos heeft de voogdij over de jongeren,¹⁵⁷ ziet toe op de begeleiding en doet aangifte bij eventuele vermissing. De politie is verantwoordelijk voor onderzoek naar vermissing. Het Protocol vermissing ama's, dat al geruime tijd bestaat, maar dat in het verleden niet bij alle ketenpartners bekend was en waarmee niet werd gewerkt,^{NRM5} wordt – in aangepaste vorm – weer gebruikt. Er is daartoe een overzichtelijk stappenplan voor de vermissing van een amv opgesteld, en geïmplementeerd in de regio's waar de *pilot* BO draait. Het voornemen is om dit verkorte protocol ook op te nemen in het landelijke handboek vermiste personen van het

154 De methodiekontwikkeling is uitbesteed, BNRM maakt deel uit van de begeleidingscommissie.

155 Stichting Jade en de Zuidwester.

156 Gebaseerd op conceptversie methodiek 12 juni 2009. Overigens is het op zijn minst opmerkelijk te noemen dat de methodiek na anderhalf jaar operationeel zijn en zes maanden voor de afloop van de *pilot* nog niet definitief is, en trainingen gebaseerd op deze methodiek pas in het najaar gestart zullen worden.

157 De voogdij kan bij risicojongeren binnen 24 uur geregeld worden. Uit het jaarverslag 2008 van Nidos blijkt dat voor hen een belangrijke legitimatiegrond voor plaatsing in de BO is dat er onderzoek loopt naar de mensenhandel en de jongere erkent dat hier sprake van is. Tevens constateert Nidos dat plaatsing naar een open setting zo spoedig mogelijk dient te geschieden, en dat dit steeds vaker kan omdat slachtoffers minder 'vastzitten' aan de handelaren dan in het verleden. Dit kan onder meer het geval zijn omdat er onderweg naar Nederland al sprake is van verhandeling.

KLPD.¹⁵⁸ EMM zorgt voor centrale verwerking van signalen ten behoeve van vroegtijdige onderkenning van eventueel misbruik en het maken van voorstellen voor strafrechtelijk onderzoek. De IND streeft ernaar binnen drie maanden¹⁵⁹ te beslissen op de asielaanvraag. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft tot taak het vertrek uit Nederland te bevorderen van de amv's die geen zicht hebben op rechtmatig verblijf in Nederland. Voor jongeren die door toedoen van hun familie zijn verhandeld wordt alternatieve opvang gezocht. IOM faciliteert zelfstandig vertrek. De omvang van de doelgroep werd op basis van de instroomcijfers van zogenoemde risico-amv's van de eerste zes maanden van 2006 geschat op 80 personen per jaar. In deze periode waren dit met name jongeren uit Nigeria en India. Op 4 november 2008 is de Kamer bericht over de voortgang van de *pilot*. Hierin werd gemeld dat de jongeren de eerste drie maanden in de opvang 24 uur per dag onder toezicht staan en dat begeleiding met name gericht is op het vergroten van kennis, vaardigheden en weerbaarheid en het bereiken van een alternatief toekomstperspectief.

Voortgangsrapportage en Rapportage Vreemdelingenketen

Uit de voortgangsrapportage van november 2008 blijkt dat er sinds de start van de *pilot* tot en met 2008 ca. 120 jongeren zijn opgevangen. Er zijn drie jongeren zelfstandig teruggekeerd met hulp van IOM en er is een jongere gedwongen uitgezet na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Naast Nigeria en India waren er nog diverse andere herkomstlanden, o.a. China, Sierra Leone, Somalië, Guinee en Angola. In deze periode zijn achttien jongeren uit de opvang verdwenen. Elf jongens uit India, vijf jongeren uit China (drie jongens, twee meisjes), één meisje uit Nigeria, en één meisje uit Sierra Leone. Hierna zijn extra veiligheidsmaatregelen genomen en is er verscherpt toezicht vanuit Politie en KMar gekomen. Er was al met al een sterke daling van het aantal meisjes uit Nigeria, waarvan in dezelfde periode (jan-okt) zowel in 2006 en 2007 een groot aantal verdwenen. In deze periode verdwenen er in 2006 33 Indiase jongens en in 2007 28. Daarbij moet wel worden verdisconteerd dat de instroom in deze periode hoger was.

Tot slot maakt de voortgangsrapportage melding van twee Indiase jongens die na verdwijning en internationale signalering hiervan in Frankrijk zijn aangetroffen. Er is toen een verzoek ingediend om overbrenging naar Nederland, dat door Frankrijk is gehonoreerd. Voordat de termijn was verstreken voor deze uitlevering en Nederland alle maatregelen kon nemen voor de overdracht, is de bewaring van deze jongeren op last van de Franse rechter opgeheven. De Indiase jongens hebben zich vervolgens in Frankrijk aan het toezicht onttrokken. Dergelijke problematiek vraagt om een gezamenlijke Europese aanpak om te voorkomen dat deze jongeren (wederom) in een uitbuitingssituatie terechtkomen.

Uit gesprekken met de opvanglocaties blijkt ook dat veel van de meisjes die in de opvang terechtkomen, zwanger zijn. Dit vraagt om een daarop toegesneden aanpak op deze locaties. WODC zal over de *pilot* beschermde opvang een eindevaluatie verrichten, waarbij onder

158 Schriftelijke informatie DMB, Justitie.

159 De wettelijke beslistermijn van zes maanden is van toepassing, maar het voornemen van de IND om in beginsel binnen drie maanden te beslissen is gelegen in het belang voor de risico-amv met asielaanvraag om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het verblijfsperspectief in Nederland. Vanuit de hulpverlening kwam hierop, onder andere tijdens bijeenkomsten van het ama-platform, de kritiek dat het vertrouwen van de amv en het werkelijke verhaal niet te verkrijgen zijn onder tijdsdruk.

meer zal worden gezien in hoeverre sprake is geweest van afname van verdwijningen van risico-amv's.

De beslotenheid is een belangrijk onderdeel van de beschermde opvang, maar tegelijkertijd een punt van enige zorg¹⁶⁰ ten aanzien van het beperken van de bewegingsvrijheid van de jongeren in kwestie, ook al gebeurt dit in hun belang. Vanuit de advocatuur wordt enige kritiek gehoord op de plaatsing zonder machtiging van de kinderrechter.¹⁶¹ Hierbij past de kanttekening dat deze beperking van de bewegingsvrijheid nog niet betekent dat de opvanglocaties te zien zijn als gesloten jeugdzorg. Het is de voogd die de meisjes daar plaatst.¹⁶²

4.6.3 Gesloten jeugdzorg

Algemeen

De opvang en behandeling van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting is complex. Voor sommige meisjes is het zo lastig om los te komen van een loverboy dat ze frequent weglopen uit de opvangvoorziening en zich onttrekken aan elke hulpverlening. Opneming in een gesloten voorziening is dan helaas onvermijdelijk.¹⁶³ Vanzelfsprekend blijft daarbij steeds voorop staan dat de opneming nooit een doel in zichzelf is, maar onder omstandigheden het minst kwade middel vormt. Vanuit dit uitgangspunt gaat het erom hoe voor deze groep binnen de geslotenheid de beste opvang en behandeling kan worden gerealiseerd. Daarbij zijn kleinschaligheid, alleen meisjes en bescherming sleutelwoorden. In NRM5 is de noodzaak al aangegeven van het vinden en toepassen van alternatieven voor het simpelweg opsluiten van deze groep meisjes, en deze noodzaak geldt nog steeds.

Er is geen reden om de groep van meisjes voor wie gesloten opvang onvermijdelijk is, uit te sluiten van de exploratie van de categorale opvang met de *pilot*. In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Bij het onderzoek kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals de hiervoor beschreven Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* alsnog mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie meisjes voor wie opneming in een gesloten voorziening het meest aangewezen is.

160 Zie onder meer Boermans, 2008.

161 Ook is vanuit de advocatuur opgemerkt dat er toezicht van de Inspectie Jeugdzorg zou moeten komen vanwege het aspect van de vrijheidsbeperking.

162 Voor die groep waarvan de problematiek zeer ernstig is, bestaat toegang tot de gesloten jeugdzorg. Volgens uitvoeringsbesluit jeugdzorg hebben ook niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen toegang tot jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek. Voor gesloten jeugdzorg is wel een machtiging van de kinderrechter vereist.

163 Instituut voor jeugdzorg en Onderwijs Horizon, in: Van Dijke e.a., 2006.

Voor opnemng in een gesloten voorziening is een jeugdzorg-indicatie nodig. Daarnaast is er de ‘open’ geïndiceerde jeugdzorg. Voor de jeugdzorg is de minister voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk. Blijkens de voortgangsrapportage¹⁶⁴ richt de minister voor Jeugd en Gezin zich primair op de preventie. Dat is heel belangrijk. Er zijn ook vele projecten op dat vlak (zie §4.6.4). Dat dit helaas onvoldoende is, is evident. Het is dan ook noodzakelijk om binnen de (residentiële) jeugdvoorzieningen landelijke en categorale opvang te realiseren en daarvoor voldoende capaciteit en toegesneden methodiek te ontwikkelen.¹⁶⁵

Wet op de jeugdzorg

Op 1 januari 2008 is de Wet op de jeugdzorg gewijzigd, waarmee de splitsing in de jeugdzorg tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten in theorie werd gerealiseerd. Er was veel kritiek op de samenplaatsing van minderjarigen met een zogenoemde civiele machtiging en minderjarigen die op grond van delictgedrag waren geplaatst, als straf of maatregel, of in voorlopige hechtenis.¹⁶⁶ De overgang van alle minderjarigen met een civiele machtiging van de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's) naar de accommodaties voor gesloten jeugdzorg moet per 1 januari 2010 een feit zijn. Daarvoor zijn of worden in de periode 2008 – 2010 acht JJI's omgevormd tot accommodatie gesloten jeugdzorg. Ook zal per 1 januari 2010 een aantal JJI's tijdelijk worden aangewezen als accommodaties gesloten jeugdzorg. Vanaf 1 augustus 2009 kunnen jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg alleen nog aangemeld en opgenomen worden in een accommodatie gesloten jeugdzorg. Deze overgangsperiode is bedoeld om de capaciteit op orde te krijgen.

Capaciteit

Zoals verwoord door de minister voor Jeugd en Gezin in zijn brief van 7 juli 2009 aan de Kamer is het aantal plaatsen niet zonder meer gelijk aan het benodigde aantal plaatsen gesloten jeugdzorg. Onduidelijk is wat dat zal betekenen voor de groep (mogelijke) slachtoffers van loverboys. Thans is er voor meisjes een opvangcapaciteit (géén behandeling) van 114.¹⁶⁷ Een groot probleem is al jaren de doorplaatsing naar (gesloten of open) behandelinrichtingen. De minister voor Jeugd en Gezin wil de gemiddelde behandelduur jeugdigen fors vermindern.¹⁶⁸ Ook wordt bij de voorzieningen van gesloten jeugdzorg geen onderscheid gemaakt

164 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

165 Initiatieven zijn bijvoorbeeld die van Fier Fryslân te Leeuwarden en De Hoenderloo Groep te Apeldoorn, die plannen hebben ontwikkeld om een samenwerking aan te gaan met de ambitie om gespecialiseerde jeugdzorg te creëren, met name gericht op slachtoffers van loverboys (schriftelijke informatie Fier Fryslân) en Cardea Jeugdzorg in Alphen aan de Rijn die op zoek is naar accommodatie voor opvang, specifiek bestemd voor tienermoeders en slachtoffers van loverboys (AD, 15 september 2009).

166 Ook commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa Hammerberg had in zijn rapport van 5 januari 2009 kritiek op deze samenplaatsing waarbij het feit dat in één inrichting zowel een slachtoffer van mensenhandel als de betrokken mensenhandelaar waren opgenomen, een belangrijke rol speelde.

167 De Lindenhorst heeft 54 plaatsen en Alexandra heeft 60 plaatsen.

168 Brief van 7 juli 2009 betreffende gesloten jeugdzorg: opbouw capaciteit en einde overgangsperiode, kenmerk JZ/GJ-2935747.

tussen opvang of behandelinrichtingen.¹⁶⁹ Dit zou een voordeel kunnen betekenen en in ieder geval doorstroomperikelen moeten voorkomen dan wel verminderen. Anderzijds bestaat het risico dat door capaciteitsgebrek slachtoffers van loverboys dan in het geheel niet geplaatst kunnen worden. Niet duidelijk is of er binnen de gesloten jeugdzorg specifiek behandelplaatsen voor de groep (mogelijke) slachtoffers van loverboys zullen zijn en wat daar de vorm van zal zijn: gemengde accommodaties, gemengde accommodaties met meisjes- en jongensgroepen, accommodaties specifiek voor deze groep (categoraal), dan wel wat de behandelmethodiek zal zijn.

Methodiek

In het voortgangsverslag van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009¹⁷⁰ wordt aangegeven dat de minister voor Jeugd en Gezin zich bezighoudt met de preventie en aanpak van minderjarige slachtoffers van loverboys en dat er in de jeugdzorg hulpverleningsprogramma's zijn "die ervoor zorgen dat meisjes die gevoelig zijn voor loverboys meer weerbaar worden tegen kwalijke invloeden". Er zijn, zoals verderop in dit hoofdstuk wordt beschreven, vele loverboyprojecten van verschillende aard. Maar dat neemt helaas niet weg dat de opvang en de residentiële hulpverlening aan deze meisjes een urgent probleem vormen en dat het van belang is, met name ook voor de gesloten jeugdzorg, hiervoor methodiek te ontwikkelen. Binnen de JJI's is thans in de opvangfase geen specifieke behandelmethodiek voor deze groep.¹⁷¹ In het voortgangsverslag is in dit kader aangegeven dat "in het kwaliteitskader gesloten jeugdzorg is opgenomen dat de behandeling van jeugdigen in een gesloten jeugdzorginstelling moet zijn toegesneden op zijn individuele problematiek." Dit zegt niets over specifieke behandeling voor slachtoffers van loverboys.

Toezicht

De doelgroep van civielrechtelijk geplaatste minderjarigen die thans in de JJI's terechtkomen, is vaak niet eenvoudig. De Inspectie Jeugdzorg voert entreetoetsen uit bij de instellingen die starten met gesloten jeugdzorg, met uitzondering van voormalige JJI's. Er is enige zorg of de instellingen van de gesloten jeugdzorg direct in staat zijn om deze moeilijk te beschermen en te behandelen groep de vereiste zorg te bieden.

Gesloten jeugdzorg Haaglanden

In het inspectierapport over de entreetoets van Haaglanden wordt gesproken over een terrein dat zo open is dat er communicatie mogelijk is met andere jongeren die op het terrein rondhangen, dat er spullen door hekken heen aan de jongeren konden worden gegeven, dat jongeren 's avonds op elkaars kamers konden komen en ook zijn er loverboys rond het terrein gesignaleerd. Ook was er in de periode van mei 2008 – oktober 2008 63 maal sprake van jongeren die

169 Info DJI, afdeling IJZ.

170 Maatregel 5.

171 Zie ook het onderzoek van Hamerlynck, 2008, naar psychopathologie en seksueel risicogedrag van meisjes die in een JJI verbleven, zowel op strafrechtelijke en civielrechtelijke basis.

wegliepen, hetgeen door de lage hekken rondom de locatie zeer makkelijk was.¹⁷² In dit geval constateerde de Inspectie dat “de jongeren bij JJC een groot risico lopen betrokken te raken bij incidenten die hen schaden dan wel waarin zij anderen schade berokkenen. Eveneens is er een groot risico dat de jongeren zullen wegllopen. Het feit dat zich rond het gebouw derden, waaronder loverboys, ophouden die het niet goed met de jongeren voorhebben, maakt dit des te verontrustender.” Juist voor slachtoffers van loverboys is een opname in de gesloten jeugdzorg een maatregel die hen tegen zichzelf moet beschermen en zijn dergelijke aanwijzingen zeer verontrustend. Na deze entreetoets heeft de JJC diverse maatregelen genomen om de veiligheid van de jongeren te garanderen en is de JJC onder verscherpt toezicht geplaatst door de Inspectie. Binnen een jaar voert de Inspectie een hertoets uit met hetzelfde beoordelingskader als in de entreetoets, zodat de resultaten vergelijkbaar zijn.

*18 – 21 jaar*¹⁷³

Uit cijfers van DJI blijkt dat op 7 juli 2009 jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg gemiddeld ruim vier maanden in een opvang-JJI en bijna een jaar in een behandel-JJI zitten.¹⁷⁴ Gesloten jeugdzorg zou in principe ook mogelijk zijn voor jongeren tot 21 jaar.¹⁷⁵ Het is echter de vraag of dit te verenigen is met het Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Ingevolge artikel 5 EVRM mogen minderjarigen alleen gesloten geplaatst worden om toe te zien op hun opvoeding. De wetgever heeft over de mogelijke strijdigheid van artikel 29a lid 1 WJZ met artikel 5 EVRM het volgende opgemerkt: “Juist ook in de context van de jeugdzorg kan het hanteren van een flexibele benadering noodzakelijk zijn. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd betekent in het geval van jeugdzorg niet per definitie dat de noodzaak en mogelijkheid tot opvoeding voorbij is. Ouders houden immers ook niet ogenblikkelijk op met opvoeden als hun kind meerderjarig wordt. (...) In verband met het proportionaliteitsvereiste is van groot belang hierbij aan te tekenen dat deze oprekking uitsluitend geldt voor zover het gaat om voortzetting van jeugdzorg in gedwongen kader die is aangevangen vóór het bereiken van de algemene meerderjarigheidsleeftijd én nog steeds sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, die nog steeds noodzaken tot gesloten zorg. Het gaat hier dus om cumulatieve vereisten. (...) De keuze voor de leeftijd van 21 jaar is gebaseerd op de ervaring dat een effectieve behandeling binnen een beperkt aantal jaren afgerond is. Door het mogelijk maken van het doorlopen van gesloten jeugdzorg tot de jeugdige 21 is, kan ook bij opnemings van een 17 jarige, nog ten minste een programma van drie jaar worden afgewerkt. In aansluiting hierop kan nog tot de jeugdige 23 wordt, op vrijwillige basis nazorg, waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg, worden geboden.”¹⁷⁶

172 Inspectie Jeugdzorg en Inspectie gezondheidszorg, Entreetoets JJC, Onderzoek naar de gesloten jeugdzorg bij Jeugdformaat/Jutters- Combinatie in Haaglanden, februari 2009.

173 Zie ook Hoofdstuk 2, §2.5.

174 In individuele jeugdzaken. Dit is een momentopname maar zou volgens de afdeling IJZ van de DJI een redelijk standvastig beeld zijn.

175 Art 29a WJZ.

176 *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p.8.*

De Raad van State was kritisch over de verenigbaarheid van art. 29a WJZ met art. 5 van het EVRM. Er heeft zich inmiddels een lijn in de jurisprudentie ontwikkeld dat de gesloten jeugdzorg bij 18-plussers onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden als de jeugdige al behandeld wordt en als sprake is van een overgang naar een ander verblijf (bijvoorbeeld een Bopz-instelling).¹⁷⁷

4.6.4 Alternatieve opvang

Valor is een project waarover in NRM5 reeds informatie is opgenomen. Hieronder wordt ingegaan op de sindsdien verrichte procesevaluatie en het rapport van de inspectie Jeugdzorg.

Valor

Met Valor bood de Hoenderloo Groep meisjes met ernstige problemen met relaties en seksualiteit,¹⁷⁸ onder wie (potentiële) slachtoffers van loverboys, een alternatief voor (civiel-rechtelijke) gesloten plaatsing. In het kader van het Valor-project gingen meisjes een half jaar naar India, waar een basis voor behandeling gecreëerd zou worden door hen, zonder ze op te sluiten, te separeren van de Nederlandse omgeving, een cultuurshock te laten beleven en zorgtaken te geven voor kinderen die er slechter aan toe waren dan zij zelf. Het was de bedoeling om dit halve jaar buitenland te laten volgen door een half jaar orthopedagogische leefgroep in Nederland en een half jaar nazorg.¹⁷⁹ Om organisatorische en financiële redenen zijn de laatste twee fasen echter niet gerealiseerd. Terpstra en Van Dijke (2008) voerden een procesevaluatie uit op het in begin 2008 beëindigde project, waar in totaal 18 meisjes in de leeftijd van twaalf tot 17 jaar aan hebben deelgenomen. Veel van de meisjes kwamen uit multiprobleemgezinnen, hadden ingrijpende gebeurtenissen meegemaakt (waaronder geweld en misbruik), hadden gedragsproblemen en al een forse hulpverleningsgeschiedenis achter de rug vóór Valor. Valor slaagde erin de meisjes zonder ze op te sluiten los te weken van hun omgeving, en zij vonden ook de rust om over zichzelf en hun situatie na te denken, er ontstond probleembesef en de motivatie om in Nederland ‘een ander leven op te bouwen’. Maar het bleek, anders dan verwacht, niet gemakkelijk de veiligheid van de meisjes in de buitenwereld te garanderen. Hun seksueel wervende gedrag was niet meteen verdwenen en de terughoudende seksuele moraal binnen India bleek niet te gelden voor contacten tussen Indiase mannen en westerse vrouwen. Het pedagogische klimaat werd steeds repressiever om de meisjes tegen zichzelf te beschermen, terwijl hun behoefte aan spanning en sensatie groot was. Een bijkomend probleem was dat de medewerkers geen werkvergunning hadden en op een toeristenvisum werkten, waardoor formele contacten met officiële instanties zoals de politie niet mogelijk waren. In de Valormethodiek was veel ruimte voor het opbouwen van een intensieve persoonlijke relatie doordat één begeleider met twee meisjes of een

¹⁷⁷ Zie in dit verband Hof Arnhem, 26 mei 2009, LJN: 3938, Hof Den Haag, 26 maart 2009, LJN: BH9207 en anders Rb. Amsterdam, 23 januari 2009, LJN: BH0778.

¹⁷⁸ Oorspronkelijk werd de doelgroep van Valor aangeduid als slachtoffers van loverboys.

¹⁷⁹ De Hoenderloogroep, *Methodiekbeschrijving Inzien of afzien*.

stel met drie meisjes woonde in een voor hen allen vreemde omgeving. De onderzoekers benadrukken dat het om een professionele vertrouwensrelatie moet gaan en raden in geval van een doorstart aan met concretere behandelplannen en super- en intervisie te werken. Toekomstgerichtheid is daarbij ook van belang; de buitenlandinterventie was erg op zichzelf komen te staan waardoor de overgang naar de situatie in Nederland groot was. Na terugkeer in Nederland is nog een periode intensieve begeleiding nodig, onder andere gericht op de relatie met het sociale netwerk. Veiligheid na terugkeer is ook een belangrijk aandachtspunt; de ‘verkeerde mannen’ zijn de meisjes weliswaar niet op komen halen in India, maar wisten een deel van hen na terugkeer wel weer te vinden en de onderzoekers konden niet beoordelen of de meisjes afgekickt waren van hun ‘relatieverslaving’.

De Inspectie Jeugdzorg deed onderzoek naar Valor¹⁸⁰ en richtte zich daarbij, wegens ontbreken van wettelijke bevoegdheid om zelf direct toezicht te houden op projecten in India, op het toezicht van de Nederlandse zorgaanbieder, de Hoenderloo Groep. De Inspectie oordeelde dat er bij de start van het project onvoldoende schriftelijke afspraken waren gemaakt met de begeleiders in India over de randvoorwaarden voor veiligheid en dat die ook niet voldoende werden bewaakt. Wel werden bij incidenten – er werden er twaalf gemeld, in vijf gevallen ging het om seksuele incidenten, in één geval om contact met een Indiase loverboy – meteen maatregelen genomen voor veilige opvang. De Inspectie beveelt aan bij buitenlands zorgaanbod aandacht te besteden aan bijzondere risico’s voor de jeugdigen wat betreft het land en de cultuur, de problematiek en de leeftijd van de doelgroep en afspraken te maken over randvoorwaarden voor de veiligheid wat betreft toezicht, omgaan met incidenten, bereikbaarheid van een cliëntenvertrouwenspersoon en de mogelijkheid om een klacht in te dienen.¹⁸¹ De Hoenderloogroep werkt aan een Valor II in West Europa. Hiervoor is de methodiek van Valor I doorontwikkeld. Er lopen inmiddels subsidieverzoeken voor dit project, waarvan de eventuele doorstart van Valor afhankelijk is.

Ervaringen Valor

In een vervolg op haar eerste boek heeft Maria Mosterd het boek *Bindi* geschreven over haar verblijf (twee maal vijf maanden) bij het project Valor van de Hoenderloo Groep. Uit dit boek komt, net als uit bovenvermelde evaluaties, naar voren dat een aantal van de fundamenten voor dit project vooraf niet goed zijn geregeld. Het project werd belemmerd door het ontbreken van een rechtspositie in India. Ook het traject in Nederland en scholing bleek niet goed georganiseerd. Dit is onverantwoord bij een doelgroep met dergelijke problematiek. Tegelijkertijd komt uit het boek ook naar voren dat de opzet van de methode, namelijk afstand creëren van de leefsituatie in Nederland, persoonlijke 24-uurs begeleiding en hierdoor inzicht in het eigen leven in Nederland en eigen rol hierin te vergroten, wel een mate van effect lijken te sorteren. Hoewel de structuur eromheen zeker beter vormgegeven dient te worden, kan voor sommige meisjes deze methodiek bijdragen aan het loskomen van de situatie waar zij zich in verkeren, zonder dit binnen een gesloten setting in Nederland te doen.

180 Kort verslag van de beleidsanalyse van het programma Valor in India, Inspectie jeugdzorg Utrecht april 2008.

181 Inspectie Jeugdzorg, 2008.

Ook *La vie ordinaire* richt zich op (potentiële) slachtoffers van loverboys.

La vie ordinaire

Het woon/werkproject *La vie ordinaire* van de Stichting ‘Het gewone leven’ is een buitenlandproject binnen Europa, bedoeld voor meisjes vanaf 15 jaar die zijn vastgelopen, “het risico lopen met grensoverschrijdend gedrag te maken te krijgen” en een nieuwe start nodig hebben, onder wie (potentiële) slachtoffers van loverboys.¹⁸² Maximaal vier meisjes verblijven drie tot vijf maanden in een klein, door twee maatschappelijk werkers gerund vakantieverblijf in centraal Frankrijk. Daar werken zij mee en krijgen ze één van de maatschappelijk werkers als coach toegewezen. De Stichting werkt vanuit “o.a. de competentiegerichte benadering”, heeft geen therapeutisch doel, maar gaat ervan uit dat een meisje “na verblijf, in een omgeving zonder invloed van familie en vrienden, gemakkelijker een nieuwe start in Nederland” zal kunnen maken.¹⁸³

Mede op basis van de Valor-ervaringen is het van belang dat meer informatie over de theoretische basis van de interventie, de structurering, planning en fasering ervan, eventuele hulp aan het gezinssysteem en het vervoltraject in Nederland aanwezig is. Ook is het belangrijk om bij het opzetten van dergelijke projecten de aanbevelingen van de Inspectie Jeugdzorg¹⁸⁴ ter harte te nemen. Met name gelet op de kwetsbare doelgroep is het van belang dat er toezicht is op zorgaanbieders.

Financiering opvang

Er is een aantal signalen bij BNRM binnengekomen over de problemen met betrekking tot financiering van opvangplekken voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarvoor geen indicatie van BJZ aanwezig is. Hierdoor komen de kosten hiervoor vaak ten laste van de ouders van deze meisjes, of kan opvang niet zo lang als gewenst worden doorgezet.

4.6.5 Ambulante hulpverlening

Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam

Veldwerkers van Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (PMW) bezoeken regelmatig de prostitutielocaties in Rotterdam. In 2007 bezochten zij 48 locaties en hadden contact met 56 prostituees. Daarnaast heeft PMW in 2007 intensieve individuele begeleiding gegeven aan 207 cliënten die in de prostitutie werken. Daarvan hebben er 141 te maken gehad met gedwongen prostitutie, of werd vermoed dat zij hiervoor werden geronseld. In 81 gevallen ging het om voortgezette hulpverlening (doorlopend vanuit 2006); 60 trajecten werden in 2007 opgestart, waarvan 37 jeugdigen betroffen (dat wil zeggen jongeren tot 23

182 Mits zij gemotiveerd zijn, zonder alcohol en drugs kunnen, geen ernstige lichamelijke of verstandelijke beperking hebben en niet langer dan drie maanden in de prostitutie hebben gewerkt.

183 Informatiefolders van ‘Het gewone leven’, www.hetgewoneleven.nl.

184 Inspectie Jeugdzorg, 2008.

jaar) waarvan 14 als minderjarige aangemeld. 50% van deze minderjarigen had op minderjarige leeftijd ook in de prostitutie gewerkt.

In 2008 werden totaal 167 cliënten begeleid, waaronder 117 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Dit betroffen zeven mannen en 110 vrouwen. 50 trajecten voor slachtoffers van mensenhandel werden in 2008 opgestart, de overige betroffen trajecten uit voorgaande jaren. Het betrof hierbij 31 gevallen van (vermoedde) jeugdprostitutie, waarvan acht maal aanmelding in de preventieve sfeer lag. Het was soms niet helemaal duidelijk of iemand al op minderjarige leeftijd in de prostitutie werkte, in tien van de 21 gevallen was dit in ieder geval zo.¹⁸⁵ Overigens zet de daling van de aanmeldingen van jeugdprostitutie door¹⁸⁶ maar dit wordt verklaard door de opgedane expertise van PMW wanneer er echt sprake is van ronselen voor prostitutie. In het verleden bleek dat er veelal wel sprake was van een zorgelijke situatie maar dat jongeren niet direct risico liepen, waardoor mensen werden geregistreerd waarbij dit achteraf niet nodig bleek. Overigens zien zij wel een stijging in het aantal mannelijke slachtoffers. Om contacten te leggen is een gespecialiseerde veldmedewerker aangenomen, die zowel persoonlijk als via internet jongens werkzaam in de prostitutie opzoekt.

Casus mannelijk slachtoffer in de prostitutie

L (21 jaar) is geboren in Armenië. Zijn vader was Azerisch en zijn moeder Armeens. Vanwege de afkomst van zijn vader werden beide ouders vermoord toen L. één jaar oud was. Met zijn oma vluchtte hij naar Oekraïne. Toen hij zeven jaar was, stierf zijn oma. Onbekende mensen brachten hem daarom naar een weeshuis. Hier werd hij gediscrimineerd en mishandeld wegens zijn afkomst. Toen L. 13 was, ontmoette hij op de markt een vrouw die hem snoep aanbod en hem beloofde dat hij weg zou kunnen uit het weeshuis. Hij ging met de haar mee en werd in haar huis in de kelder gegooid. Hier trof hij meer kinderen aan. De kinderen werden door verschillende mannen verkracht. Toen L. 15 was verkocht de vrouw hem. Hij werd in een auto gestopt en kwam in Bulgarije terecht. Met andere kinderen samen moest hij daar in de prostitutie werken. Vervolgens werd hij naar Frankrijk verhandeld. Daarna werd hij tegen zijn zin in Amsterdam in een club tewerkgesteld. December 2007 zou hij naar Duitsland gebracht worden maar hij wist tijdens de rit te ontsnappen. Op een NS station werd hij door de politie gevonden. Hij is in de opvang geplaatst en wordt daarnaast begeleid door PMW. In de loop van het hulpverleningstraject is hij zienderogen opgeknapt. Hij heeft nog steeds nachtmerries over het verleden maar hij kijkt ook naar het heden.

PMW coördineert het netwerk mensenhandel voor hulpverlening en opvang in Rotterdam en biedt volwassen slachtoffers van mensenhandel support aan in groepsverband (een lotgenotengroep voor traumaverwerking). Ook heeft PMW een maatjesproject, waarin slachtoffers van mensenhandel worden gekoppeld aan een maatje om leuke dingen mee te doen. Het

185 Er bestonden aanwijzingen dat deze jongeren werden klaargestoomd voor werken in de prostitutie. De andere jongeren hebben daadwerkelijk in de prostitutie gewerkt.

186 Aanmeldingen betreffen jongeren voor wie een intensief hulpverleningstraject wordt gestart; er worden ook meldingen gedaan van vermoedens, jongeren die al elders in een hulpverleningstraject zitten, woonachtig zijn in een andere regio etc. In 2006 108 meldingen, 2007 106 en 2008 104 meldingen.

blijkt moeilijk te zijn om een geschikt maatje te vinden. In 2007 zijn vier geschikte koppelingen tot stand gebracht en zes cliënten staan op de wachtlijst. Tevens is er een meidengroep voor laag opgeleide meisjes om hun seksuele en relationele weerbaarheid te verhogen en is er een groep voor vrouwen die al in de prostitutie hebben gewerkt. Samen met de zelfhulporganisatie Stop Loverboys Nu loopt er ook een groep voor de ouders van slachtoffers van mensenhandel. Tot slot geeft PMW ook voorlichting aan zowel professionals als jeugdigen ter preventie van jeugdprostitutie. PMW levert structureel gegevens aan bij CoMensha. Omdat PMW ook werkzaam is als meldpunt jeugdprostitutie in Rotterdam Rijnmond ontvangt zij ook gegevens van CoMensha. In een aantal gevallen blijkt deze informatie niet volledig.¹⁸⁷

Prostitutie en Gezondheidscentrum 292 (P&G 292)

In het in april 2008 geopende Prostitutie & Gezondheidscentrum 292 in Amsterdam werkt een multidisciplinair team van sociaal verpleegkundigen en voorlichters van de GGD en maatschappelijk werkers van HVO-Querido – in nauwe samenwerking met verschillende hulpverleningsinstanties voor prostituees – aan vergroting van de zelfredzaamheid van prostituees. Doelstellingen zijn: verbeteren van de gezondheid, verbeteren van de maatschappelijke en arbeidsrechtelijke positie en signaleren en voorkomen van geweld en seksuele uitbuiting. Op 23 september 2008 vermeldde de gemeente Amsterdam op de site dat prostituees in Amsterdam de weg naar het centrum goed weten te vinden. Sinds de opening hadden zich 35 prostituees gemeld voor maatschappelijke begeleiding, onder hen één man. Van hen wilden er 23 stoppen met het prostitutiewerk. Prostituees die willen stoppen worden begeleid in een loopbaanontwikkelingstraject. In dit traject wordt met de cliënt gewerkt aan onder meer huisvesting, inkomen, schuldhulpverlening, psychosociale hulp en verdere loopbaanontwikkeling. De veldwerkers die vanuit het P&G292 werken hadden op dat moment 400 contacten met prostituees gehad en de sociaal verpleegkundigen hadden 220 soa-consulten uitgevoerd en 140 hepatitis B vaccinaties. Ook werden workshops gegeven over boekhouding en belastingzaken en werden Nederlandse taalles en weerbaarheidstrainingen gegeven. Prostituees met psychosociale problemen of prostituees die slachtoffer zijn van uitbuiting en geweld, worden begeleid door in prostitutievraagstukken gespecialiseerde maatschappelijk werkers. Als een vrouw aangeeft slachtoffer te zijn van mensenhandel wordt contact gelegd met de Zedenpolitie en het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel. Als zorgcoördinator in Amsterdam voorziet ACM in verdere begeleiding.

Uitstapregeling Prostitutie

Tevens kent het Ministerie van Justitie een uitstapprogramma voor prostituees. De onlangs gestarte Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) staat in beginsel open voor alle prostituees (v/m) en derhalve ook voor prostituees uit Bulgarije en Roemenië die als slachtoffer van mensenhandel in Nederland terecht zijn gekomen. Wanneer een prostituee besluit uit te stappen, sluiten de uitvoerende organisatie en de betrokken persoon een con-

¹⁸⁷ Mondelinge informatie PMW.

venant waarin bindende afspraken worden gemaakt over onder andere: gevraagde inzet van de prostituee, te bereiken leerdoelen (dit kan ook de terugkeer naar het land van herkomst zijn), levensstijl (o.a. over gebruik van medicijnen, verdovende middelen) en opbouw van het programma.¹⁸⁸ De hulpverlenende instanties spreken in geval van te verwachten terugkeer af op welke wijze die terugkeer het beste voorbereid kan worden en welke kennis/vaardigheden versterkt kunnen worden. Deelname aan het programma is volgens de brief van de staatssecretaris niet gericht op integratie in de Nederlandse samenleving. Overigens dient dit afhankelijk te zijn van het type verblijfsvergunning, wanneer iemand permanent of voortgezet verblijf toegekend heeft gekregen dient juist de versterking van vaardigheden ook op integratie in de Nederlandse maatschappij gericht te zijn.

Loverboyprojecten

In de Vijfde rapportage van de NRM werd gemeld dat diverse gemeenten loverboyprojecten kennen, er werden enkele voorbeelden genoemd en het loverboyproject in Zwolle werd uitgebreider beschreven. Op verzoek van BNRM inventariseerde Garnier¹⁸⁹ in het kader van een *masterthesis* de (gemeentelijke) preventieprojecten loverboyproblematiek. Zij vond in Nederland in totaal 37 projecten, meestal gericht op voorlichting (33), hulpverlening (20) en deskundigheidsbevordering (19); een klein deel heeft aandacht voor opsporing en vervolging van de daders. De doelgroepen zijn 'risicomeiden' (37), scholen (31), slachtoffers (29), ouders (18), docenten (16), deskundigen (17) en in een beperkt aantal projecten daders (elf) of 'risicjongens'. In de meeste gevallen zijn er meerdere partners bij het project betrokken, zoals naast de gemeenten (22) de GGD (20), scholen (20), Bureau Jeugdzorg (19) en de politie (18). Minder vaak zijn betrokken het OM (zeven), het Jongeren Informatiepunt (JIP) (zes), de RvdK (zes) of nog weer andere instanties, zoals MEE. Omdat er weinig bekend was over daderpreventie in dit verband besteedde Garnier extra aandacht aan projecten die zich (ook) richten op potentiële daders. Zie Garnier (2009) voor een beschrijving van de vijf projecten die zij signaleerde: de Leerstraf Seksualiteit (Rutgers Nissogroep), On Track again (Zwolle), het Project Beeldvorming (theatervoorstelling van Stichting Meerwaarde), het Stedelijk Mobiel Jongeren Team (Den Haag) en het enige project dat specifiek is ontwikkeld voor de doelgroep potentiële loverboys: de Task Force Aanpak Loverboys (Eindhoven).

Zorgprogramma Grensoverschrijdend Gedrag

Fier Fryslân kent ook een Zorgprogramma Grensoverschrijdend Gedrag: een programma dat hulp biedt aan jongeren die door hun eigen grensoverschrijdend gedrag in de problemen komen, onder meer doordat ze in netwerken van loverboys terechtkomen. Voorts is er een meldpunt Loverboy-problematiek en Jeugdprostitutie. Dit meldpunt heeft vooral een advies en consultfunctie voor jongeren, ouders en professionals. Daarnaast richt het zich op de aanpak van de problematiek door structureel overleg met de jeugd- en zedenpolitie

188 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI nr. 89.*

189 Garnier, 2009.

(bijvoorbeeld ten behoeve van het stapelen). In totaal zijn er 270 unieke contacten geweest, 82 (30%) met particulieren en 188 (70%) met professionals. Dit betrof informatie over 18 (vermoedelijke) plegers en 125 (vermoedelijke) slachtoffers. De tussenevaluatie van het project advies en meldpunt loverboys en jeugdprostitutie betreft de periode september 2007 t/m augustus 2008.

4.6.6 Specifieke hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers

BLinN

Bonded Labour in Nederland (BLinN) zet zich vanuit de *empowerment*-gedachte in voor verbetering van de positie van slachtoffers mensenhandel. Dit gebeurt door directe ondersteuning van slachtoffers die zijn uitgebuit in de seksindustrie, huishoudelijk werk of andere sectoren. Ook zet BLinN zich in op het terrein van beleidsbeïnvloeding.

In 2007 stonden betaalde krachten en vrijwilligers 244 slachtoffers bij,¹⁹⁰ onder wie acht mannen.¹⁹¹ De slachtoffers hadden 51 verschillende nationaliteiten; meer dan de helft komt uit Afrika. De meeste slachtoffers (72%) zijn in de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar, negen zijn minderjarig. Nogal wat (buitenlandse) slachtoffers hebben een status die verband houdt met de B9; BLinN signaleert onder haar cliënten een groei van zowel het aantal toekenningen van voortgezet verblijf als het aantal asiestatusen. In totaal 31 cliënten hadden via BLinN een (individueel) maatjescontact, 21 cliënten namen deel aan een supportgroep van lotgenoten,¹⁹² 40 cliënten werden individueel psychosociaal begeleid, 27 cliënten werden juridisch begeleid, en 73 cliënten maakten gebruik van het noodfonds (ongeveer de helft in de vorm van een gift en de andere helft in de vorm van een lening). BLinN ontwikkelde trainingen om slachtoffers te helpen weer deel te gaan nemen aan scholing en werk. Ook organiseerde BLinN in 2007 weer het jaarlijkse informatie- en cultuurfestival waar bijna 90 slachtoffers elkaar ontmoetten en deelnamen aan verschillende workshops. In 2007 rondde BLinN het *pilot* project Samen actief af. In samenwerking met organisaties uit Kameroen en Nigeria werd op verschillende manieren gewerkt aan contacten met herkomstlanden (onder andere door ontwikkeling van preventiemateriaal, en door opvang en ondersteuning van teruggekeerde slachtoffers). Voorts was BLinN actief in de signalering en ondersteuning van slachtoffers mensenhandel in detentie, met name vreemdelingenbewaring en grensdetentie. Zij stonden in totaal 65 gedetineerde cliënten bij. Dit betekende begeleiden van een eventuele aangifte tot de vrijlating, of – als cliënten geen aangifte deden – het blijven bezoeken voor de duur van de detentie (zie de subparagraaf over slachtoffers in vreemdelingendetentie, eerder in dit hoofdstuk). In de toekomst gaat BLinN zich, samen met CoMensha, meer profileren op

190 In 2006 waren dat er 223.

191 Onder hen jonge Indiase mannen die naar Nederland gesmokkeld zijn en mogelijk ook slachtoffer van mensenhandel zijn.

192 Deze vonden plaats in Amsterdam en Rotterdam. In Rotterdam bleek het goed mogelijk een gecombineerde groep van buitenlandse en Nederlandse vrouwen te begeleiden.

landelijk niveau in ondersteuning en begeleiding van regionale hulpverleningsnetwerken en lokale hulpverleners.

In 2008 zijn er minder individuele slachtoffers begeleid, namelijk 227. Deze lichte daling is volgens BLinN te verklaren door de aandacht naar overdracht en inbedding van al ontwikkelde activiteiten op lokaal niveau. De deelnemers aan deze activiteiten worden niet langer meegerekend als deelnemers aan de projecten van BLinN. In deze periode zijn totaal 14 mannen ondersteund. Er is tevens een duidelijke toename te zien van het aantal cliënten dat slachtoffer is geworden van mensenhandel in andere sectoren dan de seksindustrie. Een verklaring hiervoor is dat BLinN zich in 2008 specifiek richtte op de huishoudelijke sector en contact legde met migrantenorganisaties. Ook werd op relatief grote schaal voorlichting gegeven aan risicogroepen. Dit leidde tot ondersteuning van negen slachtoffers van overige uitbuiting. Op het gebied van herkomst van cliënten tonen de statistieken grote diversiteit; 41 nationaliteiten waren vertegenwoordigd. 61% (139) van de cliënten was afkomstig uit Afrika, de top drie van herkomstlanden hier waren Nigeria (64), Sierra Leone (29) en Kameroen (14). 15% was afkomstig uit Azië, met hierbij voor het merendeel mensen uit China (24). Uit de Balkan-regio is het aantal in 2008 verder teruggelopen, Oost- en Centraal-Europa bleven vrijwel gelijk. Het aantal West-Europese cliënten, waaronder Nederland, liep sterk terug van 13 naar vier. Deze gegevens zijn niet in lijn met de slachtofferregistratie van CoMensha, dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de activiteiten van BLinN slechts gedeeltelijk toegankelijk zijn voor Nederlandse slachtoffers. Het merendeel van de cliënten komt hiermee in 2008 uit Nigeria, Sierra Leone, China, Kameroen en Rusland. Wat betreft de leeftijden van cliënten, er werd in deze periode één minderjarige cliënt begeleid. 90 personen waren tussen de 18 en 24 jaar, 67 personen tussen de 25 en 30 jaar, 52 tussen de 31 en 40 jaar, elf slachtoffers waren ouder dan 40 en van zes personen was de leeftijd onbekend. Van de cliënten had 64% een verblijfsstatus die verband hield met de B9-regeling. Hiervan was aan 28 personen voortgezet verblijf op humanitaire gronden toegekend. De ondersteuning van BLinN heeft zich met name gericht op informatie en advies (33%), het noodfonds (19%) vreemdelingenbewaring (16%) en juridische begeleiding (12%). Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, heeft BLinN ook een rapportage uitgebracht over de signalering van slachtoffers mensenhandel in vreemdelingendetentie. Ook is ingezet op bewustwording van mensen werkzaam in detentiecentra.

Een deel van de projecten die BLinN begeleidt wordt door vrijwilligers gedaan. Om tot een landelijke dekking van vrijwilligers hiervoor te komen wordt inmiddels een samenwerkingsverband met Slachtofferhulp en het Rode Kruis opgezet. In 2009 wordt een *pilot* gestart om te zien hoe de juridische begeleiding van slachtoffers van mensenhandel door deze organisaties kan worden vormgegeven. Ook is er in 2008 een cliëntenraad opgezet voor slachtoffers van mensenhandel. Deze groep zal de komende twee jaren door BLinN worden begeleid om daarna als zelfstandige belangenorganisatie door te gaan. Het is de bedoeling dat deze raad met verschillende organisaties gaat meepraten en meedenken over onderwerpen die voor vrouwen uit deze doelgroep van belang zijn. Er is een projectplan hiervoor bij verschillende fondsen ingediend en gehoopt wordt begin 2009 van start te gaan. Positief aan dit initiatief

is dat het zowel kan bijdragen aan *empowerment* van deze groep vrouwen, maar ook een laagdrempelige manier kan zijn om informatie binnen de doelgroep te verspreiden doordat er vrouwen met een soortgelijke achtergrond bij kunnen zitten.

Vital Aid Netherlands

Vital Aid Netherlands is een laagdrempelige organisatie in Den Haag¹⁹³ voor (meerderjarige) West Afrikanen in Nederland. De organisatie houdt zich onder andere bezig met *empowerment* van Afrikaanse vrouwen, waaronder de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Vital Aid begeleidt slachtoffers met hulpvragen en vertelt hen dat het zinvol kan zijn contact op te nemen met de politie. Van de gesprekken met slachtoffers probeert men een dossier aan te leggen met zoveel mogelijk rechercheerbare gegevens. In deze fase voordat een melding is gedaan is nog geen RvB (Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen) verleend en kan ook geen gebruik gemaakt worden van de reguliere opvang. Cliënten van Vital Aid zijn aangewezen op opvang bij particulieren, wat risico's voor uitbuiting kan opleveren. Wanneer een slachtoffer bereid is naar de politie te gaan moet er een afspraak gemaakt worden en kan het nog enkele weken duren voordat hij of zij is aangemeld bij het COA. Het is daardoor moeilijk om slachtoffers te blijven bereiken en gemotiveerd te houden en zolang een slachtoffer niet gemeld is bij de politie bestaat de kans op aanhouding als illegale vreemdeling.

Vital Aid houdt zich ook bezig met de voorbereiding van terugkeer, zo geeft de organisatie computerles en les in het ontwikkelen van vaardigheden (zoals het maken van ondernemingsplannen) die nuttig kunnen zijn om na terugkeer een eigen bedrijfje op te zetten.

Perspectief voor (ex-)amv's

De in Utrecht ontwikkelde Perspectief-aanpak voor (ex-)amv's waarover in de Vijfde rapportage van de NRM werd bericht, heeft brede steun gekregen. Diverse gemeenten startten een vergelijkbare aanpak en in de Tweede Kamer werd een motie aangenomen die rijkssteun regelt voor een twee jaar durend landelijk experiment met (ex-)amv steunpunten in vijftien gemeenten.¹⁹⁴ De amv's krijgen in een huiskameromgeving juridische ondersteuning, praktische hulp en voorlichting, alsmede begeleiding bij besluitvorming over de toekomst. Het perspectief is ofwel terugkeren naar het land van herkomst ofwel alsnog in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. In juli 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie aangege-

193 Vital Aid Netherlands bestaat sinds 2004 en vormt samen met Vital Aid Nigeria de Vital Aid Foundation.

194 Uit deze op 3 juli 2008 aangenomen motie van Tweede Kamerlid Spekman: "overwegende dat een 15-tal gemeenten een aantal jaren ten aanzien van (ex-) AMV-en met succes een werkwijze hanteert, de zogeheten 'Steunpunt perspectiefaanpak', die in de uitvoering effectief en humaan is gebleken aangezien deze aanpak heeft geleid tot een hogere terugkeer van ex-AMV-en naar het land van herkomst, een groep ex-AMV-en alsnog in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning én voorkomen wordt dat deze groep in de illegaliteit terechtkomt; verzoekt de regering om in samenspraak met de betrokken gemeenten een experiment voor de duur van twee jaren aan te gaan waarbij de uitgangspunten van de Steunpunt perspectiefaanpak leidend zijn en dit experiment te evalueren op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de ex-AMV-en en het verlagen van het percentage van ex-AMV-en die met onbekende bestemming zijn vertrokken".

ven dat er een stuurgroep is opgericht voor de uitvoering van de motie. In deze stuurgroep zitten vertegenwoordigers van Justitie en van de VNG. Er dient nog een selectie plaats te vinden van de gemeentelijke steunpunten die deelnemen aan het experiment. Naar verwachting start het experiment op 1 oktober 2009.¹⁹⁵ Inmiddels is het voorstel door de staatssecretaris uit kostenoverweging teruggebracht tot anderhalf jaar en is er begroot op participatie van tien regio's. Evaluatie van de aanpak zal volgens de plannen door het WODC geschieden in 2010.

Terugkeer

Wanneer buitenlandse slachtoffers van mensenhandel geen verblijfsvergunning krijgen komt terugkeer naar het land van herkomst aan de orde. Ook kiezen slachtoffers er zelf voor om terug te keren. De feitelijke terugkeer wordt, wanneer deze op vrijwillige basis is, begeleid door IOM Nederland op basis van de REAN-regeling (*Return and Emigration of Aliens from the Netherlands*). IOM ondersteunt migranten die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst in de vorm van assistentie voor vertrek, een vliegticket, vertrek- en eventueel aankomstassistentie op de luchthaven en eventueel een financiële bijdrage. Als het gaat om slachtoffers van mensenhandel kan niet altijd worden volstaan met het organiseren van de reis, maar dient er maatwerk te worden geleverd waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met zowel de kwetsbare positie en individuele hulpvraag van betrokkene, als de veiligheid van het slachtoffer, familie en betrokken hulpverleners. Indien nodig kan IOM Nederland bemiddelen bij het vinden van opvang en hulp bij reïntegratie in het herkomstland. Daarbij wordt samengewerkt met onder anderen BLinN en CoMensha. IOM Nederland is sinds 2008 betrokken bij het opzetten van *referral mechanisms* in de steden Benin en Lagos in Nigeria. Binnen dit project *Counter Trafficking Initiative: analysis of the evolution of trafficking in persons, grass root social intervention, building social services and networking capacity and promoting direct Assistance* wordt de Nederlandse inbreng door IOM gecördineerd. Dit project beoogt de sociale diensten en ngo's in kaart te brengen en met hen afspraken uit te werken voor de opvang van slachtoffers. Daarbij gaat het zowel om slachtoffers die ter plekke worden geïdentificeerd als om slachtoffers die uit Westerse landen terugkeren. Het project is gestart op 1 oktober 2008.

Hiernaast financiert Nederland in Bulgarije en Roemenië projecten om deze landen te helpen meer en betere opvangstructuren te creëren.¹⁹⁶ In het kader van het REAN programma, keerden in 2007 29 slachtoffers (onder wie twee minderjarige meisjes en één minderjarige jongen) terug naar het land van herkomst. Het betrof Bulgarije (tien keer), Hongarije (zeven keer) en Roemenië, Brazilië, Nigeria, Polen, Sierra Leone, Litouwen en Syrië (elk één keer). IOM is ook actief in relatie tot verantwoorde terugkeer van amv's. In 2007 zijn er 21 vertrokken (na een schriftelijk akkoord van de voogd). Van hen keerden er 13 terug naar Angola in het kader van het (IOM)-project *Return and reintegration of Angolan unaccompanied minor*

195 Brief d.d. 7 juli 2009, kenmerk 5607641/09 en brief d.d. 29 juni 2009.

196 Bijlage bij *Kamerstukken II* 20008/09, 31 263, nr. 27, pp.114-115.

asylum seekers from the Netherlands.¹⁹⁷ In het kader van een vergelijkbaar project in relatie tot de Democratische Republiek Congo zijn in dat jaar geen alleenstaande minderjarige vreemdelingen teruggekeerd.¹⁹⁸

In 2008 zijn in totaal 37 slachtoffers van mensenhandel via IOM teruggekeerd. Hiervan waren twaalf personen afkomstig uit Hongarije, acht uit Bulgarije, zes uit Roemenië en twaalf uit overige landen. Naast de assistentie in het kader van REAN zijn er ook mogelijkheden tot extra begeleiding op het gebied van reïntegratie. Hierbij kan gedacht worden aan taalcursussen, tijdelijk onderdak of begeleiding bij vervoer naar de eindbestemming. Van de teruggekeerde slachtoffers waren er vijf minderjarig, vier meisjes en één jongen.

Kersten (2009) deed onderzoek naar het proces van remigratie en reïntegratie van Bulgaarse vrouwen na uitbuiting in de Nederlandse prostitutiesector, over de periode 2003 tot en met 2006. Een belangrijke bevinding uit de dossierstudie is dat van de 81 vrouwen die vrijwillig zijn teruggekeerd of zijn uitgezet, 36% (29 vrouwen) opnieuw naar Nederland is gekomen; dit blijkt uit een koppeling van CoMensha- en IND-gegevens. Het proces van terugkeer en de remigratie van een aanzienlijk deel van deze vrouwen is daarmee niet geslaagd. Kersten omschrijft terugkeer hierbij als een tijdelijke fase in het migratieproces. In een aantal gevallen was er ook sprake van herhaald slachtofferschap. Er is weinig duidelijkheid verkregen over de risico's bij terugkeer en de gevaren waaraan de vrouwen na terugkeer daadwerkelijk zijn blootgesteld. De onderzochte dossiers tonen niet of nauwelijks of de risico's voorafgaand aan terugkeer in kaart zijn gebracht. Dit is wel een vereiste voor terugzending. Na terugkeer is er bovendien nauwelijks terugkoppeling van informatie naar Nederland over eventuele problemen die zich hebben voorgedaan na terugkeer. Hulpverlening in Bulgarije bleek doorgaans ook geen zicht op de groep te hebben omdat vrouwen hun eigen weg gingen. Doordat deze vrouwen meestal niet uit de stedelijke gebieden komen, zijn zij aangewezen op zichzelf. Het is daarmee veelal onbekend of vrouwen zichzelf of familie in problemen hebben gebracht vanwege het criminele netwerk dat hen mogelijk nog in het vizier heeft. De situatie van vrouwen waardoor zij in eerste instantie kwetsbaar waren voor uitbuiting blijkt na terugkeer niet of nauwelijks veranderd. Slachtoffers blijken vaak terug te keren naar problematische gezinsverbanden gekenmerkt door misbruik en geweld. De kans op reïntegratie na terugkeer wordt door betrokken hulpverleners in veel gevallen daardoor niet groot geschat. Kersten omschrijft dat de factoren die ertoe hebben geleid dat een vrouw in een uitbuitingssituatie terecht is gekomen, de kans op reïntegratie na terugkeer klein maken. Wat de vrouwen hebben meegemaakt maakt het vaak nog moeilijker om te aarden na terugkeer. Aan veel van de problemen die ten grondslag liggen aan mensenhandel en die bij terugkeer opnieuw een rol spelen, liggen macrofactoren ten grondslag, zoals de ondergeschiktheid van de vrouw, discriminatie (op de arbeidsmarkt), werkloosheid, armoede en weinig toekomstperspectief. Deze factoren zijn sterk gerelateerd aan de politieke, culturele en economische veranderingen in Bulgarije sinds de val van het communisme en maken de kansen van teruggekeerde vrouwen net zo beperkt als voordat zij in de Nederlandse prostitutie belandden. De georganiseerde criminaliteit in Bulgarije, sterk gegroeid met de politieke en economische instabiliteit tijdens de transitie, is eveneens van belang. Mensenhandelaren maken dankbaar gebruik van vrouwen die op zoek zijn naar een betere toekomst en laten vervolgens deze inkomstenbron niet gemakkelijk los. Onder bedreiging of uit financiële noodzaak kiezen deze slachtoffers er zelf ook regelmatig voor terug te keren naar hun handelaar. Bekend

197 IOM Nederland, Jaarverslag 2007.

198 Telefonische informatie IOM Nederland.

is dat vrouwen soms zelf actief gaan meewerken aan het ronselen en tewerkstellen van andere vrouwen, nadat ze zelf in de prostitutie zijn uitgebuit.¹⁹⁹ Met terugkeer zijn de contacten met handelaren en pooiers in ieder geval niet per definitie ten einde gekomen en uitbuiting ligt nog steeds op de loer aldus Kersten. Na de terugkeer van de slachtoffers lijken de problemen in verband met de mensenhandel aldus weliswaar buiten het bereik van Nederland te liggen, maar de problemen zijn veelal niet opgelost en komen in de vorm van herhaald slachtofferschap vaak weer naar Nederland terug.

De positie van slachtoffers van mensenhandel die terugkeren naar het land van herkomst is onderwerp dat aanvullende aandacht en inzet vereist. De uitkomsten van Kerstens' onderzoek signaleren een gebrek aan kennis van de situatie van vrouwen na terugkeer, een gebrek aan perspectief bij terugkeer en de problematiek omtrent remigratie.

4.7 Bijkomende slachtofferproblematiek

4.7.1 De gezondheid van slachtoffers van mensenhandel

Het slachtofferschap kan vergaande consequenties hebben voor de gezondheid van de betrokkenen. Mensen die zich verplaatsen onder riskante en exploitatieve omstandigheden lopen (verhoogd) risico om HIV/AIDS op te lopen.²⁰⁰ Door Zimmerman is in 2006 een onderzoek gepubliceerd naar de fysieke en psychologische consequenties van mensenhandel voor slachtoffers in Europa

Het onderzoek van Zimmerman (uitgevoerd tussen 2003 en 2004) richtte zich op vrouwen die in de seksindustrie tewerk waren gesteld of vrouwen die tijdens werk in de huishouding seksueel werden misbruikt en een reïntegratie- traject in waren gegaan. In totaal werden er 207 vrouwen geïnterviewd. De slachtoffers werden in verschillende fases van opvang geïnterviewd: na nul tot 14 dagen, een paar weken (28-56 dagen) en meer dan drie maanden (90+ dagen). Zo werd een drietal fases in het behandeltraject gezien en de aanwezigheid van medische klachten in deze stadia. 61% van de vrouwen was minder dan drie maanden vrij van de uitbuitingssituatie voordat het behandeltraject van start ging. Meest opvallend is dat het onderzoek aantoonde dat het aantal gezondheidsproblemen snel afnam. Tijdens de interviews werd gevraagd in hoeverre er sprake was van een aantal klachten. In de eerste fase had 57% twaalf of meer fysieke gezondheidsklachten welke hen pijn of ongenoegen veroorzaakte en 43% tussen de nul en elf symptomen. In de tweede fase is er bij 7% sprake van tussen de 12-23 symptomen en 93% tussen de nul tot elf. In de laatste fase daalt het hoge segment van symptomen naar 6%. Kijkend naar het aantal symptomen van geestelijk gezondheid heeft in de eerste fase van nul tot 14 dagen 71% last van tien tot 17 klachten en 29% nul tot negen klachten. Dit percentage dat spreekt van tien tot 17 klachten daalt in de daaropvolgende fases naar 52 en vervolgens 6%.

17% van de vrouwen in de studie heeft aangegeven ten minste één abortus te hebben ondergaan tijdens de periode. Hierbij is niet bekend of dit onder dwang heeft plaatsgevonden.

Significant is dat in de eerste twee weken 63% van de slachtoffers last had van geheugenproblemen en dat dit na twee weken daalde. Ook het aantal slachtoffers met PTSS (post traumatic stress syndroom) nam in die periode af (van 56% naar 12%). Dit is belangrijk om te weten voor

199 Zie ook §6.4.1. en §9.4.6.

200 ILO, 2008.

de politie die slachtoffers vaak meteen hoort en meteen bewijs wil verzamelen. Het lijkt dus beter te wachten om tegenstrijdige en niet-kloppende verhalen te voorkomen. Ook is er sprake van extreem hoge symptomen van depressie, verontrusting (*anxiety*) en vijandelijkheid. In de eerste fase van opvang zijn de scores van deze groep te vergelijken met de top 10% van de gehele bevolking. Pas na meer dan 90 dagen nemen verontrusting en vijandelijkheid relatief af, maar blijft de score op depressie rond de top 10% van de gehele bevolking. Deze score zal het moeilijk maken voor deze vrouwen om weer te participeren in het dagelijkse leven, te werken of scholing te volgen. In het behandeltraject voor slachtoffers dient daarom hier aandacht voor te zijn, en dient hier ook de tijd voor te worden genomen.

4.7.2 *Collateral damage*

De *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) heeft onderzoek gedaan naar de impact van maatregelen tegen mensenhandel op mensenrechten.²⁰¹ Het onderzoek betrof de landen Australië, Bosnië en Herzegovina (toenmalig), Brazilië, India, Nigeria, Thailand, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Reden voor het onderzoek was het vermoeden dat maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan, soms juist leiden tot beperking van de mogelijkheden en de rechten van de groepen mensen waarvoor de maatregelen zijn bedoeld. Dit kan onder meer gaan om beperking van de bewegingsvrijheid en het recht op arbeid. GAATW benadrukt het belang van proportionaliteit van maatregelen, en bepleit meer aandacht voor het opsporen en stopzetten van gedwongen arbeid, in plaats van het voorkomen van rekrutering. Zie hierover verder ook Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen, §3.3.5.

4.8 Conclusie

In deze concluderende paragraaf ligt de nadruk op de aandachts- en knelpunten die in dit hoofdstuk aan bod kwamen.

Opvang

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers schiet tekort. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen (veelal slachtoffers van overige uitbuiting), minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot weken tot zelfs enkele maanden bedragen.

Alle betrokken zijn het in beginsel eens over het belang van een eerste opvang die speciaal is toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verschillende groepen slachtoffers. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een *pilot* voorzien; de realisering daarvan heeft helaas vertraging opgelopen. In de voortgangsrapportage van 9

²⁰¹ Global Alliance Against trafficking in Women, 2007.

september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force is aangegeven dat de *pilot* in beginsel bestemd is voor alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventueel meegekomen kinderen, en minderjarigen, met de Nederlandse of een vreemde nationaliteit. Daarmee blijft de vraag open of bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt tussen de seksen en tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Categorale opvang betekent niet dat binnen die opvang dat onderscheid niet meer wordt gemaakt. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in de onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn, zoals onderwijs en een pedagogisch klimaat.

In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten dan wel beschermde varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Hierbij kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* expliciet mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie ook meisjes voor wie opnemings in een gesloten dan wel beschermde voorziening het meest aangewezen is. Overigens is niet duidelijk waarom voor de groep minderjarigen afstemming tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van VWS noodzakelijk is. Hier lijkt primair de verantwoordelijkheid te liggen bij de minister voor Jeugd en Gezin. Een aandachtspunt voor de gesloten jeugdzorg is daarnaast (gebrek aan) capaciteit, mede als gevolg van de overgang van de JJI's naar de voorzieningen voor gesloten jeugdzorg.

Voorbeelden van categoriaal opgezette voorzieningen zijn de opvanglocatie Asja van Fier Fryslân voor meisjes van 14–24, en De Roggeveen en Meissa van het Amsterdams Coördinatiecentrum Mensenhandel, waar specifieke deskundigheid en methodiek aanwezig is. In januari 2008 is voorts de *pilot* beschermde opvang van start gegaan, voor twee jaar. Met die *pilot* wordt geprobeerd om bescherming te bieden aan minderjarige vreemdelingen die mogelijk blootstaan aan het risico van verdwijning en uitbuiting. Ook deze opvang is kleinschalig.

Er is ook een tendens naar de vorming van particuliere opvangaccommodaties voor met name minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er kleven risico's aan deze initiatieven, hoe lovenswaardig ze op zichzelf wellicht ook zijn. Voor de opvang is specifieke deskundigheid nodig, en een professionele context. Ondeskundigheid kan in deze doelgroep veel extra schade berokkenen.

Bijzondere risicogroepen

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan enkele groepen die in het bijzonder risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Het betreft onder meer vrouwen uit de La Stradalanden, vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten.

Bijzondere aandacht is ook aangewezen voor Romakinderen. Het is niet eenvoudig om adequaat te reageren op signalen van mensenhandel met betrekking tot deze groep kinderen, onder meer vanwege hun specifieke culturele context, de juridische complexiteit van de problematiek, het risico op stigmatisering van de Roma als groep, mogelijke betrokkenheid van de ouders bij de uitbuiting, en het ontbreken van een regisserende partij tussen de instanties die betrokken kunnen zijn bij de problematiek. Duidelijk is in elk geval dat de problemen alleen pro-actief, en vanuit een Europees perspectief, zinvol kunnen worden benaderd.

Registratie

De taak om een landelijke registratie te voeren van (vermoedelijke) slachtoffers is neergelegd bij CoMensha. De registratie is echter onvoldoende volledig, en moet beter. Hiervoor heeft het ministerie van Justitie extra middelen ter beschikking gesteld aan CoMensha. In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft CoMensha inmiddels een projectplan ingediend voor de verbetering van de registratie. Het plan voorziet er onder meer in dat samen met de aanleverende instanties wordt vastgesteld welke gegevens moeten worden geregistreerd. Ook wordt ingezet op het verwerven van commitment voor het daadwerkelijk aanleveren van deze gegevens.

Zorgcoördinator

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg.

Nog lang niet alle regio's kennen een zorgcoördinator. Het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel voorziet in het stimuleren van gemeenten een regionale zorgcoördinator aan te stellen.

Schadevergoeding

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als innende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken.

Ook uit Hoofdstuk 11 blijkt dat het *krijgen* van schadevergoeding voor slachtoffers zeer moeizaam is. Hoewel een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, biedt de procedure geen garantie voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel in het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegelicht dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven

hieronder zullen vallen zal nader bij amvb worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds kijkt bij de beoordeling van aanvragen van slachtoffers (tot nu toe allen slachtoffer van seksuele uitbuiting) met name in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot het verrichten van seksuele handelingen met derden. Omstandigheden die bij de beoordeling van het al of niet aanwezig zijn van een geweldsmisdrijf een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling. In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen waarvan er zijn 18 toegekend; in 2008 zijn 19 aanvragen ingediend waarvan er één is afgewezen omdat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van verklaringen van het slachtoffer en nader onderzoek door SGM.

In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force wordt een actieplan opgesteld om het gebruik van het SGM te vermeerderen.



5.1 Inleiding

Voor vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel, en die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, is een aantal vreemdelingenrechtelijke regelingen van belang. De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000) houdt in dat vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland kunnen verblijven en zodoende ter beschikking kunnen blijven van politie en OM.¹ Hoofdstuk B16/7 Vc bevat de regeling voor voortgezet verblijf – na B9 – op humanitaire gronden.

De toepasselijke wet- en regelgeving is – sinds het verschijnen van de laatste rapportages – een aantal malen aangepast dan wel verduidelijkt.

Een van de positieve ontwikkelingen met betrekking tot de B9-regeling is dat ook aan slachtoffers die geen aangifte doen, maar op andere wijze meewerken aan de opsporing en vervolging een verblijfsvergunning kan worden verleend. De grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc (het slachtoffer heeft aangifte gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling) is niet meer beperkt tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor *mensenhandel*. Ook wanneer mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is niet voor mensenhandel maar wel voor een ander strafbaar feit, dient er van uit te worden gegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt.² Daarnaast is de grond voor voortgezet verblijf zo aangepast, dat hierin beter tot uitdrukking komt dat, na drie jaar in de B9, de verblijfsduur van het slachtoffer de humanitaire grond is waarop een aanvraag voortgezet verblijf kan worden ingewilligd.^{NRM6}

Een overzicht van de huidige inhoud van deze regelingen is weergegeven in de volgende paragraaf (§5.2). Signalen uit het veld geven tegelijkertijd aan dat de uitvoering op onderdelen te wensen over laat. Om laatstgenoemde reden heeft de NRM besloten om naar een aantal onderwerpen nader onderzoek te verrichten. Dit hoofdstuk bevat dan ook resultaten van

1 Ook EU- en EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling voor zover zij geen rechten kunnen ontlenen aan het gemeenschapsrecht. Zie over de inhoud van de B9-regeling ook de informatieve website www.b9-regeling.info.

2 Ten aanzien van dit punt wordt in B16/7 opgemerkt dat een veroordeling op grond van één van de andere in de strafzaak ten laste gelegde misdrijven ook voldoende is, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging. Dit is een ruimere formulering dan aanbeveling 8 in NRM5, 'een ander, met de mensenhandel in verband staand strafbaar feit' (cursivering BNRM).

verschillende BNRM-onderzoeken die betrekking hebben op de uitvoering van deze wet- en regelgeving: ‘misbruik’ B9-regeling? (§5.3); een analyse van uitspraken van gerechtshoven in beklagzaken – procedures op grond van art. 12 Sv – is opgenomen in §5.4, en §5.5 bevat een analyse van IND-dossiers inzake voortgezet verblijf na B9. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aandachts- en knelpunten (§5.6).

5.2 Toepasselijke wet- en regelgeving

5.2.1 B9-regeling

De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000) 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.³ Wanneer de politie of andere overheidsinstanties – bijvoorbeeld bij bestuurlijke controles⁴ – een vreemdeling aantreffen die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel, dienen zij al bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten, en op de mogelijkheid van bedenktijd. De bedenktijd biedt slachtoffers – maximaal drie maanden – de tijd om te besluiten of zij aangifte willen doen of anderszins mee willen werken aan opsporing en vervolging. Gedurende de bedenktijd wordt de verwijdering van het slachtoffer uit Nederland tijdelijk opgeschort-NRM⁵. De gedachte achter de regeling is, aldus de Vreemdelingencirculaire, dat het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang is dat slachtoffers die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen, gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Ook op getuigen die aangifte doen van mensenhandel is de B9-regeling van toepassing.

Doordat de regeling is bedoeld voor het beschikbaar houden van vreemdelingen voor politie en justitie, maar de vorm heeft gekregen van een verblijfsvergunning, is het karakter ervan enigszins hybride. Enerzijds wordt het opsporings- en vervolgingsbelang ermee gediend, maar anderzijds gaat het ook om een recht voor het betrokken slachtoffer. Deze beide belangen lopen niet altijd geheel parallel. In de navolgende paragrafen komt dit nader aan de orde.

Hoofdstuk B9 Vc bevat de voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning. Voor slachtoffers die aangifte doen of anderszins meewerken aan opsporing en vervolging gelden overigens – deels – andere regels dan voor getuige-aangevers (zie §2.3).

3 Art. 3.48 Vreemdelingenbesluit (Vb) bevat bijzondere voorwaarden inzake de verlening van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer-aangever, een getuige-aangever of een slachtoffer dat op andere wijze medewerking verleent aan een opsporings- of vervolgingsonderzoek inzake mensenhandel. Deze bepaling geeft geen verplichting maar een bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen.

4 Bijvoorbeeld gemeenten en instanties die reguliere controles uitvoeren op basis van de APV of Wav.

Slachtoffers mensenhandel

Ten aanzien van (mogelijke) slachtoffers is de B9-regeling van toepassing op⁵

- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke of politiecontrole in een seksinrichting
- vreemdelingen die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke of politiecontrole op de werkplek
- vreemdelingen die in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie⁶
- vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel
- vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn

Reeds bij de ‘geringste aanwijzing’⁷ dat er sprake is van mensenhandel, dienen politie en andere overheidsinstanties – bijvoorbeeld bij bestuurlijke controles – de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.⁸

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt een periode gegund van maximaal drie maanden waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte, of dat zij hiervan afzien.⁹ De vreemdeling wordt geïnformeerd dat dit direct kan of na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling. De bedenktijd wordt gegeven omdat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten.

Bedenktijd staat open voor

- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een controle verband houdend met mensenhandel;

5 B9/4.

6 Suggestie BNRM was ‘die zelf contact opnemen met de *Arbeidsinspectie of een (bijzondere) opsporingsdienst*’.

7 B9/3.1.

8 Met ingang van 14 november 2007 kan ook aan slachtoffers die geen aangifte doen, maar op andere wijze meewerken aan de opsporing en vervolging een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend, art. 3.48 lid 1 sub b Vb, zie *Stb.* 2007, 436. Te denken valt aan het afleggen van een verklaring, of als getuige te worden gehoord (Brief van de staatssecretaris van Justitie, 18 oktober 2007 inzake de verblijfpositie van slachtoffers mensenhandel, *Kamervragen II* 2007/08, 19 637, nr. 1174). Zie ook NRM6.

9 In tegenstelling tot hetgeen lijkt te worden gesuggereerd in het recente Amerikaanse *Trafficking in Persons Report* (2009), bestaat deze regeling in Nederland al sinds 1988. De periode van – maximaal – drie maanden is overigens langer dan de minimumtermijn van 30 dagen die op grond van het Raad van Europa-Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) wordt vereist.

- vreemdelingen die in Nederland in een situatie als bedoeld in art. 273f Sr werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
- vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie als bedoeld in art. 273f Sr, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en in Nederland zijn aangetroffen, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.¹⁰
- vreemdelingen die nog geen toegang hebben gehad tot Nederland maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.¹¹ Dit betreft (mogelijke) slachtoffers die op Schiphol worden aangetroffen.¹²

De ratio van de bedenktijd – in de zin van een rustperiode – verhoudt zich overigens niet goed tot onderdelen van de B9-regeling die van toepassing zijn op de situatie dat (mogelijke) slachtoffers zich in vreemdelingenbewaring bevinden ('in die gevallen zal de bedenktijd echter alleen *verleend* worden *indien het OM en de politie hiermee akkoord gaan*') (cursivering BNRM). Ook is niet duidelijk op grond van welke signalen in deze situaties de bedenktijd van toepassing wordt geacht, en bovendien wordt hier in termen van het verlenen van een gunst gesproken ('verlenen') in plaats van een recht (op het gebruik maken van bedenktijd). De nadruk lijkt in deze situaties te worden gelegd op de vraag of er signalen zijn ten behoeve van de *opsporing* van mensenhandel; niet, althans niet primair, ten aanzien van (mogelijk) *slachtofferschap*. Het rechtskarakter van de B9-regeling lijkt hier dus op de achtergrond te staan.

Tijdens de bedenktijd is arbeid niet toegestaan.

De bedenktijd is niet van toepassing op getuige-aangevers omdat de bedenktijd naar zijn aard bedoeld is om een slachtoffer uit de strafbare situatie te halen en de gelegenheid te bieden om op adem te komen en een weloverwogen beslissing tot aangifte te kunnen laten nemen.¹³

¹⁰ *Stcrt.* 2005, 220.

¹¹ Aan slachtoffers die op Schiphol worden gesignaleerd door de KMar, en ten aanzien van wie er 'voldoende indicatie is van mensenhandel', kon [tot 1 januari 2009] geen rustperiode worden aangeboden om na te denken over het al dan niet verlenen van medewerking of het doen van aangifte. Als deze slachtoffers elders in het land worden aangetroffen, kan deze bedenktijdperiode wel gegeven worden. Dit onderscheid tussen de werkwijze in het land en de werkwijze op Schiphol achtte de minister en staatssecretaris van Justitie vanuit humanitair oogpunt niet wenselijk. Nadeel van deze werkwijze was ook dat hiermee waardevolle informatie voor een nader onderzoek verloren kan gaan. Volgens de minister en staatssecretaris 'is [het] aan de KMar om te bepalen of iemand al dan niet de bedenktijd aangeboden krijgt', *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42, p.4.

¹² Met ingang van 1 januari 2009 kan ook aan mogelijke slachtoffers die via Schiphol inreizen een bedenktijdperiode worden aangeboden, *Stcrt.* 2009, 78. De staatssecretaris geeft in een brief aan de Tweede Kamer aan dat deze beleidswijziging vanaf 1 januari ook gemonitord zal worden. Tot juni 2009 bleek dat twee keer aan een mogelijk slachtoffer op Schiphol de bedenktijd is aangeboden, *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42. Ten aanzien van deze laatst genoemde categorie vreemdelingen wordt in de toelichting bij deze formele wijziging in de Staatscourant 'volledigheidshalve [opgemerkt] dat – conform de procedure die de politie in Nederland hanteert – de KMar bepaalt, zonodig in overleg met het OM, of er voldoende signalen van mensenhandel aanwezig zijn om bedenktijd aan te bieden. Het is dus niet aan de vreemdeling zelf die erom kan verzoeken.'

¹³ B9/5. Ten aanzien van getuigen wordt alleen gesproken in termen van aangifte, zie art. 3.48 lid 1 sub c Vb.

Signalering

De B9-regeling bevat een aantal voorbeelden van de wijzen waarop (geringste) aanwijzingen van mensenhandel kunnen worden verkregen. De aanwezigheid van een prostituee in een seksinrichting die niet beschikt over een geldige verblijfstitel kan een aanwijzing van mensenhandel zijn, en wordt veelal wel als zodanig herkend. De politie en andere overheidsinstanties kunnen ook op mogelijke slachtoffers van mensenhandel stuiten tijdens acties die gericht zijn op illegalen. Ook is het mogelijk dat een slachtoffer (of getuige) zelfstandig bij de politie aangifte van mensenhandel doet, of dat het slachtoffer zich zelfstandig bij de politie meldt om op andere wijze medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.¹⁴

Uit onderstaande casus blijkt dat overheidsinstanties signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig (h)erkennen, en dat hen ook niet altijd duidelijk is hoe de B9-regeling moet worden toegepast.

Uitbuiting in wasserij

Naar aanleiding van een melding van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) was een opsporingsonderzoek gestart tegen X die verdacht werd van het illegaal te werk stellen van een aantal Indiase personen in een wasserij gedurende zes dagen per week, 12 tot 15 uur per dag tegen betaling van ongeveer €2 per uur. De werknemers waren hierbij blootgesteld aan grote hitte en chemicaliën; er was sprake van zware omstandigheden. Uit onderzoek naar dit dossier inzake de vreemdelingenbewaring bleek dat de betrokken werknemers als getuigen werden gehoord en vervolgens overgedragen aan de vreemdelingenpolitie. Hen werd vervolgens niet gewezen op de mogelijkheid om – als vermoedelijk slachtoffer – op grond van de B9-regeling aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan strafrechtelijk opsporingsonderzoek naar mensenhandel, en ook niet op de mogelijkheid van de bedenktijd. De betrokkenen werden staande gehouden en aangehouden op grond van overtreding van art. 2 Wet op de identificatieplicht resp. art. 447e Sr (nalaten verstrekking identiteitsbewijs), en werden daarna in vreemdelingenbewaring gesteld. Zij stelden vervolgens dat de bewaring onrechtmatig was omdat deze in strijd met de wet moet worden geacht, dan wel dat bij afweging van alle daarbij betrokken belangen de maatregel in redelijkheid niet gerechtvaardigd was. Hierbij wees de advocaat van betrokkenen onder meer op de in de B9-regeling opgenomen rechten. De IND stelde dat de mensen niet verhandeld waren en daarom de B9-regeling niet van toepassing was, en dat de melding van het EMM geen aanwijzing was dat de situatie zich hiertoe leende. Gesteld werd dat betrokkenen zelf alsnog aangifte kunnen doen. De Rechtbank Den Haag was van oordeel dat de bewaring rechtmatig was (zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 7 april 2008, niet gepubliceerd).

Wat betreft het argument dat de B9-regeling van toepassing was en de betrokkenen geïnformeerd hadden moeten worden over de in de B9-regeling opgenomen rechten, overwoog de rechtbank dat dit beroep faalt. Letterlijk oordeelt de rechtbank: 'het feit dat er reeds bij de aanhouding van de vreemdeling aanwijzingen waren dat mogelijk sprake was van mensenhandel en de politie de vreemdeling niet heeft gewezen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel, doet niet af aan de rechtmatigheid van de maatregel [van vreemdelingenbewaring; BNRM] nu de vreemdeling ook onder die omstandigheden in bewaring mag worden gesteld.' De rechtbank verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afde-

14 B9/3.1.

ling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2006 (JV 2006, 325). In deze uitspraak acht de Raad van State het gegeven dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan voldoende om die inbewaringstelling rechtmatig te achten, ongeacht of de vreemdeling (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel, zie NRM5, pp.78-79. Volgens de rechtbank geldt dit temeer nu de vreemdeling ook *ter zitting* niet heeft aangegeven aangifte te willen doen of voormelde medewerking te willen verlenen. De rechtbank merkt overigens op dat niet gebleken is dat in dit geval sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake van mensenhandel. Blijkens een proces-verbaal van de SIOD was de politiecontrole bedoeld om vast te stellen of er sprake was van het tewerkstellen van illegalen; terwijl *in casu* de melding vanuit het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel de aanleiding voor de SIOD was om überhaupt een opsporingsonderzoek te starten. Tot slot geeft de rechtbank aan dat verder uit de stukken niet aannemelijk is geworden dat de vreemdeling voldoet aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in de B9-regeling bedoelde bedenktijd. Deze overweging – met name de invulling van de voorwaarden door de rechtbank – wordt in deze uitspraak niet nader verduidelijkt. Meer voorwaarden dan een geringe aanwijzing stelt de regeling overigens niet. Kennelijk zag de rechtbank in de vermelding die geringe aanwijzing niet.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft – mede naar aanleiding van deze casus – aangegeven dat een verduidelijking, van de categorieën vreemdelingen die aanspraak kunnen maken op de B9-regeling, wenselijk was. In de praktijk bleek namelijk dat de indruk kan ontstaan dat de B9-regeling niet van toepassing is op (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting'), hoewel het niet de bedoeling van de regelgeving is om een dergelijk onderscheid te maken.¹⁵ In april 2009 verscheen vervolgens een nieuwe formulering van de doelgroepen waarin beter tot uitdrukking komt dat de B9-regeling op identieke wijze van toepassing is op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn (geweest) in de seksindustrie als op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als gevolg van uitbuiting in andere economische sectoren. De B9-regeling is immers van toepassing op het misdrijf mensenhandel zoals omschreven in art. 273f Sr.¹⁶ Overigens heeft, om de bewustwording onder potentiële slachtoffers van uitbuiting of van andere misstanden te vergroten, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin 2009 de Informatiekaart 'Arbeid en uitbuiting' ontwikkeld. Op deze kaart staan voorbeelden van uitbuiting, en worden kort de rechten van slachtoffers mensenhandel uitgelegd.¹⁷

Uit gesprekken met vreemdelingenrechters blijkt dat de informatie die zij krijgen over de aanleiding van het onderzoek erg summier is en dat het voor hen lastig is om te beoordelen of er sprake is van een geringe aanwijzing van mensenhandel.¹⁸ Relevante passages uit de uitspraak in bovenstaande zaak lijken te duiden op een verdenking van mensenhandel (en

15 Ook gelet op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2006 (zie NRM5 p.79) leek het nuttig om de B9-regeling te verhelderen.

16 Een soortgelijke suggestie is door de NRM ook aan het OM gedaan in verband met de wijziging van de Aanwijzing mensenhandel.

17 Zie §12.2.

18 Voorlichting NRM bij Overleg vreemdelingenrechters Den Haag 9 juni 2008; voorlichting NRM bij Vreemdelingenberaad 18 juni 2009. Het Vreemdelingenberaad is de vergadering van de Voorzitters van de Afdelingen Vreemdelingenrecht van alle rechtbanken.

dus van slachtofferschap). Ook kwam naar voren dat de perceptie van vreemdelingenrechters van slachtofferschap inzake seksuele uitbuiting anders is dan van uitbuiting in andere economische sectoren ('overige uitbuiting').¹⁹

In de nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM²⁰ is ook verduidelijkt – ten aanzien van zowel mensenhandel in de seksindustrie als daarbuiten – in die zin dat in de draaiboeken voor acties in het kader van vreemdelingentoezicht, en in draaiboeken voor inspecties en preventieve controles standaard moet worden opgenomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om hiervan aangifte te doen dan wel op andere wijze mee te werken aan opsporing en vervolging. De Aanwijzing vermeldt hierbij expliciet – verwijzend naar de B9-regeling – dat reeds bij de 'geringste aanwijzing' dat er sprake is van mensenhandel, de vreemdeling gewezen dient te worden op de mogelijkheden van de B9-regeling en moet worden geïnformeerd over de (maximaal) drie maanden bedenktijd die hij of zij kan gebruiken om zich te beraden of hij of zij aangifte wil doen dan wel op andere wijze mee wil werken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek.

Ten aanzien van het informatief gesprek verduidelijkt de huidige Aanwijzing mensenhandel nogmaals dat de B9-regeling zowel van toepassing is op onderzoeken naar uitbuiting in de seksindustrie als onderzoeken naar andere gedwongen arbeid of diensten ('overige uitbuiting'). Volgens de Aanwijzing dient voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. 'Bij het informatieve gesprek wordt het slachtoffer de mogelijkheid geboden te vertellen wat hem/haar is overkomen. Tevens wordt de strafrechtelijke procedure aan het slachtoffer uitgelegd. Het slachtoffer wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening (en zonodig daarbij geholpen). Als het slachtoffer een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling is, dan wijst de opsporingsambtenaar het slachtoffer op de in B9 van de Vreemdelingencirculaire omschreven rechten (waaronder de mogelijkheid van bedenktijd) en de mogelijkheid om aangifte te doen of op andere wijze medewerking te verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel en de consequenties daarvan.'²¹

In dit verband is het opmerkelijk dat, ten aanzien van illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole op de werkplek, de Arbeidsinspectie en bijzondere opsporingsdiensten in de B9-regeling niet worden genoemd.²² De B9-regeling stelt dat de politie reeds bij geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten (waaronder de bedenktijd). Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten maar ook de Arbeidsinspectie dat echter direct zou moeten (kunnen) doen wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek (zie hierover §12.2).

19 Zie ook §12.2.

20 Zie hierover §10.2.2.

21 *Stcr.* 2008, 253.

22 Het woord 'Arbeidsinspectie' komt in de gehele regeling niet voor.

Het moet in ieder geval duidelijk zijn welke instantie in deze situaties zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Die zorg betreft niet alleen het verschaffen van informatie over de B9-regeling met inbegrip van de bedenktijd, maar ook het doorverwijzen naar hulpverlening voor – bijvoorbeeld – opvang. Betrokken instanties zouden hierover dan ook concrete afspraken moeten maken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn verwoord.

De B9-regeling vermeldt in dit verband dat het aanbeveling verdient dat bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht is voor mensenhandel. Tevens dienen voorbereidingen te worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaande aan de acties contact worden opgenomen met het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) die de regionale netwerken kan inschakelen en contacten kan leggen met hulporganisaties uit herkomstlanden van slachtoffers.²³

De B9-regeling vermeldt overigens: ‘De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Indien juridisch advies noodzakelijk blijkt, kan een rechtshulpverlener worden ingeschakeld. De rechtshulpverlener ontvangt hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.’²⁴

Ook vreemdelingen die in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de *politie* (waaronder bijzondere opsporingsdiensten zoals de SIOD) kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling, en ook voor hen staat bedenktijd open. Ook hier wordt de Arbeidsinspectie niet genoemd. De folder ‘Arbeid en uitbuiting’ vermeldt dat het mogelijk is – naast het doen van aangifte bij de politie – om een klacht bij de Arbeidsinspectie in te dienen. Dat is op zich onvoldoende om rechten te kunnen ontlenen aan de B9-regeling; een klacht bij de Arbeidsinspectie is immers geen aangifte of andere vorm van medewerking aan een (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek. Een klacht bij de AI vormt op zich echter wel een ‘geringe aanwijzing’ en kan ook leiden tot een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Ook de AI zou vreemdelingen die uit eigen beweging met hen contact opnemen, dan ook moeten kunnen informeren over de in de B9-regeling opgenomen rechten, waaronder de mogelijkheid van bedenktijd. Dit volgt ook uit internationale normen:

Overheidsinstanties die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zoals politie, arbeidsinspectie, IND en Nederlandse vertegenwoordigers in het buitenland, moeten hen kunnen signaleren en hen kunnen doorverwijzen naar hulpverlening. Dit volgt uit art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) dat Nederland voornemens is te ratificeren (hierover meer in Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, §2.6 en §3.5). Uit deze bepaling volgt tevens dat Nederland moet zorgen dat deze over-

²³ B9/3.2.6.

²⁴ B9/3.2.9.

heidsinstanties in staat zijn voldoende invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden. Als een overheidsinstantie een vermoeden heeft dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, moet deze instantie er onder meer voor zorgen dat de persoon in kwestie hulp krijgt. Dat vergt ten eerste dat personen die werkzaam zijn bij deze instanties zijn opgeleid in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Aanmelden van (vermoedelijke) slachtoffers bij Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha)

Het feit dat een (vermoedelijk) slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijd fase moet door de politie worden gemeld aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha).²⁵ Dat is bijvoorbeeld van belang voor het plaatsen van het (vermoedelijke) slachtoffer op een opvangadres. Ook om de vorderingen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel landelijk te kunnen volgen, is het belangrijk dat de politie iedere melding omtrent een (vermoedelijk) slachtoffer ter kennis brengt van CoMensha.²⁶ De verplichting van aanmelden is overigens niet beperkt tot buitenlandse slachtoffers. Volgens de Aanwijzing mensenhandel dient de korpschef slachtoffers van alle vormen van mensenhandel aan te melden bij CoMensha,²⁷ waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers naar nationaliteit of verblijfstitel.

Overigens zouden ook andere overheidsinstanties die in contact komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel hen moeten kunnen doorverwijzen naar hulpinstanties.²⁸

B9 en asiel

Ook vreemdelingen die lopende een asielaanvraag slachtoffer blijken te zijn van mensenhandel kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling. Als een B9-vergunning wordt verleend, wordt de asielaanvraag afgewezen. Een tweede asielaanvraag, na het einde van de B9-vergunning, wordt dan alsnog inhoudelijk beoordeeld en niet als een herhaalde aanvraag afgewezen.²⁹ Het is evenwel ook mogelijk aangifte te doen zonder rechten te willen ontlenen aan de B9-regeling. Dan loopt de asielprocedure dus gewoon door.

Slachtoffers in vreemdelingenbewaring

Ook aan vreemdelingen die zich (op grond van art. 59 Vw) in bewaring bevinden kan bedenktijd worden verleend.³⁰ Als er aanwijzingen zijn dat een vreemdeling in bewaring slachtoffer is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Ook dan heeft het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel recht op de bedenktijd fase. Het verlenen van de bedenktijd heeft tot gevolg dat de grondslag

²⁵ B9/3.2.6 en 3.2.7.

²⁶ CoMensha is, ten behoeve van de rapportage aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen.

²⁷ *Stcrt.* 2008, 235, in bijlage 2.

²⁸ Zie ook art. 10 Raad van Europa-Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel.

²⁹ *Stcrt.* 2007, 68 (5 april).

³⁰ Deze verduidelijking is te vinden in de Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (2008/09) van 21 februari 2008, *Stcrt.* 2008, 37.

aan de bewaring komt te ontvallen en de bewaring dus dient te worden opgeheven. Daarbij blijkt uit de Vc echter wel dat de bedenktijd fase in die gevallen alleen verleend zal worden indien het OM en de politie hiermee akkoord gaan. Op grond van welke criteria dit gebeurt en wat de implicaties van deze voorwaarden in de praktijk zullen zijn, is (nog) niet duidelijk^{NRM6}. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft overigens begin 2008 het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel opgesteld. Het procesprotocol omschrijft stap voor stap wat een regievoerder³¹ behoort te ondernemen indien sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel (zie §8.3.2, signalering in terugkeertraject/vreemdelingendetentie).

In januari 2009 verscheen het rapport 'Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie' van BLinN. De belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat de signalering van slachtoffers in vreemdelingenbewaring moet worden verbeterd. Zo constateerde BLinN dat politiekorpsen nog wel eens steken laten vallen door niet te signaleren, niet snel en niet correct te reageren op verzoeken om aangifte en geen bedenktijd in het kader van de B9-regeling te bieden. Een ander probleem is dat zaken soms worden gestaakt zonder dat een officieel sepot volgt: de zaak wordt 'opgelegd' en slachtoffers of hun advocaten worden niet altijd geïnformeerd over oplegging, noch over sepot, waardoor termijnen voor beklag tegen sepot en beroep tegen intrekking van de B9 ongemerkt verstrijken. Ook de beperkte taakhoud van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt door BLinN als knelpunt genoemd: DT&V meldt mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij de politie/KMar. Wanneer dit niet tot actie leidt zet DT&V de uitzettingsprocedure voort. Voorts wijst BLinN op de reactieve rol van de contactpersonen gender van de IND, die niet zelf signaleren, maar uitsluitend reageren op meldingen door politie en KMar en op het van de advocaten die hun werk niet altijd goed doen, of onvoldoende op de hoogte zijn van het thema mensenhandel en de bijbehorende procedures. Ook in de overgang van detentie naar hulpverlening doen zich problemen voor: zo is er bijvoorbeeld gebrek aan opvangplekken, gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie en zijn er geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte (durven) doen. BLinN concludeert ook dat slachtoffers van mensenhandel nooit in vreemdelingenbewaring mogen worden gesteld. In reactie op het rapport gaf het kabinet onder meer aan dat sinds 2005 veel maatregelen zijn genomen om de signalering van slachtoffers te verbeteren en dat dit blijvende aandacht heeft (Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 41). Het bestendigen van de kwaliteit van de uitvoering – van vroegtijdige en zorgvuldige signalering – is van belang. Toch is detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel volgens de staatssecretaris niet altijd te voorkomen. Het komt voor dat slachtoffers pas in detentie worden signaleerd (verslag AO 10 juni 2009, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 44).

Na aangifte/medewerking

Wanneer een slachtoffer – al dan niet na bedenktijd – besluit om aangifte te doen of anderszins mee te werken aan opsporing en vervolging, wordt de aangifte dan wel andersoortige medewerking beschouwd als een aanvraag tot het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning.

³¹ Een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, dient zelfstandig te vertrekken en kan, indien noodzakelijk, uitgezet worden. Sinds januari 2007 is hier een aparte terugkeerorganisatie voor opgezet, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). DT&V stimuleert de vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, om zelfstandig te vertrekken. Dit doet men door middel van vertrekgesprekken, gevoerd door steeds dezelfde regievoerder. Zie over signalering door DT&V Hoofdstuk 8.

ning op grond van de B9-regeling. De IND beslist over verblijfsvergunningen; het OM wordt van de beslissing op de hoogte gesteld.

De verblijfsvergunning wordt afgegeven – in beginsel voor een periode van één jaar – voor de duur van het opsporingsonderzoek, de strafrechtelijke vervolging en berechting van de verdachte in feitelijke aanleg. Tot de uitspraak van het gerechtshof en – sinds 2 juni 2008 – tot de Hoge Raad de strafzaak in cassatie heeft behandeld,³² kan de betrokkene legaal in Nederland verblijven. De verblijfsvergunning vervalt op het moment dat de strafzaak door het OM wordt geseponereerd of tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan en hiertegen geen cassatie is in gesteld (en dus onherroepelijk is geworden).³³ Volgens de regeling doet het OM hiervan melding aan de IND en het slachtoffer.³⁴ Bij het beoordelen van een verlengingsaanvraag moet de IND bij het OM nagaan of er nog sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.³⁵

Beklag

Mocht het OM overgaan tot het seponeren van de zaak, dan kunnen slachtoffers hiertegen als rechtstreeks belanghebbende beklag instellen bij het gerechtshof (art. 12 Sv), zie §5.4.1. De politie dient een slachtoffer in kennis te stellen van de niet vervolging of het niet voortzetten van de vervolging van de verdachte (sepot). Na kennisneming van deze beslissing moet de betrokkene binnen twee weken de politie informeren of wel of niet beklag zal worden ingediend bij het gerechtshof.³⁶ Als het vermoedelijke slachtoffer aangifte heeft gedaan of anderszins medewerking heeft verleend en hij of zij heeft een verblijfsvergunning, dan loopt de B9 door totdat het gerechtshof inzake het beklag een uitspraak heeft gedaan.³⁷

Er geldt geen termijn voor het indienen van beklag. Alleen in het geval aan een verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend geldt een termijn van drie maanden.³⁸ In mensenhandelzaken is echter niet altijd een verdachte in beeld. Overigens geldt ook voor het seponeren door het OM geen termijn.

Dat B9 Vc een termijn bevat van twee weken na kennisneming van de sepotbeslissing waarin de vreemdelingen de politie moet informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof,³⁹ terwijl voor het daadwerkelijk instellen van het beklag vervolgens geen

32 *Stcrt.* 2008, 102 (30 mei 2008).

33 Cassatie in het belang der wet mag niet in Nederland worden afgewacht omdat deze vorm van cassatie geen verandering in de rechten en positie van partijen teweeg kan brengen en daarom geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen heeft, zie B9/8.1.

34 B9/8.1.

35 B9/9.1.

36 B9/10.

37 Als het (vermoedelijke) slachtoffer nog niet in bezit is van een verblijfsvergunning, zal de Korpschef de verwijdering van betrokkene opschorten tot het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, zie B9/10.

38 Art. 12l, lid 2 Sv luidt: 'Betreft het beklag een strafbaar feit waarvoor aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, dan moet het beklag worden gedaan binnen drie maanden nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de rechtstreeks belanghebbende met de kennisgeving bekend is geworden.'

39 B9/10.

termijn geldt (behoudens in het geval van een kennisgeving niet verdere vervolging), is in de praktijk enigszins verwarrend. Het is niet precies duidelijk wat de status is van de termijn van twee weken. De termijn lijkt alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties, en zegt in elk geval niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Het is overigens zeer wel mogelijk dat de termijn van twee weken slachtoffers ertoe dwingt ‘automatisch’ in beklag te gaan na een sepot. Overleg tussen advocaat en IND kan leiden tot verruiming van de termijn van twee weken zodat beter kan worden afgewogen of een beklag-procedure moet worden gestart.⁴⁰

Er is geen standaardwerkwijze waarop in de verschillende parketten sepot in mensenhandelzaken worden afgehandeld.⁴¹ Er wordt aan gewerkt deze situatie te verbeteren. Het OM heeft aangekondigd een notitie uit te werken over de B9-werkwijze bij politie en OM, waarbij met name de handelingen zullen worden beschreven die moeten worden verricht rond het ‘niet oppakken’, ‘niet voortzetten’, of ‘seponeren’ van aangiften. Het is hierbij de bedoeling duidelijkheid te scheppen over de vraag wie moet worden geïnformeerd en hoe dit moet worden vastgelegd.

Voorzieningen

Een slachtoffer dat gebruik wil maken van de bedenktijd heeft gedurende deze periode (van maximaal drie maanden) recht op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud. Ook is een slachtoffer gedurende de bedenktijd verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld. Na aangifte – of andersoortige medewerking – krijgt een slachtoffer een verblijfsvergunning en daarmee, als legaal verblijvende vreemdeling, ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering⁴² en werk. Slachtoffers in de B9 mogen werken vanaf het moment dat zij verblijfsvergunning hebben ontvangen op grond van B9; dan is arbeid vrij toegestaan⁴³ – en een tewerkstellingsvergunning overigens niet vereist.⁴⁴

Bij gemeenten bestaat soms nog onduidelijkheid over de rechten en plichten die aan de B9-regeling verbonden zijn. Hierbij gaat het vooral om het al dan niet bezitten van een verblijfspasje op grond van de B9-regeling in relatie tot de mogelijkheid van inschrijving in de GBA.

40 Informatie van een advocaat met expertise op terrein van rechtsbijstand aan slachtoffers mensenhandel.

41 Het parket Utrecht ontwikkelde in 2008 een standaardbrief die het OM verstuurt naar de belanghebbende en in kopie naar de gemachtigde die haar bijstaat in de vreemdelingenrechtelijke procedure en de IND, in zaken waarin naar aanleiding van de aangifte mensenhandel geen indicaties zijn om een opsporingsonderzoek op te starten.

42 Met betrekking tot studiefinanciering en tegemoetkoming in onderwijsbijdrage en schoolkosten zijn zij gelijk gesteld met Nederlanders, *Stb.* 2007, 264.

43 Op het verblijfsdocument wordt vermeld ‘beperking conform beschikking staatssecretaris. Arbeid vrij toegestaan. TWV niet vereist’, om het voor derden minder inzichtelijk te maken op welke grond het slachtoffer (of de getuige) van mensenhandel verblijf in Nederland heeft, *Stcrt.* 2007, 87 (7 mei).

44 Nog steeds mag een slachtoffer of getuige ook in de prostitutie werken, zelfs als ze dat als zelfstandige of in loondienst zonder een vergunning op grond van de B9-regeling niet mocht, zie NRM5 p.32.

In dit verband is door de minister en staatssecretaris van Justitie aangegeven dat wordt gewerkt aan verdere verbeteringen in de informatie- en kennisoverdracht over de B9-regeling en het verblijfspasje.⁴⁵

Geen aangifte/medewerking, en dan?

In april 2007 hebben de parlementsleden Koser Kaya (D66) en Azough (Groen Links) de staatssecretaris verzocht te onderzoeken of de B9-regeling kan worden uitgebreid zodat AMV's die slachtoffers zijn van mensenhandel ook op aanwijzing van de betrokken hulpverlenende instanties in aanmerking kunnen komen als zij géén aangifte doen.⁴⁶ In haar brief van 18 oktober 2007⁴⁷ gaf de staatssecretaris aan geen reden te zien de B9-regeling hiertoe te herzien: de discretionaire bevoegdheid (art. 3.4 lid 3 Vb 2000) om af te wijken ten gunste van de vreemdeling, biedt naar haar inzicht voldoende ruimte om slachtoffers die geen aangifte doen verblijf te verlenen, indien schrijnende omstandigheden daartoe nopen.

In februari 2009 verscheen het advies 'De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ geeft hierin als voornaamste advies dat de huidige koppeling tussen de verblijfsvergunning, en daarmee opvang en begeleiding, en het doen van aangifte moet worden losgelaten. De ACVZ stelt voor om vermoedelijke slachtoffers bij een geringste aanwijzing van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden te verlenen om tot rust te komen en te overwegen mee te werken aan de opsporing en vervolging van de verdachten. Daarna – mogelijk nog na een verlenging van zes maanden – beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de betrokkene daadwerkelijk slachtoffer is. Bij dit onderzoek betreft de IND niet alleen gegevens van de politie en het Openbaar Ministerie, maar vergaart zij ook actief informatie van hulpverleningsinstanties. Als wordt geoordeeld dat de vreemdeling slachtoffer is, krijgt hij aansluitend een tweede tijdelijke verblijfsvergunning. Medewerking met politie en Openbaar Ministerie is voor deze tijdelijke vergunningen geen vereiste. Om slachtoffers te motiveren toch mee te werken, komen in het voorstel van de ACVZ alleen (door de IND) erkende slachtoffers die meewerken uiteindelijk in aanmerking voor voortgezet verblijf. De uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek is hierbij niet van belang. Slachtoffers die niet hebben meegewerkt moeten na afloop van hun tijdelijke verblijfsvergunning terugkeren, tenzij hun persoonlijke situatie of de situatie in het land van herkomst hieraan in de weg staat.

In reactie heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hierop enige opmerkingen gemaakt. Het is heugelijk dat ook de ACVZ zich buigt over het lot van slachtoffers van mensenhandel en hun bescherming en daarbij de mensenrechtelijke benadering benadrukt. Ook in eerdere rapportages heeft de NRM aanbevolen 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 (aanbeveling 12, NRM3). Voor de beoordeling van het slachtofferschap zoals in deze aanbeveling bedoeld, dient ook de mening van de hulpverlening een (belangrijke) rol te spelen. Anders dan de ACVZ ziet de NRM echter niet de noodzaak om

45 *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42.

46 *Handelingen II* 2006/07, nr. 61, pp. 3422-3426. *Kamervragen II* 2006/07 19 637, nr. 1148.

47 *Kamervragen II* 2006/07, 19 637, nr. 1174. De datum van 18 oktober is door de EU uitgeroepen tot de Dag tegen Mensenhandel.

de B9-regeling op de voorgestelde wijze aan te passen. Met name het invoeren van een drempel voor het aannemen van een geringe aanwijzing betekent een verslechtering. De aanbevolen wijzigingen zouden zeker niet voor alle slachtoffers van mensenhandel tot een verbetering in positie leiden. Zo zullen slachtoffers die meteen, of tijdens de bedenktijd, besluiten aangifte te doen of anderszins mee te werken aan het strafproces, in een slechtere positie verkeren dan nu het geval is, en langer in onzekerheid blijven. Naar de mening van de NRM verandert er door het ACVZ-rapport in feite niets wezenlijks, alleen de periode van tijdelijk verblijfsrecht – en daarmee ook een periode van onzekerheid – wordt verlengd. Daarnaast blijft opsporing van wezenlijk belang en is de NRM – met het OM – van mening dat de voorgestelde maatregelen voor opsporing en vervolging negatieve consequenties zullen hebben.

De volledige reactie van de NRM op het ACVZ-rapport is opgenomen in Bijlage 6.

In de kabinetsreactie geeft de staatssecretaris van Justitie aan het advies om de huidige koppeling tussen de verblijfsvergunning, en daarmee opvang en begeleiding, en het doen van aangifte los te laten, niet over te nemen. Mede met het oog op de strafrechtelijke aanpak van het fenomeen mensenhandel wordt dit in zijn algemeenheid niet wenselijk geacht (Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 41). Met het verleggen van de prikkel tot het doen van aangifte naar het moment dat de vreemdeling voortgezet verblijf aanvraagt is noch de opsporing en bestrijding van mensenhandel, noch het slachtoffer gebaat. Dat er verblijfsmogelijkheden moeten zijn voor slachtoffers die geen aangifte durven doen, wordt onderkend. Die mogelijkheden zijn er ook. Om recht te doen aan deze slachtoffers hoeft genoemde koppeling volgens het kabinet niet te worden losgelaten. Het voorstel van de ACVZ bevat daarbij weinig stimulans om medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. In het advies wordt een onderscheid gemaakt tussen slachtofferbescherming enerzijds en de opsporing en vervolging anderzijds. Voor een adequate aanpak van mensenhandel zijn slachtofferbescherming, opsporing en vervolging echter onlosmakelijk met elkaar verbonden, aldus het kabinet. Vanuit het OM is bovendien gewezen op het risico dat belangrijk opsporingsmateriaal verloren kan gaan doordat het slachtoffer een langere bedenktijd heeft. Een ont koppeling kan er bovendien mogelijk toe leiden dat slachtoffers op voorhand door mensenhandelaren worden geïnstrueerd om niet mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek. De voorgestelde gefaseerde verblijfsregeling kan echter leiden tot een langere periode van onzekerheid voor de slachtoffers, hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

De ACVZ stelt in het advies overigens ook dat de huidige B9-regeling niet in overeenstemming is met het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005).⁴⁸ Hierbij wordt bedoeld op art. 12 lid 6 van het Verdrag, 'Elke partij neemt de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk wordt gesteld van zijn of haar bereidheid als getuige op te treden.'

In de Nederlandse situatie is een (tijdelijk) verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel – op grond van de B9-regeling – afhankelijk van medewerking aan opsporing en vervolging. Dat is toegestaan op grond van het Verdrag; lidstaten hebben de ruimte om te bepalen welke grondslag(en) voor vergunningverlening aan slachtoffers van mensenhandel wordt (worden) gehanteerd: de persoonlijke situatie van het slachtoffer en/of samenwerking met bevoegde

48 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), 'De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel' (2009), pp.26-27, 31.

autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.⁴⁹ In Nederland is een aantal vormen van hulp aan slachtoffers gekoppeld aan dit verblijfsrecht – voor zover geen beroep wordt gedaan op andere, bijvoorbeeld humanitaire gronden voor verblijf. Het Verdrag van de Raad van Europa vereist dat lidstaten ten minste voorzien in een levensstandaard die slachtoffers van mensenhandel in staat stelt in hun onderhoud te voorzien door middel van bijvoorbeeld huisvesting, psychologische en materiële bijstand, toegang tot spoedeisende medische behandeling, vertalen en tolken, rechtsbijstand, vertegenwoordiging, en toegang tot onderwijs voor kinderen.⁵⁰

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van dit Verdrag vermeldt dat een slachtoffer dat gebruik wil maken van de bedenktijd, gedurende die bedenktijd recht heeft op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud en is verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld.⁵¹ Na aangifte – of andersoortige medewerking – krijgt een slachtoffer een verblijfsvergunning en daarmee, als legaal verblijvende vreemdeling, toegang tot de meeste voorzieningen. Naast de hiervoor genoemde voorzieningen betreft dit ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering en werk. Om aanspraak te kunnen maken op medische hulp in urgente situaties is een verblijfsvergunning geen voorwaarde. Voor de toegang tot onderwijs voor minderjarigen is het ook geen voorwaarde.

Het doen van aangifte is geen absolute voorwaarde voor iedere vorm van hulp.⁵² Slachtoffers die geen aangifte doen of anderszins meewerken en die geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning die niet gerelateerd is aan hun slachtofferschap, kunnen in verband met zeer schrijnende bijzondere omstandigheden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, zie §5.2.2).

Nederland voldoet dan ook – strikt genomen – aan desbetreffende (minimum)bepalingen. Wel is het zo dat (ook) een aantal internationale instanties die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, ook ten aanzien van Nederland stellen dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk moet zijn van medewerking aan het (strafrechtelijk) onderzoek.⁵³ Het is dan ook positief dat de staatssecretaris heeft toegezegd om onderzoek te

49 Art. 14 lid 1: 'Each Party shall issue a renewable residence permit to victims, *in one or other of the two following situations or in both*: a. the competent authority considers that their stay is necessary owing to their personal situation; b. the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings.' (cursivering BNRM).

50 Art. 12 lid 1 Verdrag.

51 Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, memorie van toelichting, *Kamervragen II 2007/08*, 31 429 (R 1855), nr. 3, pp.9-10 (24 april 2008).

52 Hier stelt de MvT overigens abusievelijk dat het (toen) binnenkort te wijzigen Vreemdelingenbesluit zou inhouden dat ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel anderszins medewerking verlenen aan politie en Justitie, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning die toegang geeft tot voorzieningen, *voor zover en zolang het OM hun aanwezigheid in Nederland vordert* (curs. BRNM).

53 Zie Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, onder meer §3.2.6.

verrichten naar de wijze waarin, met name in Italië, de verblijfsvergunning en medewerking aan het strafproces wordt losgekoppeld en wat de effecten hiervan zijn.⁵⁴

Getuige-aangevers van mensenhandel

Getuigen die aangifte doen van mensenhandel kunnen ook een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen op grond van de B9-regeling, indien zij geen geldige verblijfstitel hebben in Nederland. Getuige-aangevers kunnen vreemdelingen zijn die zelf werkzaam zijn in dezelfde sector als het slachtoffer. Het kunnen ook personen zijn die werkzaam zijn buiten deze sector en die kennis dragen van mensenhandel.⁵⁵

In tegenstelling tot aanvragen van slachtoffers, moet de contactpersoon mensenhandel van de IND naar aanleiding van een aanvraag om een verblijfsvergunning van een getuige-aangever contact opnemen met het OM. Wat getuige-aangevers betreft is de stem van het OM doorslaggevend of een verblijfsvergunning zal worden verstrekt of niet.⁵⁶ De vraag of de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen verdachte is hierbij het genoemde criterium.⁵⁷

Ook ten aanzien van de termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist door de IND wordt onderscheid gemaakt tussen aanvragen van slachtoffers en van getuige-aangevers. Op de aanvraag van een slachtoffer dient in principe binnen 24 uur nadat de aanvraag per fax door de politie aan de IND is gezonden, te worden beslist. Gesteld wordt dat bij een aanvraag van een getuige-aangever deze termijn praktisch niet haalbaar is, in verband met het verplicht consulteren van het OM voordat op de aanvraag kan worden beslist.⁵⁸ Dat het verschil in (beleids)regels voor slachtoffers en getuigen op dit punt tot verwarring en miscommunicatie kan leiden, blijkt uit de volgende casus.

Verzoeker, afkomstig uit Togo, deed in juni 2007 bij het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland aangifte als slachtoffer van mensenhandel. Hij klaagt erover dat de IND hem vervolgens ten onrechte heeft aangemerkt als getuige-aangever en niet als slachtoffer en niet zoals is voorgeschreven binnen 24 uren op zijn aanvraag heeft beslist. Ook klaagt hij erover dat een medewerker van de IND zowel op zijn aanvraag als op zijn klacht over het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag heeft beslist.

De Nationale ombudsman erkent dat de IND weliswaar aanvankelijk verkeerd was geïnformeerd door de politie, maar stelt vast dat de IND daarna voldoende signalen had gekregen dat het hier ging om een slachtoffer. Door niets te doen met de signalen handelde de IND in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. Ten tweede vindt de Nationale ombudsman dat de IND kan niet worden verweten dat zij niet binnen 24 uren heeft beslist op de aanvraag omdat zij niet de juiste informatie had gekregen. Door echter de voortgang in de procedure niet in de gaten te houden en pas na vijf maanden te beslissen heeft de IND gehandeld in strijd met het vereiste van

54 Verslag Algemeen overleg Vaste Kamercommissie voor Justitie, 10 juni 2009, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 44, p.22.

55 B9/5.

56 Dit is min of meer gelijk aan de situatie wanneer (mogelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring worden aangetroffen, of op Schiphol.

57 B9/6.1.

58 B9/7.1.

voortvarendheid. Ten derde concludeert de Nationale ombudsman dat in strijd met het verbod van vooringenomenheid is gehandeld (art. 9.7 Awb) doordat dezelfde ambtenaar zowel de klacht als de aanvraag heeft behandeld. Tot slot geeft de Nationale ombudsman de staatssecretaris in overweging de B9-regeling zo aan te passen dat de vreemdelingendienst ofwel de IND de betrokken vreemdeling of diens gemachtigde voortaan een afschrift stuurt van het M55-formulier, Nationale ombudsman, rapportnummer 2009/0026, 11 februari 2009, Migratieweb ve09000219.

Getuige-aangevers krijgen op hun bescheid rechtmatig verblijf de aantekening dat het verrichten van arbeid niet is toegestaan.⁵⁹ Dit verandert zodra hen een verblijfsvergunning wordt verleend op grond van B9; dan is arbeid vrij toegestaan – en een tewerkstellingsvergunning overigens niet vereist.⁶⁰

De verblijfsvergunning is geldig zolang het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland noodzakelijk vindt.⁶¹ Volgens de regeling doet het OM hiervan melding aan de IND en aan de getuige-aangever. De vergunning wordt ook ingetrokken als de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld, of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan.⁶²

De B9-regeling wijst er op dat ook getuige-aangevers kunnen op grond van art. 12 Sv beklag doen bij het gerechtshof wanneer de verdachte niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet (en dus wordt geseponeerd).⁶³ Net als slachtoffers mogen zij de beslissing op het beklag in Nederland afwachten.⁶⁴

5.2.2 Registratiegegevens B9⁶⁵

Aanvragen en verleningen

In Tabel 5.1 wordt weergegeven hoeveel vreemdelingen een aanvraag hebben ingediend om verlening van de B9-status, en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Tabel 5.1 Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aantal aangevraagde B9-vergunningen	77	100	180	100	186	100	443	100
Aantal verleende B9-vergunningen	61	79	150	83	143	77	235	53

59 B9/6.4 Vgl. bedenktijd fase voor slachtoffers in B9/4.1.1.

60 NRM5: niet in loondienst mogen werken zonder tewerkstellingsvergunning vóór B9, daarna wel!

61 Als het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland niet van belang acht, wordt de aanvraag om verlenging afgewezen, B9/9.2.

62 B9/8.2.

63 Maar zie Hof Den Bosch, 18 november 2008, Ko8/144 (niet gepubliceerd), besproken in §5.4.2.

64 De politie dient ook een getuige-aangever in kennis te stellen van de niet vervolging of het niet voortzetten van de vervolging van de verdachte. Na kennisneming van deze beslissing moet de betrokkene binnen twee weken de politie informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof, zie B9/10.

65 De in deze paragraaf opgenomen tabellen staan ook in §4.3.3.

Het deel van de aangevraagde B9-vergunningen dat jaarlijks wordt toegekend ligt in de periode van 2005 tot en met 2007 rond de 80%. In 2008 blijkt echter een daling naar 53%. Het absolute aantal aanvragen en toekenningen is in dit jaar wel fors gestegen. Mogelijk is deze stijging en de relatieve daling te verklaren doordat in 2008 vaker dan in voorgaande jaren ‘kansloze B9-aanvragen’ zijn gedaan.⁶⁶

Bedenktijd, aangifte

In de Tabellen 5.2 tot en met 5.4 is weergegeven hoeveel bij CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers bedenktijd aangeboden kregen, hoeveel van deze slachtoffers bedenktijd accepteerden en hoeveel er hiervan uiteindelijk ook aangifte deden.

Tabel 5.2 Aangeboden bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd aangeboden	Ja	Onb	Onb	101	23	134	30	201	40
	Nee	Onb	Onb	Onb	Onb	111	25	91	18
	Nvt/ onbekend ⁶⁷	Onb	Onb	Onb	Onb	201	45	214	42
	<i>Totaal</i>	<i>346</i>	<i>326</i>	<i>433</i>	<i>100</i>	<i>446</i>	<i>100</i>	<i>506</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Tabel 5.3 Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd geaccepteerd	Ja	43	43	49	49	116	87	134	67
	Nee/ onbekend ⁶⁸	Onb	Onb	52	51	18	13	67	33
	<i>Totaal</i>	<i>Onb</i>	<i>Onb</i>	<i>101</i>	<i>100</i>	<i>134</i>	<i>100</i>	<i>201</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

66 Zie §5.3.

67 Hieronder vallen ook de buitenlandse slachtoffers die reeds aangifte hebben gedaan. Aan deze slachtoffers is het aanbieden van bedenktijd zodoende niet van toepassing. Echter, het grootste gedeelte van deze groep is onbekend.

68 In beide jaren is in ieder geval van één buitenlands slachtoffer aan wie bedenktijd is aangeboden onbekend of hij/zij de bedenktijd heeft geaccepteerd.

Tabel 5.4 Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

			2004		2005		2006		2007		2008	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aangifte gedaan	Ja		185	46	155	37	208	36	234	33	246	30
	Nee/onbekend		220	54	269	63	371	64	482	67	580	70
	Door buitenlandse slachtoffers die bedenktijd hebben geac- cepteerd	Ja	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	71	61	80	60
		Nee/ onbekend	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	45	39	54	40
		Totaal	43	100	43	100	49	100	116	100	134	100
Totaal		405	100	424	100	579	100	716	100	826	100	

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Het percentage buitenlandse slachtoffers dat bedenktijd krijgt aangeboden groeit jaarlijks (van 23% in 2006 tot 40% in 2008). Het aantal buitenlandse slachtoffers dat uiteindelijk deze aangeboden bedenktijd ook accepteert schommelt door de jaren heen: 49% in 2006, 87% in 2007 en 67% in 2008.

De slachtoffers die de bedenktijd hebben geaccepteerd doen in 2007 en 2008 in ongeveer 60% van de gevallen aangifte. Dit is in vergelijking tot het percentage aangiften van het totaal bij CoMensha geregistreerde aantal slachtoffers erg hoog (namelijk 33% in 2007 en 30% in 2008). Van alle slachtoffers die in 2007 en 2008 aangifte deden had 18%, respectievelijk, 11%, de Nederlandse nationaliteit.

Beschreven resultaten en ontwikkelingen dienen genuanceerd te worden met de wetenschap dat een groot deel van de informatie, zoals uit Tabellen 5.2 tot en met 5.4 blijkt, onbekend is. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre CoMensha zicht heeft op alle gevallen waarbij bedenktijd een rol speelt.

5.2.3 Voortgezet verblijf (B16/7)

Als de grondslag aan de verblijfsvergunning – zoals opgenomen in de B9-regeling – is ontvallen, moet de vreemdeling Nederland verlaten, tenzij tijdig een aanvraag om wijziging van de vergunning voor een ander doel wordt gedaan en aan de in dat kader gestelde voorwaarden is voldaan. Een mogelijkheid betreft de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van art. 3.52 Vb.

In principe kunnen slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers een verzoek tot voortgezet verblijf indienen. Zij vragen dan om een voortgezette – zelfstandige – verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Dit is geen permanente verblijfsvergunning. Wel is het zo dat een vreemdeling na vijf jaar voortgezet verblijf, permanent verblijf kan aanvragen.

Mede omdat in de praktijk de mogelijkheid om voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden in aanmerking te komen beperkt was ^{NRM3}, stond de regeling in deze vorm lang ter discussie. Met ingang van 14 augustus 2006 werd het beleid inzake voortgezet verblijf na de B9-regeling gewijzigd ^{NRM5}.⁶⁹ De toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verruimde de voorwaarden als volgt:⁷⁰

Slachtoffers van mensenhandel

De aanvraag om voortgezet verblijf kan (in ieder geval) worden ingewilligd van slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan een strafzaak die uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling (a), dan wel uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling, waarbij slachtoffers op het moment van de rechterlijke uitspraak al drie jaar of langer op basis van een B9-verblijfsvergunning in Nederland verblijven (b).

Wanneer de aangifte van mensenhandel door een slachtoffer uiteindelijk heeft geleid tot veroordeling⁷¹ van de verdachte van die mensenhandel, gaat de minister er – vanaf 14 augustus 2006 – van uit dat daardoor in rechte vaststaat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt (onder a). Wanneer het slachtoffer onder die omstandigheden een aanvraag doet tot voortgezet verblijf, kan deze om die reden worden ingewilligd. Sinds 23 februari 2008 geldt in dit verband dat een aanvraag voortgezet verblijf ook kan worden ingewilligd als in de strafzaak waaraan het slachtoffer medewerking heeft verleend een onherroepelijke veroordeling is op grond van een ander misdrijf, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging ^{NRM6}.⁷²

Deze wijziging in de regeling over voortgezet verblijf in de Vc betreft aanbeveling (acht) uit de Vijfde rapportage van de NRM. Deze aanbeveling hield in dat de grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc (het slachtoffer heeft aangifte gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling) niet beperkt zou moeten zijn tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor mensenhandel, maar dat deze zich ook zou moeten uitstrekken tot een veroordeling voor een aan mensenhandel gerelateerd delict. Ook wanneer mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is *niet*

69 *Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 26. De brief resulteerde in Wijziging Vreemdelingencirculaire (2006/36A), 8 november 2006 (*Stcrt.* 2006, 225).

70 Met de beleidswijziging werd een aantal veranderingen beoogd: het beslissen op aanvragen voor voortgezet verblijf na de B9 eenvoudiger maken en versnellen, het beleid meer analoog maken aan dat ten aanzien van voortgezet verblijf in het algemeen (art. 3.51 Vb) en de positie van het slachtoffer verduidelijken en verbeteren. Tevens was de bedoeling het aantal voortgezette verblijven na afloop van de B9-regeling te verhogen. De minister wees hierbij op het lage aantal aanvragen voortgezet verblijf en noemde daarvoor als mogelijke oorzaak onbekendheid met de mogelijkheden in het beleid. Vanuit de (recht)hulpverlening is echter vooral gewezen op de zware bewijslast voor het slachtoffer in deze procedure.

71 Voor mensenhandel. In rechtspraak in eerste aanleg over het jaar 2007 was in 20 vonnissen – (19%) van de in totaal bestudeerde 108 vonnissen (100%) – sprake van gehele vrijspraak voor de ten laste gelegde menshandel feiten, en in ieder geval een veroordeling voor één (of meerdere) ten laste gelegde overig(e) delict(en). Zie Hoofdstuk 11, Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie, §11.2.

72 *Stcrt.* 21 februari 2008, 37.

voor mensenhandel maar *wel* voor een ander strafbaar feit,⁷³ wordt er thans van uitgegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt.

Met deze wijziging is in feite de toets van slachtofferschap in belangrijke mate over gegaan van de rechter naar het Openbaar Ministerie. Deze toets zou dan ook zonder feitelijke wijziging van het beleid volledig kunnen worden gelegd bij het OM.

De IND zou een slachtoffer voortgezet verblijf moeten verlenen reeds naar aanleiding van de vervolgingsbeslissing van het OM. Hierbij moet wel worden voorzien in de mogelijkheid dat slachtoffers beschikbaar blijven voor politie en justitie. Op het moment dat het OM echter op grond van technische redenen besluit *niet* te vervolgen (b.v. dader onvindbaar), zou het OM standaard een verklaring omtrent het slachtofferschap af moeten geven aan de IND.

Een en ander laat natuurlijk onverlet de mogelijkheid, genoemd in B16/7 Vc om, indien naar het oordeel van de staatssecretaris wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat het slachtoffer Nederland verlaat, voortgezet verblijf toe te kennen. Deze mogelijkheid zou, bij opvolging van aanbeveling 12 NRM3 ook voor deze laatste categorie slachtoffers open moeten staan. Bij de beoordeling van die aanvragen zou de hulpverlening een belangrijke rol zou moeten spelen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op deze a-grond in B16/7 moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Ook geldt vanaf 14 augustus 2006 dat als de strafzaak *niet* tot een veroordeling leidt, maar wel drie jaren zijn verstreken tussen de verlening van de verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling en het onherroepelijk worden van de uitspraak, de minister de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor zal wegen (onder b).

Als een slachtoffer drie jaar op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijft, kan hij of zij dus voortgezet verblijf aanvragen, ook als de strafzaak nog loopt (in theorie dus ook als er nog niet is geseponeerd).⁷⁴ Deze wijziging dateert van februari 2008. In die gevallen kan de aanvraag, mits zich verder geen algemene weigeringsgrond voordoet, in ieder geval worden ingewilligd^{NRM6}. Dit beleid geldt niet voor slachtoffers van wie de aangifte of andersoortige medewerking niet tot vervolging heeft geleid.

Non punishment

Er zijn slachtoffers die verdacht worden, en uiteindelijk ook worden veroordeeld, voor het plegen van een strafbaar feit. In de praktijk kan dit voor ongedocumenteerde slachtoffers consequenties hebben voor hun recht op verblijf waar zij op basis van hun slachtofferschap

73 Ten aanzien van dit punt wordt in B16/7 opgemerkt dat een veroordeling op grond van één van de andere in de strafzaak ten laste gelegde misdrijven ook voldoende is, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging. Als eerder aangegeven, is dit een ruimere formulering dan aanbeveling 8 in NRM5, 'een ander, met de mensenhandel in verband staand strafbaar feit'.

74 *Stcr.* 21 februari 2008, 37, p.11.

van mensenhandel recht op hebben. Vanwege de criminele antecedenten van het slachtoffer, zelfs als gevolg van de in de mensenhandelsituatie gepleegde strafbare feiten (criminele uitbuiting), bestaat namelijk de mogelijkheid dat het slachtoffer ongewenst wordt verklaard en hierdoor geen voortgezet verblijf op basis van de B16 wordt verleend.⁷⁵ Bij de beslissing tot ongewenstverklaring – en daarop volgende uitzetting, zouden het slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet moeten worden meegewogen. Het feit dat het om een slachtoffer van mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting⁷⁶ gaat, zou in ieder geval een zwaarwegende factor moeten zijn in de beoordeling van het verzoek tot voortgezet verblijf.

Getuige-aangevers van mensenhandel en slachtoffers wier aangifte/medewerking niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid

Aanvragen tot voortgezet verblijf door deze categorieën vreemdelingen komen alleen voor inwilliging in aanmerking als wegens bijzondere individuele omstandigheden van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat. Risico's van represailles kunnen hierbij een rol spelen, zo ook risico's van vervolging in het land van herkomst (bijvoorbeeld op grond van prostitutie), en de (on)mogelijkheden van sociale en maatschappelijke reïntegratie in het land van herkomst. Dit zijn, zo verduidelijkt de Vc, niet de enige factoren die van belang zijn voor de beoordeling of aan het slachtoffer of de getuige-aangever, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard verblijf moet worden toegestaan. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan psychische problemen waarvoor de betrokkene in Nederland in behandeling is, de zorg die de vreemdeling heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of een opleiding volgen, of de positie van vrouwen in het land van herkomst^{NRM6}. Als een getuige-aangever aangifte heeft gedaan en de aangifte uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte(n) moet bij de beoordeling van het risico van represailles per geval bezien worden of zwaar gewicht moet worden toegekend aan deze veroordeling. De premisse die in dit opzicht voor slachtoffers geldt, geldt niet zonder meer voor getuige-aangevers, al zou dit wel in de rede liggen. Het gaat hierbij in ieder geval om een veroordeling van de verdachte(n) voor mensenhandel, maar het kan ook gaan om een veroordeling voor een ander delict terwijl mensenhandel (ook) ten laste was gelegd.

Als psychische of andere medische omstandigheden worden aangevoerd, kan dit slechts als onderdeel van de te wegen factoren worden meegenomen, aldus de Vc.⁷⁷ Als uitsluitend een beroep wordt gedaan op medische omstandigheden 'ligt beoordeling in het kader van het beleid medische behandeling meer in de rede.' Zie hierover nader §5.5.

75 Zie §6.3.1. van deze rapportage voor een uitgebreide beschrijving van de problematiek aan de hand van casuïstiek.

76 Zie §6.3.

77 B16/7.

De vreemdeling moet zelf aangeven welke klemmende redenen van humanitaire aard naar zijn mening tot voortgezet verblijf dienen te leiden en het beroep met relevante gegevens en bescheiden te onderbouwen.⁷⁸

5.3 ‘Misbruik’ B9-regeling?

BNRM wordt vanaf haar oprichting regelmatig gewezen op zaken in de aanpak van mensenhandel die verbetering behoeven. Zo krijgt BNRM vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsorganisaties opmerkingen en klachten over zaken van slachtoffers mensenhandel die niet of niet goed worden opgepakt door politie en OM. Het gaat daarbij onder meer om buitenlandse slachtoffers (bijvoorbeeld in vreemdelingenbewaring) die niet in de gelegenheid worden gesteld aangifte te doen, geen bedenktijd of B9 krijgen aangeboden of wier zaken volgens hen ten onrechte worden geseponneerd of op de plank belanden.

Tegelijkertijd geven politie en OM aan dat zij veel capaciteit kwijt zijn aan ‘kansloze B9-aanvragen’. Zij doelen op het volgende fenomeen: buitenlanders die Nederland moeten verlaten c.q. geen uitzicht hebben op een verblijfsstatus geven – soms juist in het laatste stadium – te kennen slachtoffer van mensenhandel te zijn of worden als zodanig herkend door bijvoorbeeld advocaten of hulpverleners. Er wordt aangifte van mensenhandel gedaan en de aangever krijgt een B9-verblijfsvergunning van de IND. Als de aangever in vreemdelingenbewaring zit, wordt deze opgeheven. Maar de aangiftes bevatten weinig tot geen opsporingsindicaties en/of er is sprake van oude feiten die nog maar moeilijk onderzoekbaar of verifieerbaar zijn. Deze zaken kunnen daardoor zelden succesvol worden afgesloten. Wel kosten deze zaken (soms veel) capaciteit, omdat ze – conform de Aanwijzing mensenhandel – moeten worden onderzocht. Sommige betrokkenen vermoeden dat de ‘B9-route’ gebruikt wordt door mensen die geen slachtoffer van mensenhandel zijn, maar in Nederland willen blijven.⁷⁹ BNRM heeft verkennend onderzoek verricht naar dit probleem en hierover een expertmeeting georganiseerd, waarin gebrainstormd werd over mogelijke oplossingen. Voor het onderzoek zijn onder meer 16 casus bestudeerd, waarbij de politie vermoedens had van misbruik.⁸⁰ Zie voor de verdere onderzoeksopzet en -methode Bijlage 2. In deze paragraaf worden de bevindingen uit het onderzoek en de expertmeeting gepresenteerd. Nader onderzoek blijft echter gewenst.

Uit dit onderzoek en de expertmeeting kwamen factoren naar voren die politie en OM doen twifelen aan de geloofwaardigheid van aangiften en factoren die een succesvolle afronding

78 Als dit beroep niet, of onvoldoende is onderbouwd, stelt de IND de vreemdeling in de gelegenheid dit gebrek te herstellen; in beginsel wordt hiertoe een termijn van twee weken gehanteerd.

79 LEM, zoals aangehaald in het advies van de ACVZ De mens beschermd en de handel bestreden (februari 2009, p.33), schat dat de helft van het aantal beroepen op de B9-regeling ‘discutabel’ is.

80 Voor dit onderzoek zijn eerst alle casus geïnventariseerd waarvan de politie vermoedens had van misbruik. Dit leverde 88 zaken op uit 13 politieregio’s. Hieruit is *at random* een selectie gemaakt van 16 zaken die nader zijn bestudeerd, met het doel de factoren te identificeren die bij de politie twijfels doen rijzen over de geloofwaardigheid van de aangever en/of het mensenhanderverhaal. De 16 casus betroffen aangevers mensenhandel uit Afrika en China.

van de zaak in de weg staan (ongeacht of de aangever als slachtoffer wordt gepercipieerd of niet). Hieronder volgt een toelichting op deze factoren en de problematiek, gevolgd door mogelijke oplossingen. In deze paragraaf is gekozen voor de neutrale term aangevers, in plaats van slachtoffers.

Het belang van de verblijfstitel

Het ging in de gevallen waarbij vermoedens waren van misbruik van de B9-regeling om buitenlandse slachtoffers die geen uitzicht hebben op een (permanente) verblijfsvergunning, maar wel graag in Nederland willen blijven. De aangevers hebben dus meerdere belangen, waarbij het belang van het verkrijgen van een verblijfsvergunning het belang van het vinden en berechten van de dader(s) kan overstijgen. Dat laatste belang kan zelfs ontbreken, omdat dit niet zonder risico's is. Zo kan een aangever bij een onverhoopte terugkeer naar het land van herkomst de dader(s) weer tegen het lijf lopen, met alle gevaren van dien.

Een hierbij aansluitende hypothese is dat slachtoffers van mensenhandel wel aangifte willen doen om de B9-status, zorg en bescherming te krijgen, maar tegelijkertijd willen voorkomen dat de daders worden gepakt (en dus eigenlijk geen informatie willen geven). Dit zou dan aangiften met weinig opsporingsindicaties opleveren. Daarnaast is het – in theorie – niet uitgesloten dat het belang van de verblijfstitel zo zwaar weegt dat het de moeite loont om een mensenhanderverhaal te verzinnen of te suggereren, om zo in aanmerking te komen voor de B9. Aan deze mogelijkheid is in de media aandacht besteed onder titels als: *Illegalen blijven via nieuwe truc*,⁸¹ en: *Vaak valse aangifte van mensenhandel*.⁸² Eén van de redenen om dit te veronderstellen is dat personen soms precies op het moment dat zij Nederland moeten verlaten met een mensenhanderverhaal komen en eerdere kansen daarvoor niet hebben benut. Overigens zijn er veel vermoedens op dit vlak, maar die zijn nauwelijks hard te maken. In een enkel geval vervolgt het OM een aangeefster mensenhandel voor het doen van valse aangifte.

Ook kan het belang om cliënten aan een verblijfsvergunning te helpen een rol spelen bij dienstverleners die de aangever terzijde staan, zoals advocaten of hulpverleners.

Weinig concrete aanknopingspunten, tegenstrijdigheden, onwaarheden, ongeloofwaardige verhalen

In de onderzochte zaken ontbrak het vrijwel altijd aan opsporingsindicaties, waardoor deze niet konden worden opgelost. De aangevers kennen de dader(s) bijvoorbeeld alleen bij hun voor- of bijnaam ('good boy', 'mister'), het signalement blijft vaag en ze kunnen nauwelijks aangeven waar zij verbleven ('in een flat in buurt X', waar alleen maar flats staan). Ook komen tegenstrijdigheden in de verklaringen voor en wordt onjuiste informatie gegeven over leeftijd, identiteit en eerdere asielaanvragen. Dit bemoeilijkt het politieonderzoek en verlaagt de kansen op een succesvolle vervolging.

81 De Telegraaf, 2 juli 2009.

82 Algemeen Dagblad, 7 april 2009.

Ook komt het mensenhandelverhaal niet altijd geloofwaardig over, al kan natuurlijk nooit worden uitgesloten dat aangever de waarheid vertelt. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een toevallige passant in het land van herkomst de aangever belangeloos heeft geholpen om naar Nederland te komen; deze passant regelde en betaalde de reis en identiteitspapieren en vroeg hier niets voor terug. Dit is moeilijk voor te stellen. Nigerianen vertellen soms een opvallend gelijklozend en op details minder plausibel verhaal. Zo geven zij aan dat zij hun hele mensenhandelverhaal aan een onbekende op straat of bij een bushalte hebben verteld, terwijl zij bij anderen, door schaamte, angst of andere factoren nauwelijks in staat zijn hun verhaal te doen. Vervolgens zijn zij niet doorgestuurd naar bijvoorbeeld politie of hulpverlening, maar naar een asielzoekerscentrum in een andere plaats en is een treinkaartje of strippenkaart voor hen gekocht.⁸³

Een belangrijke vraag is of een aangever niet meer *kan* of *wil* verklaren. Naast eerdergenoemd belang van de verblijfstitel en de risico's van het geven van informatie kan ook de culturele achtergrond van de aangevers hierbij een rol spelen. De aangevers uit het onderzoek kwamen uit Afrika en China. Slachtoffers uit Afrika hebben vaak weinig opleiding gehad en hun leefwereld daar ziet er anders uit dan in het westen. Mogelijk – dit is speculatief – hebben zij geen of andere herinneringen aan feiten die politie en OM bestempelen als opsporingsindicaties. Vragen als met welke vliegmaatschappij werd gevlogen, welke de bestemming de vlucht had of hoe een huis eruit ziet zijn voor hen wellicht moeilijk te beantwoorden. Zo was er onder de onderzochte casus een meisje dat op een heel ongebruikelijke manier een camera beschreef, omdat ze blijkbaar nooit eerder een camera zag. Overigens – maar dit terzijde – bleek uit een artikel uit de Volkskrant van 31 januari 2009 dat het voor artsen ook moeilijk is informatie over gezondheidsklachten van Afrikanen te krijgen.⁸⁴ Het probleem lijkt dus niet voorbehouden aan de opsporing. Een ander voorbeeld: mensen uit China hebben weinig vertrouwen in overheidsinstanties. Zij zullen dan ook niet snel overheidsfunctionarissen in vertrouwen nemen en verklaren dus weinig over hetgeen hen is overkomen.⁸⁵ Overigens kan een mogelijk trauma ook de geheugenfunctie – en daarmee de kwaliteit van de aangifte – beïnvloeden.⁸⁶ Hetzelfde geldt voor taalbarrières. Zo zijn bepaalde seksuele uitdrukkingen, die nodig zijn voor de delictsomschrijving, soms moeilijk of niet te vertalen.

Opvolging 'kansloze' B9-aanvragen

Ondanks het gebrek aan opsporingsindicaties en het feit dat het delict soms al lang geleden (na een asielprocedure of langdurig illegaal verblijf) plaats had gevonden, werd in de meeste van de door BNRM onderzochte zaken – conform de Aanwijzing mensenhandel – getracht

83 Overigens is ook een zaak bekend waarbij Nigeriaanse meisjes door hun handelaren geïnstrueerd zijn om aangifte van mensenhandel te doen en aanspraak te maken op de B9-regeling. Deze meisjes werden vervolgens door deze handelaren uit de opvang gehaald en in de prostitutie gebracht. In Hoofdstuk 9, §9.5.5 wordt nader ingegaan op deze zaak.

84 Volkskrant, Doktoren langs de rafelrand, 31 januari 2009.

85 Presentatie van sinologe L. van der Made bij OOM, 3 juli 2007.

86 Zie ook Zimmerman e.a., 2006.

de zaak op te lossen. Soms overigens ook omdat politie en OM een beklagprocedure⁸⁷ verwachtten en het minder efficiënt is om dan weer opnieuw onderzoek te moeten verrichten. De onderzochte zaken zijn alle geseponeerd of zouden dat naar de verwachting worden. Het opnemen en onderzoeken van de aangiften kost – naar zeggen van politie en OM – veel capaciteit, terwijl men soms al van te voren weet dat de vervolgacties onmogelijk kunnen leiden tot een oplossing van de zaak. Hierdoor blijven andere mensenhandelzaken soms liggen, hetgeen eigenlijk niet zou mogen. Dit wordt als een belangrijk probleem gezien.

Bij hulpverlening en advocatuur bestaan aan de andere kant klachten over de afhandeling van de aangiften. Zij hebben niet persé hetzelfde belang als politie en OM. De laatsten – die uiteraard ook het slachtoffer willen beschermen – hebben primair informatie nodig over de mensenhandel om een opsporingsonderzoek te kunnen starten en succesvol te kunnen afronden. Wat is er gebeurd, waar, wanneer, wie kunnen in verband worden gebracht met het misdrijf. Deze informatie krijgen zij niet altijd in voldoende mate bij een aangifte, ook niet na opsporingshandelingen. In deze gevallen kan het gebeuren dat een zaak wordt geseponeerd. Of er sprake is van voldoende of onvoldoende opsporingsindicaties is voor discussie vatbaar en die discussies worden ook gevoerd. En ook politie en OM maken fouten. Zo maakt bijvoorbeeld BLinN in een recent verschenen onderzoek melding van aangiften die niet of traag worden opgenomen.⁸⁸ Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek naar zaken waarbij beklag is ingediend dat in vrijwel alle gevallen dat de politie haar werk goed gedaan heeft (zie hierna §5.4 e.v). Uit aanvullend onderzoek bleek tevens dat bijvoorbeeld de hulpverlening soms meer van politie en OM verwacht dan mogelijk of proportioneel is. Zo willen hulpverleners soms dat de politie ingrijpt, terwijl dat juridisch niet mogelijk is. Of men wil bijvoorbeeld dat gezocht wordt naar door slachtoffers beschreven herkenningspunten langs een route, terwijl dat veel tijd kost en de tactische waarde beperkt is: de ‘plaats delict’ is daarmee namelijk nog niet gevonden. Overigens hebben de aangevers soms andere vreselijke dingen meegemaakt, bijvoorbeeld verkrachting, maar zijn zij geen slachtoffer van mensenhandel en kunnen dus geen aanspraak maken op de B9-regeling. Dit leidt tot frustraties en – omdat de mensenhandelbepaling ruim geformuleerd is – discussies of (ook) sprake is van mensenhandel.⁸⁹

Problematiek en oplossingen

Wat is nu precies het probleem? Het probleem betreft aangiften mensenhandel die niet of nauwelijks informatie (opsporingsindicaties) bevatten. Deze aangiften kosten wel capaciteit van politie en OM, omdat de aangifte opgenomen moet worden en de weinige opsporingsindicaties die er zijn onderzocht,⁹⁰ terwijl vaak op voorhand al duidelijk is dat de (mogelijke) daders niet gevonden zullen worden. Dit werkt demotiverend en staat ook haaks op de werkwijze bij de meeste andere delicten, waar een dergelijke beslissing wordt genomen op basis

87 Als bedoeld in artikel 12 Wetboek van strafvordering (Sv), zie §5.4.

88 Boermans, 2009.

89 Zie hierover ook Hoofdstuk 12, §12.6.1.

90 Oftwel alle informatie die erin besloten ligt ‘uitgerechercheerd’ moet worden.

van aanwezige opsporingsindicaties.⁹¹ Daarnaast kosten deze zaken ook opvangcapaciteit, waardoor het onderbrengen van nieuwe slachtoffers mensenhandel moeilijker wordt.

Dat er mogelijk sprake is van misbruik, dat wil zeggen het fingeren van een mensenhandelverhaal om gebruik te kunnen maken van de B9-regeling, is niet uit te sluiten. Enkele gevallen wijzen zelfs sterk in die richting. Er kan ook sprake zijn van een gefingeerd verhaal dat wordt verteld in opdracht van een mensenhandelaar, zoals ook is voorgekomen dat de B9-aanvraag in opdracht is gedaan. Omdat het zeer moeilijk kan zijn om de gevallen te onderscheiden, is het praktischer om te spreken over ‘kansloze B9-aanvragen’ (en niet over misbruik), waarmee bedoeld wordt op aangiften met weinig opsporingsindicaties van buitenlandse aangevers van mensenhandel, wat niet wil zeggen dat in die gevallen geen sprake is van slachtofferschap.

In de door BNRM georganiseerde expertmeeting is gediscussieerd over mogelijke oplossingen voor dit probleem. Duidelijk werd dat er geen eenvoudige oplossing is. De genoemde oplossingen lopen langs twee oplossingslijnen. Enerzijds werden suggesties gedaan om deze zaken toch succesvol op te kunnen lossen, bijvoorbeeld door te investeren in de kwaliteit van de aangifte. Zo kan men meer doorvragen, een vertrouwensband opbouwen en hulpmiddelen en extra ondersteuning inzetten. Het capaciteitsprobleem blijft dan bestaan (of wordt zelfs groter), maar de succesratio zou kunnen stijgen. Anderzijds wil men voorkomen dat men veel capaciteit kwijt is aan dergelijke zaken en drempels opwerpen, in de B9-regeling en/of ten aanzien van de opsporing en vervolging. Zo wil men bijvoorbeeld aangevers die weinig informatie geven de B9-status onthouden. Nadeel van deze oplossingsrichting is dat men mogelijk de belangen van (daadwerkelijke) slachtoffers schaadt.

Daarnaast werden alternatieve oplossingen genoemd zoals het bieden van faciliteiten aan elk slachtoffer mensenhandel, dus ongeacht hun medewerking aan opsporing en vervolging. Een genoemde oplossing die nu al wordt toegepast is het bekorten van procedures (inzake de sepotbeslissing, de beklagprocedure), hetgeen de efficiency ten goede komt en het systeem minder belast. In onderstaand kader worden alle oplossingen gepresenteerd die in dit verband – hetzij binnen de kaders van het onderzoek en de expertmeeting, hetzij daarbuiten – worden genoemd.⁹² Deze oplossingen worden dus niet door alle betrokkenen c.q. BNRM onderschreven.

Resultaten expertmeeting ‘kansloze B9-aanvragen’

** Oplossingsrichting ‘investeren’:*

- Goed doorvragen door de politie bij aangiften mensenhandel, de tijd nemen, een vertrouwensband opbouwen.
- Met psychologische methoden werken om herinneringen uit te lokken (zonder dat daarmee de indruk gewekt kan worden dat ‘sturend’ gevraagd wordt).

⁹¹ Landman, Schoenmakers & Van der Laan, 2007, p.44.

⁹² Dat wil zeggen alle directe en relevante oplossingen. Op de expertmeeting kwamen ook oplossingen voor andere problemen aan de orde of zeer indirecte oplossingen. Deze zijn niet meegenomen.

- Slachtoffer laten terugkomen voor vervolgaangifte, indien het idee bestaat dat niet alles aan de orde kwam bij de aangifte.
 - Na aangifte een kopie van het proces-verbaal aan de advocaat van de aangever sturen, zodat die kan controleren of alles aan de orde is gekomen. Zo niet, dan kiezen voor vervolgaangifte.
 - Soms laat de politie blijken dat zij misbruik vermoedt. Hierdoor voelt een slachtoffer zich niet op zijn gemak en vertelt wellicht niet alles wat van belang is. Een open instelling van de politie kan wellicht leiden tot betere aangiften.
 - Soms is nodig dat een slachtoffer eerst psychologische ondersteuning krijgt, de aangifte dient dan te worden uitgesteld.
 - In de voorfase van het politieonderzoek moet afstemming met de hulpverlening en begeleiding van het slachtoffer plaats vinden, bijvoorbeeld om het slachtoffer voor te bereiden op het gehoor. Het blijkt dat als van tevoren wordt uitgelegd wat de bedoeling is, slachtoffers eerder bereid zijn om verklaringen af te leggen.
 - Informatie stapelen (zie §8.3.3) kan helpen om vertrouwen te wekken bij een mogelijk slachtoffer. De politie laat zien dat ze haar best doet om informatie te vergaren en dat zij al veel weet. Hierdoor zou het kunnen dat eerder medewerking wordt verleend.
 - De vertrouwensband tussen slachtoffer en politie kan worden versterkt door goede informatie van hulpverlening en advocatuur. In [gemeente X] heeft de politie vaak een eerste gesprek met het slachtoffer op het opvangadres: dit wekt vertrouwen en is drempelverlagend. Ook de aangiften worden met enige regelmaat opgenomen in de opvang en niet op het politiebureau. Dit lijkt goed te werken.
 - Goede uitleg aan het slachtoffer is van belang, op meerdere momenten. Mensen hebben vaak een trauma waardoor niet alle informatie blijft hangen.
 - Tijdens de bedenktijd goede hulpverlening en (juridische) begeleiding bieden.
 - Slachtoffers meer bieden, niet alleen vreemdelingrechtelijk, maar ook financieel (compenseren misgelopen inkomsten, microkrediet), educatief (opleiding) en op het gebied van veiligheid (getuigenbeschermingsprogramma). Op deze manier vergroot je de bereidheid om medewerking te verlenen.
 - Aan slachtoffer uitleggen dat hij/zij niet meer informatie geeft, de zaak wordt geseponeerd (dan volgt soms meer informatie).
 - Bepaalde aangiften mensenhandel (bijvoorbeeld door personen in vreemdelingenbewaring) door één landelijk ‘politie-loket’ laten opnemen. Daar kunnen eventueel ook andere deskundigen worden ingezet, zoals een antropoloog (als problemen op cultuurverschillen terug zijn te voeren).
- * *Oplossingsrichting ‘drempels opwerpen’:*
- Bij het intake-gesprek met een (mogelijk) slachtoffer nagaan of er voldoende opsporingsindicaties zijn. Zo niet, dan geen B9 aanbieden.
 - Wanneer iemand in vreemdelingenbewaring aangifte van mensenhandel wil doen, deze daar laten tot duidelijk is of de zaak wordt opgepakt.
 - Bij aangiften met weinig tot geen opsporingsindicaties worden geen opsporingshandelingen verricht (dit staat dus los van het feit of het slachtoffer een verblijfsvergunning krijgt). Hierdoor blijft capaciteit beschikbaar voor aangiften/onderzoeken die wel kunnen worden opgelost.
 - Indien mogelijk vervolgen voor valse aangifte.
 - De IND kan diepgaander onderzoek doen naar mensenhandel (hierdoor vervalt de mogelijkheid om op het ‘vertrekmoment’ aangifte te doen).
- * *Overige:*
- Ook slachtoffers die geen aangifte doen c.q. niet meewerken aan de opsporing krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling. Hierdoor is het niet meer nodig dat iemand aangifte doet om in de B9 te komen en dit ontlast politie en OM.

- Slachtoffers die weinig informatie (kunnen) geven direct in een traject plaatsen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden
- Procedures bekorten: zo snel mogelijk een sepotbeslissing nemen en zo snel mogelijk de artikel 12- strafvorderingsprocedure behandelen (als beklag wordt gedaan over het seponeren van een zaak).
- Criteria opstellen voor de maximale inspanningen die de politie moet leveren (hierdoor kunnen klachten sneller worden behandeld).

Nader onderzoek

De discussie over mogelijke oplossingen voor de geschetste problematiek gaat gebukt onder het feit dat relevante informatie (nog) ontbreekt. Kortom, nader onderzoek is gewenst. Dit onderzoek heeft met name betrekking op de twee genoemde oplossingsrichtingen. Op het gebied van een verbetering van de kwaliteit van aangiften gaat het bijvoorbeeld om onderzoek naar de oorzaken van het ontbreken van informatie in aangiften. Ook onderzoek naar de oorzaken voor de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel is in dit verband relevant. Het OM heeft in 2008 opdracht gegeven voor de uitvoering van een dergelijk onderzoek, maar dit onderzoek is ten tijde van schrijven van deze rapportage helaas stopgezet.

Op het gebied van het ‘opwerpen van drempels’ is onderzoek mogelijk naar de effecten daarvan. Zo zouden – als experiment – kansloze aangiften/B9 kunnen worden geselecteerd die (volgens vast te stellen criteria of het oordeel van deskundigen) direct kunnen worden geseponeerd wegens het ontbreken van opsporingsindicaties. Deze zaken worden vervolgens wél onderzocht, zelfs zeer diepgaand en met alle middelen die ter beschikking staan. Vervolgens kan worden nagegaan of het mogelijk is deze zaken toch succesvol af te ronden (en welke aanpak effectief is) of niet. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden welke mogelijkheden er zijn om slachtoffers die niet aan de opsporing meewerken te faciliteren.

Overigens is de oplossingsrichting waarbij drempels worden opgeworpen alvorens een zaak in behandeling wordt genomen minder geoorloofd bij aangiften van overige uitbuiting, waar in dit stadium eerder drempels moeten worden geslecht dan andersom (zie Hoofdstuk 12).

5.4 Beklag – artikel 12 Wetboek van Strafvordering

Wanneer een officier van justitie besluit om niet tot vervolging over te gaan en de rechtstreeks belanghebbende het daar niet mee eens is kan deze hiertegen in beklag gaan en een artikel 12 Strafvorderingprocedure aanspannen. De beslissing om niet te vervolgen wordt dan ter beoordeling aan het gerechtshof voorgelegd.⁹³ BNRM heeft onderzocht hoe klaagschriften met betrekking tot mensenhandelzaken worden afgehandeld. Hiertoe zijn 44 klachten die

⁹³ Art. 12 Sv.

1. Wordt een strafbaar feit niet vervolgd, de vervolging niet voortgezet, of vindt de vervolging plaats door het uitvaardigen van een strafbeschikking, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen, dan wel de strafbeschikking is uitgevaardigd. Indien de beslissing is genomen door

vanaf 1 januari 2007 door drie van de vijf gerechtshoven behandeld zijn en waarover voor april 2009 een beslissing is genomen, bestudeerd (voor een meer gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksopzet zie Bijlage 2).⁹⁴ In deze paragraaf worden de resultaten besproken.

5.4.1 Procedure artikel 12 Sv

Wanneer een zaak wordt geseponeerd en de belanghebbende⁹⁵ het daar niet mee eens is, kan deze hiertegen in beklag gaan door een klaagschrift (op grond van artikel 12 Sv) in te dienen bij het gerechtshof.

Na ontvangst van het klaagschrift draagt het gerechtshof de advocaat-generaal (A-G) op te dien aanzien schriftelijk verslag te doen. De advocaat-generaal bij het ressortparket is belast met de vervolging van de strafbare feiten waarvan het gerechtshof in het ressort kennis neemt.

Om een schriftelijk verslag uit te kunnen brengen kan de A-G contact opnemen met het Openbaar Ministerie om de stand van die zaak tot op dat moment te vernemen. De A-G doet dan het klaagschrift toekomen aan de hoofdofficier van justitie, zijnde het hoofd van het arrondissementsparket waaraan de officier van justitie, die de beslissing tot niet (verder) vervolgen heeft genomen, is verbonden. Van deze laatste wordt verwacht dat hij bij ambtsbericht aan de hoofdofficier van justitie de gronden voor het sepot nader toelicht. De OvJ die voor de A-G een ambtsbericht opmaakt, is overigens niet altijd dezelfde officier die de zaak heeft geseponeerd.

Indien aanwezig worden als bijlage bij het ambtsbericht gevoegd: de processen-verbaal van politie, de deskundigenberichten en de resultaten van het gerechtelijke vooronderzoek die betrekking hebben op de zaak waaromtrent wordt geklaagd. Nadat de betrokken officier van justitie zijn ambtsbericht heeft doen toekomen aan de hoofdofficier van justitie, werpt ook de hoofdofficier zijn licht op de zaak.

In veruit de meeste gevallen houdt het oordeel van de hoofdofficier niets meer in dan dat hij zich aansluit bij hetgeen door de officier van justitie naar voren is gebracht.⁹⁶ Eventueel kan de A-G (al dan niet op aanwijzing van het hof) de politie of anderen opdragen om verder onderzoek te doen. Als de A-G alle informatie binnen heeft, verstrekt hij deze in de vorm van een schriftelijk verslag aan het hof. Het schriftelijke verslag van de A-G verschaft het

een officier van justitie bij het landelijk parket of bij het functioneel parket, is het gerechtshof te Den Haag bevoegd.

2. Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen.

94 Het geven van een volledig beeld van alle beklagzaken op het gebied van mensenhandel bij alle vijf gerechtshoven is niet mogelijk gebleken. Bij het Hof Leeuwarden was het namelijk ten tijde van het onderzoek niet mogelijk om de beklagprocedures op het gebied van mensenhandel uit te filteren. Inmiddels is ook bij het Hof Leeuwarden die mogelijkheid ingevoerd.

95 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.23-32.

96 Van Gend & Visser, 2004, pp.41-44.

hof de noodzakelijke gegevens bij de beoordeling van het beklag. Ook kan in het verslag het standpunt van het Openbaar Ministerie in de zaak duidelijk worden gemaakt.⁹⁷ Tevens geeft de A-G in dat schriftelijke verslag een advies over de afdoening van het beklag.

De behandeling van de klacht vindt plaats achter gesloten deuren. Naar aanleiding van het schriftelijke verslag van de A-G, bepaalt het hof of het nodig is de klager te horen. Bij klachten die zogenoemd ‘kennelijk niet ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ zijn, hoeft de klager niet gehoord te worden.⁹⁸ Een andere reden waarom klager niet gehoord wordt op een klacht, kan zijn dat de klager al eens eerder over deze feiten heeft geklaagd en het hof door hetgeen nu is ingebracht niet tot een andere conclusie komt dan hetgeen bij de eerdere beschikking is besloten.

Als de klacht niet ‘kennelijk niet ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ is zal het hof na ontvangst van het schriftelijke verslag van de A-G een datum bepalen waarop de klager in de gelegenheid wordt gesteld het beklag mondeling toe te lichten. De klager ontvangt daartoe een oproep, maar is niet verplicht te verschijnen. Bij de oproep wordt ook een kopie van het schriftelijke verslag van de A-G – met daarin het advies aan het hof – verstrekt.

Naar aanleiding van hetgeen uit het schriftelijke verslag van de A-G blijkt, al dan niet in combinatie met hetgeen door de klager nog nader op de zitting naar voren wordt gebracht, kan het hof besluiten ook diegene(n) van wie de vervolging wordt verlangd – de beklaagde(n)⁹⁹ in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over het klaagschrift en hem op te roepen. Ook beklaagde(n) krijgt inzicht in alle processtukken en is (zijn) niet verplicht te verschijnen.

Indien het hof van oordeel is dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaats hebben, beveelt het hof dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft. Het hof kan het geven van dit bevel echter ook weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het bevel tot (verdere) vervolging kan ook de last bevatten dat door de officier van justitie een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd, of dat de beklaagde ter terechtzitting wordt gedagvaard. In alle andere gevallen wijst het hof het beklag af en dan is dat het einde van de zaak. Tegen de beslissing van het hof is geen hoger beroep of cassatie mogelijk.¹⁰⁰

97 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.25-32.

98 Men kan hierbij denken aan het geval dat het feit verjaard is of de situatie dat de persoon, wiens vervolging is verlangd, intussen is overleden. Zie Cleiren & Nijboer, 2007, p.33.

99 De wet spreekt nadrukkelijk niet van ‘verdachte’, maar van ‘de persoon wiens vervolging wordt verlangd’. Betrokkene wordt in de beklagprocedure dan ook niet als verdachte gehoord, maar als procespartij waarbij hem de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt in de zaak duidelijk te maken. Cleiren & Nijboer, 2007, p.37. In de voor dit onderzoek bestudeerde dossiers wordt echter niet gesproken over ‘de persoon wiens vervolging wordt verlangd’, maar over de ‘beklaagde(n)’. In dit rapport wordt daarom de term beklaagde(n) aangehouden.

100 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.38-41.

5.4.2 BNRM-onderzoek beklagzaken

Voor dit onderzoek zijn in totaal 44 uitspraken (eindbeschikkingen) in beklagzaken bestudeerd. Alle zaken betreffen beklag tegen niet verdere vervolging van mensenhandel betreffende seksuele uitbuiting. De klagers stellen daarbij dat zij onder valse voorwendselen zijn meegenomen naar Nederland; hen is bijvoorbeeld werk in een kapsalon, huishouden of restaurant beloofd. Eenmaal in Nederland (of soms een ander land) aangekomen, wordt aan het slachtoffer duidelijk gemaakt dat hij of zij in de prostitutie moet werken. Ruim de helft van de klagers (26) wordt opgesloten in een woning en daar gedwongen tot seksuele handelingen met derden. Zes klagers worden tewerk gesteld in seksclubs en één klager in de raamprostitutie. Van acht klagers wordt uit het dossier niet duidelijk waar ze te werk zijn gesteld. Niet in alle gevallen hebben de klagers daadwerkelijk in de prostitutie gewerkt, soms heeft het slachtoffer bijvoorbeeld voortijdig kunnen vluchten. De meeste klagers geven aan met het vliegtuig naar Nederland te zijn gereisd. Geen van de klagers beschikte over de juiste documenten om naar Nederland te kunnen reizen. Ze zijn dan ook ‘geholpen’ door personen die deze documenten voor ze regelden. In het merendeel van de gevallen zijn deze personen ook de beklagden, dus degenen door wie ze (op een later moment) zijn gedwongen tot prostitutie. In de vluchtverhalen van een aantal klagers uit Sierra Leone speelt vrouwenbesnijdenis een rol: drie klaagsters geven aan uit Sierra Leone te zijn gevlucht omdat ze besnijdenissen bij andere meisjes uit moesten voeren, maar dit niet wilden. Een andere klaagster zegt in Sierra Leone verpleegster te zijn geweest en voor een ngo uit Noorwegen te hebben gevochten tegen vrouwenbesnijdenissen. Toen zeven van haar collega’s werden vermoord, is klaagster gevlucht.

Hieronder volgt een weergave van de kenmerken van klagers en beklagden gebaseerd op de beschikkingen van het gerechtshof¹⁰¹:

Klagers

In alle gevallen zijn de klagers ook degenen die aangifte hebben gedaan van mensenhandel. In 43 van de 44 bestudeerde beklagzaken stellen de klagers (aangevers) zelf slachtoffer van mensenhandel te zijn. In het andere geval stelt de klaagster/aangeefster ook getuige van mensenhandel te zijn geweest. Omdat klaagster als getuige in deze zaak geen rechtstreeks belanghebbende is, wordt de klaagster niet-ontvankelijk verklaard in haar beklag.

In deze uitspraak oordeelt het hof dat ‘klaagster getuige [is] geweest van het feit dat beklagde en anderen criminele activiteiten als drugs-, wapen- en mensenhandel pleegden. Voor het instellen van een procedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering is het van belang dat klaagster een direct belanghebbende is. Nu klaagster in deze zaak enkel getuige is, is het voor haar niet direct van belang dat vervolging van beklagden plaatsvindt, daar zij niet direct hierdoor getroffen wordt. Ook is niet gebleken dat zij de belangen van de benadeelden in deze zaak behartigt. Ten aanzien van mensenhandel van anderen kan klaagster zelf, wapenhandel en drugshandel wordt klaagster derhalve niet ontvankelijk verklaard in haar beklag’.

¹⁰¹ Dit betreft dus niet een uitspraak over bewezen feiten (bijvoorbeeld een veroordeling) in een strafzaak.

Hof Den Bosch, 18 november 2008, Ko8/0144.

Uit de beschikking blijkt dat klagster wel aangifte heeft gedaan van – onder meer – mensenhandel jegens haar gepleegd. Niet duidelijk is of zij ook aangifte heeft gedaan van mensenhandel gepleegd jegens anderen, zodat zij – behalve als slachtoffer-aangever van mensenhandel – ook als getuige-aangever van mensenhandel zou moeten worden beschouwd. Volgens de B9-regeling hebben, naast slachtoffer-aangevers, slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting van mensenhandel, ook getuige-aangevers van mensenhandel de mogelijkheid om – als rechtstreeks belanghebbende – beklag in te stellen (zie §5.2 hiervoor). Het is echter aan het Hof om te beoordelen of een klager een rechtstreeks belanghebbende is en daarmee de ontvankelijkheid te beoordelen. De rechten die een getuige-aangever kan ontlenen aan de B9-regeling zouden voor hem of haar een rechtstreeks belang op kunnen leveren en daarmee het oordeel over de ontvankelijkheid positief kunnen beïnvloeden.

Uit een uitspraak van de Rechtbank Den Haag blijkt overigens dat volgens de rechtbank het rechtstreeks belang om beklag in te dienen ook kan bestaan uit het veilig stellen van de verblijfspositie van betrokkene. In deze zaak had eiseres aangevoerd dat zij geen beklag had ingediend omdat uit overleg met de politie duidelijk werd dat een beklag er niet toe zou leiden dat alsnog tot vervolging kon worden overgegaan. De rechtbank gaf vervolgens aan dat ‘het indienen van een beklag [echter] wél de verblijfspositie van eiseres [had] kunnen veiligstellen’. Overigens overwoog de rechtbank ook dat het ‘in deze aan het Gerechtshof [was] om te beoordelen of het beklag ergens toe zou leiden, niet aan de politie’, Rechtbank Den Haag, zitting houdend te Amsterdam, Vreemdelingenkamer, 18 december 2007, AWB 07/21311.

In 42 van de 44 bestudeerde beklagzaken gaat het om een vrouwelijke klager, in twee zaken om een mannelijke klager. De leeftijd van de klagers ten tijde van het beklag varieert tussen 16 en 41 jaar. Van drie klagers is het geboortjaar onbekend.

De klagers (aangevers) komen overwegend uit Afrikaanse landen (70%), maar ook uit Oostbloklanden, het Midden-Oosten en Azië. In Tabel 5.5 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste herkomstlanden van de klagers. Een compleet overzicht is opgenomen in Bijlage 4.

Tabel 5.5 *Herkomstland klagers*

Land	Aantal klagers	%
Sierra Leone	10	23%
Nigeria	5	11%
China	3	7%
Guinee	3	7%
Kameroen	3	7%
Ghana	2	5%
Oekraïne	2	5%
Overige	14 ¹⁰²	32%
Onbekend	2	5%
Totaal	44	100%

102 Deze 14 personen waren afkomstig uit Angola, DR Congo, Ethiopië, Gambia, Iran, Kenia, Mauretanië, Moldavië, Roemenië, Rusland, Suriname, Uganda, Wit-Rusland, respectievelijk Zuid-Afrika.

Beklaagden

Met de beklagde wordt de persoon bedoeld wiens vervolging wordt verlangd, in dit geval voor mensenhandel. In 41 van de 44 zaken is er sprake van (een) onbekende beklagde(n). In deze gevallen kent de klager meestal enkel de voornaam van de beklagde en kan slechts een (meestal vaag) signalement geven.¹⁰³

In drie zaken zijn de beklagde(n) bekend. In de eerste zaak met een bekende beklagde heeft de politie de beklagde gehoord. De beklagde heeft een uitgebreide, gedetailleerde verklaring afgelegd over hoe hij verliefd werd op klaagster en trachtte met haar een relatie op te bouwen. Beklaagde heeft verklaard dat klaagster vrijwillig in de prostitutie werkte en dat hij dit verschrikkelijk vond, maar dat hij haar er niet toe kon bewegen ander werk te gaan doen. Klaagster kon namelijk veel verdienen met het werk in de prostitutie.

In de tweede zaak zijn de (twee) bekende beklagden ook gehoord door de politie. De eerste beklagde, een exploitant van een seksinrichting, ontkent betrokken te zijn bij mensenhandel. Zij stelt dat klaagster en de andere meisjes die bij haar in de club zijn aangetroffen zelf naar haar toe waren gekomen om in de club te werken. De tweede beklagde in deze zaak verklaarde dat hij klaagster naar de club heeft gebracht omdat ze dat zelf wilde.

Duur van het beklag

De gemiddelde doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.¹⁰⁴ De kortste duur bedroeg tweeëneenhalve maand. In één zaak duurde het 14 maanden tussen het indienen van het beklag en de beschikking van het hof.

In antwoord op Kamervragen gaf de minister van Justitie begin 2009 aan dat in het algemeen de tijd die gemoeid is met de behandeling van een klacht op grond van art. 12 Sv – te weten tien tot twaalf maanden – aan de lange kant is. Aan het OM is gevraagd aan te geven welke maatregelen het OM zou willen nemen om de lange termijn van de afhandeling van beklagzaken te bekorten. Aan de Raad voor de Rechtspraak is door de minister een vergelijkbaar verzoek gedaan.¹⁰⁵

BNRM heeft niet onderzocht welke factoren een rol spelen bij de duur van de bestudeerde beklagzaken. Daarom kan niet worden aangegeven waardoor eventuele stagnatie zou worden veroorzaakt. In ieder geval zou het melden van een zaak bij het EMM bij kunnen dragen aan het verkorten van beklagprocedures.

103 In zaken die geseponneerd zijn zonder dat een verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, is art. 121 lid 2 Sv niet van toepassing. Dat betekent dat in deze zaken een beklagtermijn van drie maanden niet van toepassing is.

104 De gemiddelde doorlooptijd in de bestudeerde beschikkingen varieerde tussen de gerechtshoven.

105 *Kamervragen II 2008/09*, Aanhangsel handelingen nr. 1323.

5.4.3 Beschikkingen

De officier van justitie stuurt aan de A-G een ambtbericht met daarin een advies om de klacht af te wijzen of gegrond te verklaren. De officier van justitie adviseerde in 43 van de 44 gevallen de klacht af te wijzen, in één geval de klacht gegrond te verklaren. De redenen die de officier van justitie geeft voor het advies het beklag af te wijzen, komen in alle gevallen neer op het gebrek aan opsporingsindicaties: er zijn onvoldoende aanwijzingen dan wel aanknopingspunten voor (nader) onderzoek. De klager kent bijvoorbeeld alleen de voornaam van beklaagde(n), weet geen adres van verblijf, weet geen naam van de vliegtuigmaatschappij, weet geen reisdatum of andere feiten.

De A-G brengt een schriftelijk verslag uit aan het hof, met daarin een advies om de klacht af te wijzen, dan wel gegrond te verklaren. De A-G volgde in alle onderzochte gevallen het advies van de officier van justitie. De beslissing van het hof komt in alle 44 zaken overeen met het advies van de A-G.

In 43 van de 44 beklagzaken wordt het beklag dus afgewezen, in één geval wordt het beklag door het hof gegrond verklaard.

Het geval waarin het hof het beklag gegrond verklaarde betrof een vrouw (klaagster) die in 2002 aangifte had gedaan van mensenhandel. Zij was vanuit Roemenië via Duitsland naar Nederland gekomen in gezelschap van een zekere A., die klaagster zou hebben gekocht en haar zou hebben gedwongen in de prostitutie te gaan werken. A. zou gezamenlijk gehandeld hebben met een zekere B. Klaagster kwam via een seksclub in Nederland uiteindelijk terecht in een andere seksclub in Nederland, waar zij uiteindelijk door de politie is aangetroffen.

De aangifte van klaagster is meegenomen in een onderzoek naar de eigenaren van een aantal seksclubs in [provincie X], dat medio 2003 is geëindigd. Uit het ambtsbericht van begin 2008 blijkt dat vervolgens ook is besloten geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen met betrekking tot de aangifte van klaagster.

De A-G verklaarde dat het onderzoek destijds plaatsvond door het Grensoverschrijdende Criminaliteitsteam (GOC-team), maar dat dit team inmiddels is opgeheven. Hierdoor zijn de stukken betreffende het onderzoek in deze zaak in het ongereede geraakt.

Het hof acht, gelet op de ernst en omvang van het beweerdelijk gepleegde strafbare feit en de zich in het dossier bevindende aanwijzingen, termen aanwezig om het beklag gegrond te verklaren en de vervolging van beklaagden te bevelen, ter zake van mensenhandel. Gelet op de complexiteit van de zaak acht het hof het ook gewenst dat het OM een gerechtelijk vooronderzoek ex art. 181 Sv vordert. Het hof geeft hierbij aan dat het dan onder meer denkt aan het achterhalen van de identiteit en woon- of verblijfplaats van de beide beklaagden en het vervolgens doen horen van deze personen. Hof Den Bosch, 1 juli 2008 (K07/0356, niet gepubliceerd).

In alle onderzochte zaken benoemt het hof de ernst van het delict en geeft het hof aan de prioriteit voor de opsporing van mensenhandel te erkennen. Tegelijkertijd bevestigt het hof dat er sprake is van geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties. Hoe ernstig het delict ook is, zonder voldoende aanwijzingen of aanknopingspunten om tot opsporing over te gaan kan (nader) onderzoek niet worden uitgevoerd. De motiveringen van de beslissingen betreffen een drietal onderwerpen: het politieonderzoek, de aangifte, en het tijdsverloop.

Deze worden hieronder weergegeven.

Politieonderzoek

Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het onderzoek van de politie bestond bijvoorbeeld uit:

- het rondrijden met klager (aangever) om de woning of plaats te vinden waarin hij of zij was opgesloten en/of werd tewerkgesteld;
- het zoeken in politiestructuren op genoemde (voor)namen in combinatie met signalementen en verder genoemde informatie;
- het opnemen van contact met luchtvaartmaatschappijen om nadere vlucht- en passagiergegevens te kunnen achterhalen;
- het opnemen van contact met de autoriteiten in het buitenland om te trachten te achterhalen of daar iets bekend is over klager en beklagde(n).

Het hof is overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan. In twee beklagzaken blijkt echter uit het advies van de A-G, dan wel uit de beschikking van het hof dat het politieonderzoek beter had gekund.

In één van de beklagzaken stelt de A-G dat het jammer is dat geen fotoconfrontatie heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van het signalement, de beschreven tatoeages en genoemde naam zijn twee personen naar voren gekomen. Een fotoconfrontatie met deze personen had wellicht meer informatie kunnen opleveren. Het hof betreft deze opmerking van de A-G niet in zijn beoordeling van het beklag, en overweegt alleen dat van de twee naar voren gekomen personen op dat moment geen antecedenten of linken waren te leggen met Amsterdam, prostitutie of mensenhandel.

In een andere beklagzaak overweegt het hof dat ‘meer voortvarendheid tijdens het politieonderzoek naar de identiteit van de overige beklagden op zijn plaats zou zijn geweest’.

Hoewel in deze twee zaken dus de opvatting bestaat dat de politie beter werk had kunnen leveren, is dit uiteindelijk geen reden om het beklag gegrond te verklaren. Het valt volgens het hof namelijk niet te verwachten dat met nader onderzoek, mede gelet op het tijdsverloop, de identiteit van de beklagden alsnog zal worden gevonden.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Het hof stuurt aan de AG in het geval geen melding is gemaakt, standaard de volgende tekst:

“Bij de behandeling van bovengenoemde klachten in raadkamer van het hof [...] is gebleken dat het dossier onvolledig is. Dit is in hoofdzaak te wijten aan het feit dat de processen-verbaal waarin de door de politie verrichte onderzoekshandelingen en de daaruit voortvloeiende onderzoeksbevindingen zijn vastgelegd, niet aan het dossier zijn toegevoegd en geen melding aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft plaatsgevonden.”

Het dossier wordt dan in handen van de AG gesteld ter completering van het dossier. Het beklag wordt dan aangehouden tot het EMM heeft teruggekoppeld over het al dan niet kunnen

matchen van de zaak met andere (lopende) mensenhandelonderzoeken. Op het moment van onderzoek (voorjaar 2009) was voor 16 beklagzaken een dergelijk verzoek uitgegaan.

Aangifte

In vier gevallen bevatten de aangiftes van klagers volgens het hof inconsistenties. In beschikkingen worden onder meer de volgende voorbeelden genoemd:

- de kleur van de vliegtuigmaatschappij waar klaagster mee zou hebben gevlogen is anders dan klaagster heeft aangegeven;
- er komt maar één keer per week een vliegtuig aan uit het land waar volgens klaagster een tussenstop is gemaakt. Deze dag klopt niet met de verklaring van klaagster, die beweert op een andere dag te zijn aangekomen;
- op bewakingsbeelden is klaagster op een bepaalde plaats met een vrouw gezien, terwijl klaagster heeft verklaard daar met beklaagde (een man) te zijn geweest;
- klaagster heeft bij eerdere aanhoudingen niets over mensenhandel verteld;¹⁰⁶
- klaagsters verklaring is in strijd met de verklaring van betrokkenen.

Wanneer sprake is van knelpunten in de aangifte worden de klagers (aangevers) nogmaals gehoord door de politie om helderheid te verkrijgen met betrekking tot deze knelpunten. Dit leidt echter in geen van de bestudeerde gevallen tot meer duidelijkheid dan wel tot nieuwe aanknopingspunten voor nader onderzoek.

Tijdsverloop

In vijf gevallen wordt gewezen op het tijdsverloop dat nader onderzoek bemoeilijkt. De strafbare feiten hebben zich soms jaren vóór de aangifte afgespeeld, waardoor het moeilijk is geworden om bruikbare informatie te verzamelen.

B9-regeling

Alle 44 klagers maken gebruik van de B9-regeling. De verblijfsvergunning die ze op grond daarvan hebben, zal komen te vervallen indien het niet tot een vervolging komt. Als gevolg daarvan zullen ze Nederland moeten verlaten. Zoals eerder gesteld zou een groot deel van de personen met een B9-status, van wie de zaak wordt geseponneerd, beklag indienen om toch in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning. In vijf klaagschriften wordt door de advocaat ook aangegeven dat klager belang heeft bij vervolging omdat de verblijfsstatus van klager daar afhankelijk van is. Een andere incentive is dat klagers tijdens de beklagprocedure in Nederland mogen blijven.

In enkele dossiers uit dit onderzoek naar de art. 12 Sv-procedure komt dit expliciet ter sprake. Bij één gerechtshof wordt bij twee van de 17 beklagzaken door de A-G aangegeven dat hij het vermoeden heeft dat de beklagprocedure louter om de B9-status van de klager draait. Bij één van deze zaken stelt de A-G: ‘de politie is uiterst serieus op deze zaak ingegaan. De artikel 12 Sv-procedure volgt bijna als een automatische follow-up als de asielaanvraag niet

¹⁰⁶ Of dit als inconsistentie moet worden aangemerkt, is de vraag.

goed werkt'. Bij één van de andere beklagzaken staat in het proces-verbaal van de politie dat 'klaagster asiel [heeft] aangevraagd, maar voldeed niet aan de voorwaarden en wil nu ten einde raad aangifte doen'.

Het hof heeft in deze beklagzaken het advies van de A-G gevolgd en het beklag ongegrond verklaard. Uit de onderzochte beschikkingen blijkt echter niet dat het gerechtshof hierbij ook de overweging van de A-G heeft overgenomen met betrekking tot de B9-status van de klager.

De Rechtbank Den Haag evenwel merkt op in een uitspraak van de Vreemdelingenkamer dat het rechtstreekse belang om beklag in te dienen juist kan bestaan uit het veilig stellen van de verblijfspositie van betrokkene (zie hiervoor, §5.4.2).¹⁰⁷

5.5 Voortgezet verblijf na B9

5.5.1 Inleiding

Het is al jaren bekend dat veel buitenlandse slachtoffers/getuigen van mensenhandel na afloop van hun rechtmatig verblijf op grond van een B9-vergunning in Nederland willen blijven.^{NRM3} Informatie over het jaarlijks aantal aanvragen voortgezet verblijf na de B9 werd echter pas in 2006 voor het eerst beschikbaar. In dat jaar begonnen de IND contactpersonen mensenhandel (nu: gendercontactpersonen) handmatig te registreren hoeveel aanvragen voortgezet verblijf zij van (mogelijke) slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel ontvingen en hoeveel er in eerste aanleg werden ingewilligd. In principe behandelen de contactpersonen deze aanvragen.¹⁰⁸

Tot op heden ontbrak een analyse van hoe vreemdelingenrechtelijke procedures inzake voortgezet verblijf in de praktijk verlopen. BNRM heeft daarom de dossiers onderzocht van de in 2006 geregistreerde aanvragen van voortgezet verblijf na de B9. Het onderzoek richt zich onder meer op de doorlooptijd, kenmerken van de aanvragers en de inhoudelijke afhandeling van aanvragen door de IND.

Van belang op te merken is dat sinds 14 augustus 2006 verschillende wijzigingen inzake voortgezet verblijf (B16/7 Vc) zijn doorgevoerd, die een verruiming betekenen van de mogelijkheid voor slachtoffers mensenhandel om in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf op grond van art. 3.52 Vb. Deze wijzigingen verklaren mogelijk het groeiend aantal geregistreerde aanvragen voortgezet verblijf in 2007 (49, waarvan 21 ingewilligd en 28 afgewezen) en 2008 (149, waarvan 97 ingewilligd en 52 afgewezen).

In de navolgende paragrafen wordt bevat ten eerste informatie over de onderzochte dossiers (§5.5.2), en gegevens over slachtoffers die voortgezet verblijf hebben aangevraagd (§5.5.3). In §5.5.4 wordt nader in gegaan op de 'bewijslast'-verdeling bij aanvragen voortgezet ver-

¹⁰⁷ Rechtbank Den Haag, zitting houdend te Amsterdam, Vreemdelingenkamer, 18 december 2007, AWB 07/2131 (niet gepubliceerd).

¹⁰⁸ Niet uitgesloten kan worden dat een enkele aanvraag door een andere ambtenaar is behandeld en niet is geregistreerd.

blijf wegens bijzondere individuele omstandigheden (klemmende redenen van humanitaire aard). De relatie met de strafrechtelijke afdoening komt aan de orde in §5.5.5. Tot slot wordt in §5.5.6 in gegaan op een aantal documentvereisten.

5.5.2 Dossiers

Volgens de IND ontvingen de (IND) contactpersonen mensenhandel in 2006 34 aanvragen voortgezet verblijf en werden hiervan in eerste aanleg evenveel gehonoreerd als afgewezen (17 om 17). De IND had geen informatie over hoe vaak er bezwaar of (hoger) beroep volgde, en met welk resultaat. Bij het schrijven van de Zesde rapportage van de NRM kon de IND nog geen aanvullende informatie over het aantal aanvragen en verleningen van voortgezet verblijf, bijvoorbeeld over het jaar 2007, aanleveren.

De 34 dossiers van bovenbedoelde zaken zijn in de periode november 2007 tot juni 2008 bestudeerd. Daarbij bleek dat in 2006 slechts 14 personen een aanvraag voortgezet verblijf na de B9 indienden. In 18 andere zaken ontving de IND de aanvraag in een ander jaar. Verder was het niet voor ieder slachtoffer de eerste aanvraag voortgezet verblijf. In twee gevallen was, voorzover uit het dossier is op te maken, geen sprake van een aanvraag voortgezet verblijf. Hierdoor tellen sommige tabellen op tot een totaal van 32, in plaats van 34.¹⁰⁹

Tabel 5.6 Onderzochte aanvragen voortgezet verblijf na B9, per jaar

Jaar	N
2000	1
2001	0
2002	1
2003	1
2004	2
2005	11
2006	14
2007	2
Totaal	32

Op het moment van onderzoek hadden 20 van de 32 aanvragen geleid tot het verlenen van een vergunning voor voortgezet verblijf, telkens met een geldigheidsduur van vijf jaar.¹¹⁰ In

109 Uit onderzoek van alle 34 dossiers bleek namelijk dat op sommige punten – met betrekking tot de aanvraag voor voortgezet verblijf – er 32 relevant zijn.

110 In één geval werd de vergunning voor voortgezet verblijf verleend voor vijf jaar en meteen verlengd met drie jaar.

acht gevallen was de aanvraag niet ingewilligd, maar stond (de mogelijkheid van) bezwaar of (hoger) beroep nog open. Vier aanvragen waren definitief afgewezen, waarvan één in een beschikking *in primo*,¹¹¹ twee in een beschikking op bezwaar¹¹² en één in hoger beroep.¹¹³ Het klopt dus niet dat de helft van de 34 aanvragen voortgezet verblijf in eerste aanleg werd gehonoreerd, zoals – op basis van informatie van de IND – vermeld in zowel de Vijfde als de Zesde rapportage van de NRM. In Tabel 5.7 zijn de toewijzingen uitgesplitst naar stand van de procedure.

Tabel 5.7 Toegewezen aanvragen voortgezet verblijf, per stand procedure

Aanleg	N	%
Beschikking in primo	3	15%
Beschikking op bezwaar	16	80%
Beschikking op bezwaar, na gegrond beroep	1	5%
Totaal	20	100%

Bij bestudering van ieder dossier afzonderlijk blijkt dat het doorlopen van de procedure vaak ingewikkelder is dan bovenstaande tabel doet vermoeden. Zo werd in drie gevallen tegen een inwilliging bezwaar gemaakt, omdat de vergunning voortgezet verblijf werd verleend met ingang van 14 augustus 2006 (datum invoering gewijzigd beleid) en hierdoor voor de vreemdeling een ‘verblijfs gat’ ontstond.¹¹⁴ Eén maal werd het bezwaar over de ingangsdatum ongegrond verklaard; dat dossier is geteld als ingewilligd in primo. Twee keer was het bezwaar gegrond; die dossiers zijn ingedeeld bij beschikking op bezwaar.

Voor de 24 dossiers waarin de definitieve uitkomst van de procedure over voortgezet verblijf na de B9 was na te gaan (20 verleningen, vier afwijzingen) is hieronder weergegeven hoeveel tijd er verstreek tussen de aanvraag en die uitkomst.

Alle 20 vergunningen zijn met terugwerkende kracht verleend. Door de duur van de procedure hadden elf van de 20 een ingangsdatum van meer dan een jaar eerder. Tabel 5.9 geeft weer hoeveel tijd er zit tussen de toekenning en de ingangsdatum van de vergunning voor voortgezet verblijf.

111 In dit geval volgde wel een bezwaarschrift maar dat trok de vreemdeling weer in nadat met de IND werd afgesproken dat ze een asielaanvraag zou indienen. Die werd in primo ingewilligd.

112 Eén vrouw diende na ongegrondverklaring van het bezwaar tegen de afwijzing van haar aanvraag voortgezet verblijf een beroepschrift in maar reisde voordat dat behandeld werd met een terugkeerprogramma van IOM naar haar land van herkomst. Uit het andere dossier valt niet op te maken wat er gebeurd is na de ongegrondverklaring van het bezwaar op 2 februari 2006.

113 Na de procedure over voortgezet verblijf tot aan de Raad van State, die het hoger beroep kennelijk ongegrond verklaarde, vroeg de vreemdeling een verblijfsvergunning voor medische behandeling aan.

114 Dit heeft consequenties voor onder meer het moment waarop de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het Nederlanderschap kan aanvragen.

Tabel 5.8 Doorlooptijd van afgeronde procedures inzake voortgezet verblijf

Doorlooptijd	N	%
Minder dan 1 jaar	8	33%
1 tot 2 jaar	11	46%
2 tot 3 jaar	3	13%
3 tot 4 jaar	1	4%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	–	–
6 tot 7 jaar	1	4%
Totaal	24	100%

Tabel 5.9 Tijd tussen ingangsdatum en datum verlenen vergunningen voortgezet verblijf

Tijd	N	%
0 tot 6 maanden	4	20%
6 tot 12 maanden	5	25%
1 tot 2 jaar	7	35%
2 tot 3 jaar	1	5%
3 tot 4 jaar	2	10%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	–	–
6 tot 7 jaar	1	5%
Totaal	20	100%

De volgende casus illustreert dat aan verlening van een vergunning voortgezet verblijf in een beslissing op bezwaar een lange procedure vooraf kan gaan.

Een Russische komt naar eigen zeggen in mei 2001 Nederland binnen en heeft van november 2001 tot november 2004 een B9-vergunning.¹¹⁵ 18 januari 2005 vraagt zij voortgezet verblijf aan. De IND wijst de aanvraag op 30 augustus 2005 af, waartegen de vrouw 28 september 2005 een bezwaarschrift indient. Naar aanleiding van het bezwaar vindt 30 november 2005 een hoorzitting plaats. Half februari 2006 verklaart de IND het bezwaar ongegrond, waarop de vreemdelinge bij de rechtbank beroep instelt en verzoekt om een voorlopige voorziening tot opschorting van uitzetting gedurende de beroepsprocedure. Dan trekt op 15 juni 2006 de IND haar beschikking op bezwaar in, waardoor ook het beroep en het verzoek om een voorlopige

115 Onder het huidige beleid zou zij vanwege het feit dat ze drie jaar als meewerkend slachtoffer in de B9 heeft gezeten reeds op die grond in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Zie §5.2.2.

voorziening kunnen worden ingetrokken. Uiteindelijk beslist de IND op 26 juni 2006 opnieuw op het bezwaar van 28 september 2005. Dat wordt nu wel gegrond verklaard. Op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden oordeelt de IND dat terugkeer naar het land van herkomst niet gevegd kan worden. De vrouw krijgt een vergunning voortgezet verblijf geldig van 18 januari 2005 tot 18 januari 2010.

Het zijn, zoals de minister in de brief van 14 augustus 2006 aan de Kamer schreef,¹¹⁶ arbeidsintensieve zaken die meestal aanleiding geven tot procedures met voor slachtoffers het nadeel dat de onzekerheid omtrent het verblijf voortduurt, terwijl het vaak ook langdurige strafproces is afgesloten.¹¹⁷ Door de langlopende procedures is op een aantal van de 34 dossiers uit dit onderzoek op enig moment het beleid zoals gewijzigd op 14 augustus 2006 (al dan niet anticiperend) toegepast. In een enkel dossier is het lange verblijf van de vreemdeling mede veroorzaakt door procedurele fouten van de IND en is dit meegewogen in de besluitvorming over het toestaan van voortgezet verblijf. Zoals in deze casus:

Een vrouw uit Kameroen doet op 4 november 2002 aangifte van mensenhandel, die conform de Vc wordt aangemerkt als een B9-aanvraag. Op 22 november 2002 wordt de B9, met ingang van 4 november 2002, verleend. Op 22 augustus 2003 start een procedure over de B9-verlenging. Nadat in die procedure half juli 2004 het beroep van de vrouw ongegrond wordt verklaard, vraagt zij op 25 augustus 2004 voortgezet verblijf aan. Dit wordt 20 december 2005 afgewezen, waartegen de vreemdeling begin januari 2006 bezwaar maakt. Dat wordt op 21 maart 2006 niet-ontvankelijk verklaard. Vervolgens schrijft de IND op 18 juli 2006 aan de advocaat dat vast is komen te staan dat aanvraag van 25 augustus 2004 ten onrechte is afgewezen. Betrokkene kan een nieuwe aanvraag indienen. Dat doet zij op 16 november 2006. Deze aanvraag wordt 26 februari 2007 afgewezen. In maart 2007 volgt bezwaar en in juli 2007 een hoorzitting. Ten slotte hoort de Kamerose op 22 augustus 2007 dat haar voortgezet verblijf wordt toegestaan. De vergunning wordt verleend met ingang van 16 november 2006 en is geldig tot 16 november 2011.

Op het moment van de dossieranalyse hadden tien personen een vreemdelingenrechtelijke procedure lopen niet gerelateerd aan voortgezet verblijf na de B9. Deze procedures hebben betrekking op naturalisatie (vier), verlenging van de B9 (twee), verblijf van minderjarige kinderen bij hun moeder (één), verblijf voor medische behandeling (één), verkrijgen van een W2-document (één) en asiel (één). Eén vrouw keerde met hulp van IOM vrijwillig terug naar haar land van herkomst, met intrekking van het beroepschrift in de procedure voortgezet verblijf.

Ook in veel andere landen kunnen buitenlandse slachtoffers mensenhandel (voortgezet) verblijf aanvragen maar moeten zij hierover soms lang procederen. Britse ngo's onderzochten dit in het Verenigd Koninkrijk.

Verblijfsrecht slachtoffers in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent geen regelgeving die vergelijkbaar is met Hoofdstuk B16/7 Vc. Slachtoffers van buiten de EU die niet terug willen naar het land van herkomst, kunnen of asiel

116 *Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 26.

117 Eén van de redenen om het beleid te vereenvoudigen en te versoepelen. Zie §5.2.2.

of een vergunning op grond van de *Human Rights Act* aanvragen. Twee ngo's die slachtoffers van mensenhandel bijstaan, hebben de asielaanvragen van cliënten uit 2007 onderzocht (Poppy Project & Asylum Aid, 2008). Dat waren er 25. Acht cliënten deden de aanvraag vanuit detentie. Ten tijde van het onderzoek lag er in twaalf van de 25 zaken een beschikking, twaalf afwijzingen. Alle betrokkenen stelden beroep in en acht slachtoffers kregen bij de rechter alsnog een verblijfsvergunning. Tegen twee van deze uitspraken tekende de Home Office hoger beroep aan. De andere vier beroepszaken waren nog onbeslist. Het onderzoek, weliswaar gebaseerd op een klein aantal dossiers, laat zien dat slachtoffers in het Verenigd Koninkrijk zich tot de rechter moeten wenden om hun recht op verblijf vast te laten stellen, met als gevolg langere onzekerheid voor de vreemdeling en hogere kosten voor de staat. In de periode maart 2003 tot augustus 2005 was het beeld hetzelfde: van de 32 cliënten die asiel aanvroegen kreeg slechts één dat zonder in beroep te gaan, terwijl de overige vrouwen zes maal zo vaak slaagden in beroep als gemiddeld het geval in asielzaken Zie Poppy Project (PP) & Asylum Aid, *Good intentions: A review of the New Asylum Model and its impact on trafficked women claiming asylum*, 2008.

5.5.3 Slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf

Alle 34 dossiers zijn van vrouwen die slachtoffer werden van seksuele uitbuiting. Bulgarije is het meest voorkomende herkomstland van de in 2006 geregistreerde slachtoffers met een aanvraag voortgezet verblijf, gevolgd door Nigeria en Sierra Leone. In totaal komen de 34 vreemdelingen uit 13 landen.

Tabel 5.10 Herkomstlanden van bij IND geregistreerde slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf, 2006

Geboorteland	N	%
Bulgarije	7	19%
China	1	3%
Guinee	1	3%
(vml.) Joegoslavië	1	3%
Kameroen	2	6%
Namibië	1	3%
Nigeria	7*	19%
Noord Korea	1	3%
Oekraïne	3**	8%
Polen	1**	3%
Rusland	3	8%
Sierra Leone	7*	19%
Wit-Rusland	2	6%
Totaal	37	100%

* Twee personen zijn op verschillende momenten geregistreerd als afkomstig uit Nigeria dan wel Sierra Leone. Hun werkelijke herkomstland valt niet uit het dossier op te maken. Zij zijn meegeteld bij beide nationaliteiten.

** Eén persoon is op verschillende momenten geregistreerd als afkomstig uit Oekraïne dan wel Polen. Haar werkelijke herkomstland valt niet uit het dossier op te maken. Zij is meegeteld bij beide nationaliteiten.

Tabel 5.11 *Leeftijdverdeling van slachtoffers op moment van aanvraag voortgezet verblijf*

Leeftijd	N	%
18 t/m 25 jaar	13	41%
26 t/m 30 jaar	11	34%
31 t/m 35 jaar	5	16%
36 jaar en ouder	1	3%
Niet vast te stellen*	2	6%
Totaal	32	100%

* Doordat het dossier verschillende geboortedata vermeldt.

Tabel 5.12 *Duur van verblijf in Nederland op moment van aanvraag voortgezet verblijf¹¹⁸*

Verblijfsduur	N	%
Tussen 1 en 2 jaar	2	6%
2 tot 3 jaar	2	6%
3 tot 4 jaar	2	6%
4 tot 5 jaar	7	22%
5 tot 6 jaar	1	3%
6 tot 7 jaar	1	3%
7 tot 8 jaar	–	–
8 jaar of langer	2	6%
Onbekend	15 ¹¹⁹	47%
Totaal	32	100%

Tabel 5.13 geeft weer hoe lang men op grond van een B9-vergunning in Nederland verbleef of – als die was verlopen – had verbleven op het moment van aanvragen voortgezet verblijf. Eventuele bedenktijd is niet meegeteld. Met uitzondering van één dossier, gaat het in alle gevallen om aaneengesloten verblijf op basis van de B9.

Voorzover uit de dossiers op te maken, hebben 18 van de 32 vrouwen kinderen. Het gaat in totaal om 28 kinderen, allen minderjarig. Sommigen zijn in Nederland geboren, anderen kwamen later naar Nederland en nog weer anderen wonen in het land van herkomst.

118 Uitgaand van de datum vermeld in het dossier waarop de vreemdeling, al dan niet naar eigen zeggen, Nederland inreisde.

119 Uit de dossiers die geen inreisdatum vermelden is wel af te leiden hoe lang het (mogelijke) slachtoffer op het moment van aanvraag ten minste in Nederland verbleef: zes maanden (één), één jaar (drie), twee jaar (twee), drie jaar (vier), vier jaar (drie), vijf jaar (één) en zes jaar (één).

Tabel 5.13 Duur van verblijf op grond van de B9 op moment van aanvraag voortgezet verblijf

Duur B9	N	%
Korter dan 1 jaar	4	13%
1 tot 2 jaar	9	28%
2 tot 3 jaar	6	19%
3 tot 4 jaar	10	31%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	1	3%
6 tot 7 jaar	–	–
7 tot 8 jaar	2	6%
Totaal	32	100%

In de dossiers van 20 van de 34 vrouwen blijkt uit de verklaring(en) van een huisarts, psychiater, psychotherapeut, het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND of het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) dat er sprake is van psychische klachten¹²⁰ waarvoor het slachtoffer onder behandeling staat. Het betreft een scala aan vaak ernstige klachten, waaronder suïcidaliteit, paranoïde gedachten, chronisch depressieve toestand, herbelevingen, nachtmerries en slaapproblemen. Enkele dossiers bevatten tevens informatie over andersoortige gezondheidsproblemen als gynaecologische klachten en seropositiviteit/HIV-infectie en in twee gevallen speelt verslavingsproblematiek. De medici zien vaak een oorzakelijk verband tussen de (psychische) problemen en ervaringen in het verleden, verwijzend naar de seksuele uitbuiting. Zo lijkt één slachtoffer, volgens de diagnose van een psychiater, weliswaar niet zwakzinnig maar “voornamelijk gesocialiseerd als horige.” In enkele andere dossiers worden de klachten echter beschreven als (vooral) reactief op de onzekerheid over het verblijf in Nederland/terug te moeten naar het land van herkomst.¹²¹

Bijzondere betrokkenheid van IND-ambtenaren bij de situatie van slachtoffers mensenhandel

Uit enkele dossiers valt op te maken dat de IND-beslisambtenaar extra moeite doet voor een slachtoffer mensenhandel die in de moeilijke omstandigheden verkeert. Drie voorbeelden:

- Een aan drugs verslaafd geraakt slachtoffer leidt enige tijd een zwervend bestaan. In die periode verloopt haar B9-vergunning en vraagt zij niet tijdig verlenging aan. Wanneer de vrouw

120 Niet meegeteld zijn dossiers waarin alleen de vreemdeling en/of haar advocaat stelt dat zij psychische klachten heeft. Evenmin meegeteld is het dossier dat alleen een dergelijke verklaring van een maatschappelijk werkster bevat en het dossier waarin een psychiater verklaart dat de beschrijving van de klachten door Nidos overeenkomt met wat je zou verwachten op basis van de voorgeschiedenis en dat psychiatrisch onderzoek geïndiceerd is.

121 Zie voor meer over de fysieke en psychische problemen van slachtoffers mensenhandel: Farley (2003), Sent (2008), Tankink (2006) en Zimmerman (2006).

getraceerd is, gaat afkicken en weer beschikbaar is voor medewerking aan het vervolgingsonderzoek, krijgt zij opnieuw een B9.

- Een hoogzwangere vrouw doet aangifte van mensenhandel en krijgt een B9-vergunning. Enkele maanden later informeren de IND-ambtenaar en een bij het opsporingsonderzoek betrokken rechercheur of het kind geboren is en herinneren de vrouw eraan dat zij voor haar kind een verblijfsvergunning moet aanvragen.
- Een slachtoffer krijgt na de B9 voortgezet verblijf. De IND-ambtenaar informeert de gemachtigde dat zij het dossier van de mensenhandelaar, tevens ex-partner van betrokkene, in behandeling heeft in verband met ongewenstverklaring. Zij raadt de gemachtigde aan betrokkene en het opvanghuis waar zij verblijft hiervan op de hoogte te stellen in verband met haar persoonlijke veiligheid.

5.5.4 Klemmende redenen van humanitaire aard

In totaal 27 van de 32 onderzochte aanvragen voortgezet verblijf dateren van voor de beleidswijziging van 14 augustus 2006 (zie eerder in dit hoofdstuk, §5.2.2), terwijl de uiteindelijke beslissing op de aanvraag vaker van na die datum is.¹²² Deze paragraaf stelt de ‘bewijslast’-verdeling bij aanvragen voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden centraal. Wat hier aan de orde komt is thans nog relevant voor de ‘restcategorie’ van slachtoffers die niet onder één van de twee hierboven genoemde categorieën vallen en getuige-aangevers.

‘Bewijslast’-verdeling

Art. 3.52 Vb laat een grote mate van beoordelingsvrijheid aan de minister ten aanzien van aanvragen voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden. Het is aan het slachtoffer om aannemelijk te maken dat van haar niet gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat. In de praktijk betekent dit dat de bewijslast grotendeels bij het slachtoffer wordt gelegd. Het is echter niet eenvoudig een dergelijke aanvraag te onderbouwen.^{NRM5} Dit is al langer bekend en leidde in 2005 tot een afspraak tussen ketenpartners om relevante informatie over een slachtoffer te bundelen in een individueel veiligheidsdossier. Het valt op dat in geen van de bestudeerde dossiers iets blijkt van de opbouw of het inbrengen van een veiligheidsdossier.

De overheid heeft in het algemeen de plicht om haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden door de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Hier komt bij vanuit een mensenrechtenbenadering van mensenhandel dat zij een slachtoffer mensenhandel niet mag terugzenden naar het herkomstland, als dit onverantwoord is met het oog op haar veiligheid.¹²³ Dit impliceert dat de overheid bij eventuele terugzending verantwoordelijk is voor een gedegen risico-analyse.^{NRM3/NRM5}

122 Van de 14 aanvragen uit het jaar 2006 er slechts vijf dateren van na 14 augustus. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een stijging van het aantal aanvragen in de eerste fase na de bekendmaking van het verruimde beleid (tot en met 31 december 2006).

123 Zie bijvoorbeeld art. 16 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) art. 3 EVRM en art. 3 IVBPR.

In de 32 bestudeerde aanvragen voortgezet verblijf voeren 28 slachtoffers aan dat zij en/of hun familie represailles riskeren waartegen de autoriteiten in het land van herkomst geen of onvoldoende bescherming willen of kunnen bieden. 16 Slachtoffers stellen (tevens) dat zij geen mogelijkheden hebben sociaal en maatschappelijk te herintegreren in hun land. Vrees voor vervolging speelt in veel minder dossiers (twee). In 20 dossiers voert het slachtoffer ook overige factoren aan. Voorbeelden hiervan zijn medische klachten, het recht op gezinsleven, de rechten van hun kind, de lange verblijfsduur in Nederland en asielgerelateerde gronden, zoals angst voor seksueel geweld door (voormalige) rebellen in het land van herkomst.

Tabel 5.14 Omstandigheden die slachtoffers aanvoeren bij aanvraag voortgezet verblijf

Grond	N
Risico van represailles en onvoldoende bescherming	28
Geen mogelijkheden sociale en maatschappelijke herintegratie	16
Risico van vervolging	2
Nieuw beleid, a-grond	6
Nieuw beleid, b-grond	4
Andere omstandigheden	20

Dossieronderzoek bevestigt dat veel slachtoffers die stellen niet terug te kunnen vanwege één of meerdere van deze factoren in bewijsnood raken als gevolg van de eisen die de IND aan de onderbouwing van de aanvraag stelt. In de zaak van een Russisch slachtoffer,¹²⁴ bijvoorbeeld, overweegt de IND dat zij het terugkeerrisico niet aannemelijk heeft gemaakt omdat ze zich nog niet tot de autoriteiten in het land van herkomst heeft gewend om hun bescherming in te roepen. Volgens de gemachtigde wordt hier de inspanningsverplichting van haar cliënt om het terugkeerrisico aannemelijk te maken te ver opgerekt – mede omdat de mensenhandelaren contacten zouden hebben bij de autoriteiten – en dient de overheid zelf ook enig onderzoek te verrichten naar aanleiding van hetgeen betrokkene aanvoert. Dit laatste lijkt echter zelden te gebeuren. Individuele ambtsberichten in zaken van voortgezet verblijf van slachtoffers mensenhandel worden niet gemaakt (Koopsen, 2006) en uit het onderhavig onderzoek blijkt dat de IND de eigen inspanning ten behoeve van een risicoanalyse doorgaans beperkt tot reageren op de informatie die het slachtoffer overlegt en verwijzen naar het (thematisch) ambtsbericht over het herkomstland.¹²⁵ De volgende casus illustreert dat probleem.

124 Het betreft hetzelfde dossier als in §5.2, kadertekst. In meerdere dossiers wordt dit de aanvrager tegengeworpen.

125 In zeven dossiers deed de IND wel enig onderzoek op eigen initiatief, bijvoorbeeld door het Amerikaanse *Country Report on Human Rights Practices* over het herkomstland of het eveneens Amerikaanse *Trafficking in Persons Report* te raadplegen.

Een vrouw uit Kosovo zit vanaf 11 november 2004 in de B9. De vergunning wordt niet verlengd nadat de IND in januari 2006 verneemt dat de verdachte tegen wie zij aangifte deed in september 2005 is vrijgesproken. 6 April 2006 vraagt betrokkene voortgezet verblijf aan. Zij vreest onder meer represailles. Op 23 oktober 2006 wijst de IND de aanvraag af met de volgende motivering. Niet is aangetoond dat betrokkene moet vrezen voor represailles van haar familie, haar pooier of zijn handlangers en de stelling dat zij als alleenstaande vrouw niet kan herintegreren is onvoldoende onderbouwd. Ook blijkt niet uit documenten dat de familierelaties duurzaam ontworpen zijn. Voorts is verwijzing naar het ambtsbericht en een UNHCR document onvoldoende onderbouwing van de stelling dat de opvang in Kosovo ontoereikend is en blijkt uit overgelegde informatie over buitenlandse prostituees in Kosovo en de strafbaarstelling van prostitutie in Servië en Montenegro nog niet het risico van vervolging voor betrokkene.

In bezwaar voert de vrouw onder meer aan dat haar Islamitische familie weet van haar prostitutie en wil wreken dat zij hun eer geschonden heeft. Dit kondigt de familie uiteraard niet schriftelijk aan maar een oom heeft haar meermalen bedreigd, waarvan betrokkene geen aangifte durfde te doen. Betrokkene is als kind mishandeld, werd op haar twintigste tegen haar wil uitgehuwelijkt en heeft geen contact meer met haar vader en stiefmoeder. Zij heeft twee kinderen en woonde lang met haar gezin in Duitsland. Zij werd door haar man mishandeld en is gescheiden, noodgedwongen de kinderen achterlatend. Die wonen nu bij haar ex-schoonmoeder. Betrokkene is in België en Nederland tot prostitutie gedwongen. De gewelddadige mensenhandelaar dreigde haar kinderen te doden en probeerde hen na haar aangifte te ontvoeren. Opnieuw durfde betrokkene geen aangifte te doen. Zij voerde in bezwaar aan dat in redelijkheid niet van haar kan worden gevraagd dat zij haar vrees voor represailles nader onderbouwt. Betrokkene riskeert in Kosovo vervolgd te worden. Het ambtsbericht vermeldt berichten van vervolging van vrouwen die uit de prostitutie werden bevrijd. Uit een rapport van Amnesty International van november 2006 blijkt onder meer dat de VN-macht UNMIK geen bescherming kan bieden tegen geweld tegen vrouwen en mensenhandel. Betrokkene zal geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen, waardoor de kans groot is dat ze weer in de prostitutie komt. De opvang is blijkens het Amnesty rapport ontoereikend en stelt voorwaarden waaraan betrokkene niet voldoet. Deze feiten zien niet slechts op de algemene situatie. De IND dient ze te betrekken op de specifieke situatie van betrokkene, gelet op de inspanningsverplichting die Nederland heeft op grond van onder meer UNHCR richtlijnen, het Palermo Protocol en bevindingen van het VN CEDAW-comité. In januari 2007 worden de gronden aangevuld met een verklaring van de ex-schoonmoeder dat betrokkene zich niet bij haar mag voegen omdat dit naar lokale traditie ongehoord is. Dit bevestigt dat betrokkene van haar ex-schoonfamilie geen steun kan verwachten. In juni 2007 hoort de IND betrokkene over onder meer haar laatste contact met de pooier, familiesituatie, gevreesde eerwraak en behandeling bij de RIAGG.

Dan op 26 juli 2007 meldt de politie aan de IND dat betrokkene in de opvang is geplaatst en bij de politie Limburg-Zuid aangifte doet van het feit dat zij nogmaals slachtoffer is geworden. Zij komt opnieuw in de B9. In het dossier zit een nieuwsbericht van 1 augustus 2007 over het oprollen van een mensenhandelbende na de bevrijding van een slachtoffer dat eerder met hulp van de politie was ondergedoken maar door de organisatie werd getraceerd en opgesloten in een huis.

Op 11 oktober 2007 verklaart de IND het bezwaar inzake voortgezet verblijf ongegrond. Niet is aangetoond dat betrokkene bij terugkeer te vrezen heeft voor familie, pooier of de autoriteiten, noch dat zij behoort tot de groep voor wie de sociale voorzieningen in Kosovo onvoldoende zijn. Wat er ook zij van de argumenten die zij hiertegen inbrengt, het bezwaar is ongegrond omdat betrokkene nu een B9 heeft en voor voortgezet verblijf pas in aanmerking komt als zij geen verblijfsrecht meer heeft in de zin van art. 8 onder a Vw.

Betrokkene gaat in beroep omdat zij het niet eens is met de redenering van de IND. Zij had van 6 april 2006, de datum van haar aanvraag, tot 26 juli 2007 in ieder geval geen rechtmatig

verblijf op grond van art. 8 onder a Vw. Bovendien is voortgezet verblijf een sterker verblijfsrecht dan de B9, wat van belang is nu haar kinderen met een mvv naar Nederland zijn gekomen en verblijf bij hun moeder hebben aangevraagd. Betrokkene voert verder onder meer aan dat haar vrees voor represailles steun vindt in de aangifte van 26 juli 2007 en het feit dat de politie het haar ontraadt om in Maastricht te komen omdat daar handlangers van haar pooier zitten. Eerder al bedreigden die haar kinderen in Kosovo, hetgeen mede leidde tot een positief mvv-advies dat de bescherming van de kinderen expliciet noemt. Ook is uit de mvv-procedure bekend dat de Nederlandse politie uit veiligheidsoverwegingen niet de Joegoslavische autoriteiten inschakelde, toen de kinderen nog in Kosovo waren. Voortgezet verblijf moet worden toegestaan wegens klemmende redenen van humanitaire aard of op grond van de hardheidsclausule ex art. 4: 84 Awb.

In april 2008 trekt de IND de beschikking op bezwaar in, blijkens het dossier omdat moet worden bekeken waarom voor de tweede maal B9 is verleend, zonder te kijken of de aanvraag voortgezet verblijf op dat moment niet ingewilligd had moeten worden. De uitkomst was ten tijde van het onderzoek nog onbekend.

De 32 aanvragen leidden op het moment van onderzoek tot 20 vergunningen voortgezet verblijf, verreweg de meeste verleend in de bezwaarfase. Bij die beschikkingen is slechts in zeer beperkte mate na te gaan op welke grond(en) de IND voortgezet verblijf toestond. In 15 van de 20 beschikkingen wordt slechts vermeld dat voortgezet verblijf ‘op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden’ is toegestaan. Vier vergunningen zijn verleend met verwijzing naar de uitkomst van de strafzaak: naar aanleiding van de aangifte van het slachtoffer is de verdachte vervolgd voor (onder meer) mensenhandel en veroordeeld en dus wordt aangenomen dat terugkeer voor het slachtofferde risico’s mee brengt (de a-grond uit het gewijzigd beleid). Eén beschikking bevat de inhoudelijke overweging dat terugkeer niet geveerd kan worden vanwege het risico dat de aanvraagster in Sierra Leone in de prostitutie belandt en het slachtoffer van geweld wordt.

Medische factoren

De beoordeling een aanvraag voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden is niet beperkt tot het risico van represailles, risico van vervolging en de mogelijke sociaal-maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Andere factoren kunnen ook relevant zijn. De Vc noemt tegenwoordig als voorbeeld psychische problemen waarvoor de vreemdeling in Nederland behandeld wordt. Aangezien slachtoffers mensenhandel vaak ernstige gezondheidsproblemen hebben (§5.3), is het van belang dat medische klachten en medische behandeling worden meegewogen.

Dit werd in verscheidene dossiers door het slachtoffer naar voren gebracht, met wisselend resultaat. In één dossier oordeelt de rechtbank dat verweerder de aanvraag voortgezet verblijf toetst aan de drie factoren (toen) genoemd in de Vc maar ten onrechte geen rekening houdt met de omstandigheid dat de vreemdeling lijdt aan een posttraumatische stress stoornis als gevolg van gedwongen prostitutie en de daarmee verband houdende ontvoering van haar zoontje. Verweerder had het nadrukkelijk beroep op psychische problemen in de

beoordeling moeten betrekken en dit in de beslissing tot uitdrukking moeten brengen.¹²⁶ Dit speelde ook in de volgende casus:

Een Sierraleonose vrouw krijgt met ingang van 5 januari 2006 een B9-vergunning. Later dat jaar geeft de IND aan de vergunning in te trekken, omdat het onderzoek naar aanleiding van de aangifte is gesloten. De gemachtigde brengt hier onder meer¹²⁷ tegen in dat zijn cliënt getraumatiseerd is en er blijkens BMA-adviezen in Sierra Leone geen goede medische zorg is. Hij gaat ervan uit dat de IND bij intrekking ambtshalve de aanvraag voortgezet verblijf in behandeling neemt. Er vindt een hoorzitting plaats, waar de diagnose van een psychiater aan de orde komt. Betrokkene heeft onder andere PTSS met acute exacerbaties, periodes van geheugenverlies en wisselende suïcidaliteit. De B9 wordt ingetrokken. Voorzover betrokkene zich beroept op medische gronden, overweegt de IND dat zij een daartoe strekkende vergunning kan aanvragen. Hetzelfde geldt voorzover zij verblijf vanwege klemmende redenen van humanitaire aard beoogt. Wat is aangevoerd wordt niet ambtshalve beoordeeld in de intrekkingprocedure. Betrokkene vraagt verlenging van de B9 aan, hetgeen wordt afgewezen. De gemachtigde stelt in bezwaar tegen de intrekking en de afwijzing verlenging onder meer dat de minister op grond van de discretionaire bevoegdheid een vergunning had kunnen verlenen en dat in het kader van de B9 aan art. 4:84 Awb getoetst kan worden. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. De beschikking vermeldt onder meer dat een vergunning voor voortgezet verblijf of voor medische behandeling niet ambtshalve kan worden verleend en dat per aanvraag maar aan één verblijfsdoel wordt getoetst. Daarom is in de bestreden besluiten niet doorgetoetst aan de (overige) verblijfsdoelen die betrokkene beoogt. Voorts is al het aangevoerde in beleid vervat en dus geen reden om in afwijking van beleid verblijf toe te staan.

Betrokkene vraagt voortgezet verblijf aan op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, waaronder het ontbreken van adequate psychiatrische zorg in Sierra Leone. Dit wordt afgewezen. De stelling dat zij in Sierra Leone geen toegang heeft tot medische voorzieningen is naar het oordeel van de IND niet op haar toegespitst en onderbouwd noch aangetoond. Het bijgevoegde BMA-advies gaat niet over betrokkene en is niet actueel. Opnieuw concludeert de IND dat als betrokkene meent in aanmerking te komen voor verblijf op medische gronden, zij een hiertoe strekkende aanvraag kan indienen. De IND acht niet aangetoond dat er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard die moeten leiden tot verblijfsaanvaarding of van bijzonderheden op grond van welke ex art. 4:84 Awb van het beleid moet worden afgeweken.

In bezwaar legt de gemachtigde een recente BMA-verklaring over om aan te tonen dat in Sierra Leone geen adequate behandeling mogelijk is voor psychiatrische patiënten, dus ook niet voor betrokkene. Voorts betoogt hij dat het ambtsbericht niets zegt over de opvang van een alleenstaande moeder die psychiatrische hulp behoeft in Sierra Leone. Hij verwijst naar het *Country of origin information report on Sierra Leone* van de Britse overheid: er is in heel Sierra Leone één vervallen, psychiatrisch ziekenhuis, één psychiater en één psychiatrische verpleegkundige. In juli 2007 gaat de gemachtigde in beroep tegen het uitblijven van een beschikking op bezwaar. Er volgt een hoorzitting, waar onder meer een nieuwe medische verklaring wordt overgelegd. Volgens de psychiater is terugkeer op dit moment medisch uiterst ongewenst. Het zal leiden tot een toename van de depressieve klachten en hij is bezorgd over het effect van eventuele terugkeer op haar suïcidaliteit. De gemachtigde betoogt dat in een zorgvuldige belangenafweging alle humanitaire aspecten worden meegenomen, inclusief de medische problemen die verband

¹²⁶ Rb. Den Haag, zittingsplaats Middelburg, 17 december 2004 (AWB 03/40809).

¹²⁷ Het slachtoffer voerde niet enkel medische gronden aan maar ook het belang van haar jonge kinderen, angst om opnieuw in de prostitutie te raken en vrees voor de (besnijdenis)praktijken van het geheim genootschap waartoe haar moeder behoort.

houden met hetgeen betrokkene in Nederland is overkomen. Desnoods krijgt zij een vergunning op grond van medische noodsituatie. In november 2007 verklaart de IND het bezwaar gegrond en staat voortgezet verblijf toe op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden. Uit het dossier blijkt dat de medische gevolgen van de mensenhandel ook een rol hebben gespeeld.

De vraag of de huidige regelgeving inzake voortgezet verblijf voldoende recht doet aan de fysieke en psychische schade die mensenhandel vaak veroorzaakt werd in 2008 gesteld in een artikel over forensisch medisch onderzoek in relatie tot mensenhandel (Sent, 2008).

Medische gevolgen van mensenhandel en voortgezet verblijf

Sent (2008)¹²⁸ zet uiteen dat bij de beoordeling van een aanvraag voortgezet verblijf op humanitaire gronden medische omstandigheden thans slechts als onderdeel van te wegen factoren kunnen worden meegenomen. Medische omstandigheden worden niet als zelfstandige persoonlijke omstandigheden in de zin van art. 3.52 Vb aangemerkt en voortgezet verblijf wordt niet op louter medische gronden verleend. Daarvoor dient de verblijfsgrond ‘medische behandeling’. Volgens Sent zou het voor een slachtoffer mensenhandel dat bij de aanvraag voortgezet verblijf medische bescheiden inbrengt, niet nodig moeten zijn om dan een nieuwe aanvraag in te dienen gericht op een ander verblijfsdoel maar gebaseerd op dezelfde omstandigheden.

Daarnaast acht Sent de verblijfsgrond ‘medische behandeling’ voor slachtoffers mensenhandel weinig toegankelijk. Hoofdstuk B8 Vc verbindt er een aantal voorwaarden aan. Zo moet Nederland het meest aangewezen land voor behandeling zijn, het een noodzakelijke medische behandeling betreffen en de financiering geregeld zijn. Nederland wordt niet snel als meest aangewezen land gezien, behalve misschien voor psychiatrische behandeling, aldus Sent. Dit is relevant omdat slachtoffers mensenhandel een verhoogd risico hebben om een post-traumatische stress stoornis (PTSS) te ontwikkelen (Zimmerman, 2006). Het neemt echter niet weg dat voor een slachtoffer de behandeling op zichzelf geen doel voor verblijf in Nederland is maar een omstandigheid die voortvloeit uit haar situatie (LJN: BB6829).

Zal de stoornis bij het achterwege blijven van behandeling op korte termijn leiden tot overlijden of ernstige geestelijke of lichamelijke schade, is behandeling in het herkomstland niet mogelijk en duurt behandeling naar verwachting langer dan een jaar, dan is verblijf op grond van een medische noodsituatie mogelijk. Sent noemt als voorbeeld actieve suicidaliteit, een toestand die denkbaar is bij slachtoffers mensenhandel.

Volgens Sent zou, gezien de aard en omvang van de medische problematiek, een zelfstandige beoordeling van medische omstandigheden als ‘klemmende reden van humanitaire aard als gevolg van mensenhandel’ meer op zijn plaats zijn. Het voorkomt het indienen van nieuwe aanvragen en draagt bij aan de rechtszekerheid.

De bestudeerde dossiers bevatten niet alleen informatie over problemen rond de ‘bewijslast’-verdeling en de inhoudelijke toets of op humanitaire gronden voortgezet verblijf moet worden toegestaan. Ze geven ook inzicht in (problemen omtrent) de relatie tussen de vreemdelingenrechtelijke en de strafrechtelijke procedure.

128 Sent, 2008, pp.343-349.

5.5.5 Relatie met de strafrechtelijke afdoening

In alle 34 dossiers werd van het (mogelijk) slachtoffer een aangifte van mensenhandel opgenomen. In twintig gevallen werd het opsporings- of vervolgingsonderzoek naar aanleiding van de aangifte op enig moment gestaakt, met een al dan niet formele sepotbeslissing. Negen aangevers dienden hiertegen beklag in op grond van art. 12 Sv. Eén maal verklaarde het gerechtshof dit beklag gegrond, zeven keer slaagde het niet¹²⁹ en in één geval viel de uitkomst van het ingestelde beklag (nog) niet uit het IND dossier op te maken. Gemiddeld duurde de beklagprocedure 12 maanden (zie over duur van beklagprocedures ook §5.4.2).

In twintig dossiers leidde de aangifte mensenhandel niet tot een rechterlijke uitspraak in de strafrechtelijke procedure. Van de overige 14 aangiftes leidden er tien tot een veroordeling voor mensenhandel gepleegd tegen de aangever. De volgende tabel geeft weer wat uit de IND dossiers is op te maken over de uitkomsten van de berechting in feitelijke aanleg.

Tabel 5.15 Berechting in feitelijke aanleg van verdachte(n) terzake mensenhandel tegen aangever

Uitspraak strafzaak	N	%
Veroordeling in eerste aanleg	6	43%
Geen veroordeling in eerste aanleg	4	29%
Veroordeling in hoger beroep	2	14%
Geen veroordeling in hoger beroep	–	–
Veroordeling in eerste aanleg dan wel hoger beroep	2	14%
Totaal	14	100%

De afdoening door de rechter kon op basis van informatie uit het dossieronderzoek niet nader worden gespecificeerd in (onherroepelijke) vrijspraak dan wel veroordeling.

Negen dossiers vermelden – op het moment van onderzoek – dat de uitspraak onherroepelijk is geworden. In twee van de vier zaken die bij de rechtbank niet leidden tot veroordelingen terzake mensenhandel jegens de aangever werd de verdachte wel veroordeeld voor verduistering van geld dat de aangever als prostituee verdiende respectievelijk mensenhandel jegens een andere vrouw. Sinds 23 februari 2008 geldt dat een aanvraag voortgezet verblijf ook kan worden ingewilligd als in de strafzaak waaraan het slachtoffer medewerking verleend heeft

129 In één geval merkt het hof hierbij op dat het zich kan voorstellen dat het voor klaagster teleurstellend is. Zij deed aangifte van mishandeling, wederrechtelijke vrijheidsberoving en mensenhandel (gedwongen prostitutie op een tippelzone). Volgens het hof kan de prostitutie als vaststaand worden aangenomen en vermoedde de politie dat de vrouw sprak over personen die bij de politie bekend waren in verband met mensenhandel. Eén van deze verdachten, die klaagster echter niet herkende, werd een jaar later vervolgd en veroordeeld voor mensenhandel maar niet voor de feiten ten aanzien van haar gepleegd.

een onherroepelijke veroordeling is op grond van een ander misdrijf, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging.¹³⁰

Vaak – in 18 dossiers is het evident – doet zich een probleem voor in de communicatie tussen IND, politie, Openbaar Ministerie (OM) en betrokken vreemdeling over de voortgang en/of uitkomst van het opsporings- of vervolgingsonderzoek en de berechting.¹³¹ Volgens de tekst van de B9-regeling meldt het OM het aan de IND en aan het slachtoffer, zodra het de zaak heeft geseponneerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan.¹³² Hierdoor komt namelijk de grond aan de B9-vergunning te ontvallen. In de praktijk wordt de B9 op dit punt niet altijd juist toegepast, bijvoorbeeld doordat de IND niet (tijdig) wordt ingelicht over het onherroepelijk worden van een uitspraak in het strafproces of over een ingestelde beklagprocedure. Het komt voor dat slachtoffers mensenhandel na meerdere jaren in de B9 in een beschikking van de IND lezen dat de verdachte tegen wie zij aangifte hebben gedaan jaren eerder is veroordeeld, bijvoorbeeld omdat een ontnemingsprocedure is verward met de berechting van mensenhandel in feitelijke aanleg.¹³³

Een Russische kreeg op 30 juni 2000 een B9-vergunning. Zij vraagt tijdig verlenging aan maar dient op 21 augustus 2001 ook een aanvraag voortgezet verblijf in, omdat de gemachtigde van het OM heeft vernomen dat de uitspraak in de strafzaak onherroepelijk is geworden. Op 7 augustus 2002 verlengt de IND de B9 van 30 juni 2001 tot 29 juni 2003 en wijst de aanvraag voortgezet verblijf af, aangezien één verdachte hoger beroep zou hebben ingesteld. Hierna wordt de verblijfsvergunning nog verlengd tot 17 mei 2004. Een verlengingsaanvraag van 16 maart 2004 wordt 9 juni 2005 afgewezen omdat uit OM informatie van 19 mei 2005 is gebleken dat de uitspraak in de strafzaak op 23 mei 2001 onherroepelijk werd, doordat de verdachte het hoger beroep introk tegen de veroordeling van 18 december 2000 (vier jaar gevangenisstraf). De B9-verlengingen in 2002 en 2003 berustten op een onjuiste interpretatie van OM informatie over het hoger beroep tegen een ontnemingsmaatregel, welke los staat van de berechting in feitelijke aanleg van de mensenhandel. Het slachtoffer gaat in bezwaar. Haar gemachtigde betoogt onder meer dat de lange duur van haar verblijf in Nederland op grond van de B9 niet uitsluitend is terug te voeren op de onjuiste interpretatie van informatie van het OM, maar ook op een trage

130 In de eerste van de twee voornoemde zaken redeneerde de IND al langs deze lijn, door in de beschikking op bezwaar, 9 november 2007 te overwegen dat, hoewel de verdachte vervolgd maar niet veroordeeld werd voor mensenhandel, de veroordeling voor verduistering duidelijk gelieerd was aan de aangifte mensenhandel van betrokkene, waardoor haar vrees voor represailles aannemelijk is geworden. Hierbij was ook van belang dat haar naam in de uitspraak van de strafrechter is genoemd. In het andere dossier komt deze redenering niet voor en werd geen voortgezet verblijf toegestaan. Betrokkene kreeg opnieuw een B9-vergunning na de aanhouding van een tweede verdachte.

131 Zeker als de vreemdeling tegen verschillende verdachten aangifte deed en vervolging leidt tot verschillende uitkomsten.

132 Sinds 2 juni 2008 is de B9 niet alleen geldig voor de duur van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in feitelijke aanleg maar ook gedurende de eventuele behandeling van de strafzaak in cassatie na de uitspraak van het hof. Zie §5.2.1.

133 Met het onherroepelijk worden van het arrest in de strafzaak terzake mensenhandel is de berechting van de verdachte beëindigd. Dat de opgelegde maatregel tot betaling van een geldbedrag aan de Staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel nog niet onherroepelijk is, doet hier niet aan af (Raad van State, 8 oktober 2007, LJN: BB5765).

behandeling door de IND. Het bezwaar wordt 8 december 2005 ongegrond verklaard in een beschikking die vermeldt dat niet betwist wordt dat er geen sprake is meer van opsporing, vervolging of berechting in feitelijke aanleg. Lopende de bezwaarprocedure vraagt de Russische op 11 augustus 2005 opnieuw voortgezet verblijf aan. Op 12 januari 2006 schrijft de IND dat deze aanvraag niet tijdig is, waardoor het mvv-vereiste herleeft. De gemachtigde reageert dat conform de B9 het OM een sepot, geen hoger beroep of uitspraak van het hof, waardoor de grond aan de verblijfsvergunning komt te vervallen, moet melden aan IND en slachtoffer. Betrokkene heeft die melding niet ontvangen en vernam eerst in de beschikking van 9 juni 2005 dat de uitspraak in de strafzaak waarin zij slachtoffer was sinds mei 2001 onherroepelijk is. In die beschikking staat ook dat de IND deze informatie pas op 19 mei 2005 van het OM ontving. Nu betrokkene de mededeling op zijn vroegst 10 juni 2005 ontving, is de aanvraag niet toerekenbaar laat. De aanvraag wordt op 8 februari 2006 afgewezen omdat niet zou zijn aangetoond dat terugkeer niet gevegd kan worden. Hierop volgt op 10 maart 2006 bezwaar, aangevuld op 29 maart 2006, en een hoorzitting op 16 juni 2006. In bezwaar vermeldt de gemachtigde onder meer dat zijn cliënte op 8 maart 2006 nog ter zitting bij het hof een getuigenverklaring heeft afgelegd in de zaak van verdachte. Op 20 juni 2006 wordt in de beschikking op bezwaar alsnog voortgezet verblijf toegestaan, met ingang van 11 augustus 2005 tot 1 februari 2010. De recente oproeping om te getuigen heeft meegespeeld in de besluitvorming (voor de IND maakte deze oproeping aannemelijk dat de mensenhandelaren haar niet vergeten zijn), evenals het op komst zijnde beleid waaronder zij zonder meer in aanmerking zou komen voor voortgezet verblijf.

In tien van de 34 dossiers is sprake van gebrekkige communicatie over het sepot en de mogelijkheid van beklag.¹³⁴ Eén voorbeeld:

Een Chinese doet in april 2005 aangifte van mensenhandel. De aangifte wordt aangemerkt als B9-aanvraag, die op 21 september wordt afgewezen. Het bezwaar hier tegen van 19 oktober wordt op 1 december gegrond verklaard, onder andere omdat de vrouw niet is gewezen op de mogelijkheid van een art. 12 Sv-procedure. In januari 2006 wordt de aanvraag opnieuw afgewezen omdat betrokkene niet aan de voorwaarden voldoet, nu uit informatie van het OM en de politie van respectievelijk 20 en 21 september 2005 blijkt dat 30 juni is besloten niet over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek, waartegen door betrokkene geen beklag is ingediend ex art. 12 Sv. In bezwaar tegen deze afwijzing voert de gemachtigde aan dat zijn cliënte eerder wel aan de voorwaarden heeft voldaan en zij er belang bij heeft voor die periode – waarin zij wel aan de voorwaarden voldeed – de vergunning te worden verleend om voortgezet verblijf op humanitaire gronden te kunnen aanvragen. Het bezwaar wordt 22 maart 2006 niet ontvankelijk verklaard, waartegen de vrouw op 14 april 2006 in beroep gaat. Zij krijgt bericht dat zij vanwege haar verblijfstatus tot uiterlijk 27 september 2006 in de opvang kan blijven. Reden voor de gemachtigde om de rechtbank te verzoeken de zaak op korte termijn te behandelen. 24 augustus 2006 schrijft de IND dat het besluit van januari moet worden aangemerkt als beschikking op bezwaar en is ingetrokken, dat het bezwaar moet worden aangemerkt als beroep en dat het besluit van 22 maart onbevoegd is genomen. De IND zal opnieuw beslissen op het bezwaar van 19 oktober 2005. Op 30 augustus verzoekt de Chinese de rechtbank toch het beroep van 14 april 2006 gegrond te verklaren. Op 16 oktober 2006 besluit de IND alsnog verblijf toe te staan van 9 april tot 30 juni 2005, de datum waarop de officier de zaak sepondeerde, terwijl de aangifte pas op 19 september 2005 naar de IND werd gefaxt. Over het sepot is een begeleidster in de opvang geïnformeerd, die betrokkene zou informeren en op 1 december 2005 is gemachtigde

¹³⁴ Zie §5.4.

gelegenheid geboden art. 12 beklag in te stellen, hetgeen niet is gebeurd. 24 oktober 2006 oordeelt de rechtbank vervolgens dat intrekking van het bestreden besluit weliswaar niet in de weg staat aan vernietiging als de indiener van het beroepschrift daar belang bij heeft, maar dat een dergelijk belang hier niet is gebleken. Het beroep is niet-ontvankelijk. 5 januari 2007 vraagt de vrouw asiel aan.

Eén oorzaak van de verwarring rond sepots is waarschijnlijk dat de tekst van B9 Vc spreekt over een termijn van twee weken waarbinnen de betrokkene – na kennisneming van de sepotbeslissing – de politie moet informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof.¹³⁵

5.5.6 Documenten

Ook de eis bepaalde documenten te overleggen dan wel de aanspraak op afgifte van een document zorgt voor complicaties in de vreemdelingenrechtelijke procedures van slachtoffers mensenhandel.

Paspoortvereiste

Een B9-aanvraag wordt niet afgewezen als het slachtoffer niet over een paspoort beschikt maar zij dient het onderwjl aan te vragen bij de ambassade of het consulaat van het land van herkomst. Bij de aanvraag voortgezet verblijf moet een paspoort worden overgelegd of worden aangetoond dat het vanwege de autoriteiten van het land van herkomst niet mogelijk is om hierover te beschikken. In 15 van de bestudeerde dossiers is dit vereiste een probleem voor het slachtoffer uit Sierra Leone (vijf), Nigeria (drie), Kameroen, Oekraïne, Noord Korea, Joegoslavië, Rusland, Guinee en Namibië (alle één). Zij hebben geen paspoort (meer) en vangen telkens bot bij hun ambassade of consulaat.¹³⁶ De uitkomsten zijn wisselend; in het ene geval vormt dit aanleiding het slachtoffer met gebruik van de inherente afwijkingsbevoegdheid vrij te stellen van het paspoortvereiste en in het andere geval niet.

In december 2001 doet een vrouw die zegt Sierraleoonse te zijn aangifte van mensenhandel. Zij krijgt een B9-vergunning, die meermalen wordt verlengd. In augustus 2004 meldt de zaaksofficier de politie dat de zaak worden geseponeerd, welke kennisgeving betrokkene 27 december 2004 via de IND bereikt. In februari 2005 stelt de vrouw art. 12 beklag in en in oktober vraagt zij opnieuw verlenging van de B9. 30 januari 2006 verklaart het hof het klaagschrift gegrond. Betrokkene vraagt op 29 mei 2006 voortgezet verblijf aan. 20 juli 2006 verlengt de IND de B9 en wijst het voortgezet verblijf af op het paspoortvereiste. De IND stelt dat betrokkene in juni en juli 2006 in de gelegenheid is gesteld een geldig paspoort te overleggen of met een schriftelijke verklaring van de Sierraleoonse autoriteiten aan te tonen dat zij hiervan niet in het bezit

¹³⁵ Zie §5.2.1.

¹³⁶ Er zijn aanwijzingen dat het personeel van bepaalde ambassades slachtoffers mensenhandel ook onbehoorlijk bejegenen. In één dossier getuigt een begeleidster van Humanitas bijvoorbeeld dat haar telefonisch te verstaan werd gegeven dat de ambassade mensen als haar cliënte niet helpt omdat zij het land te schande maken.

gesteld kan worden. Betrokkene is er 16 januari 2002 al op gewezen dat haar de B9 niet is geweigerd vanwege het ontbreken van een paspoort, maar dat zij dat onderwijl moet aanvragen. Dat de B9 een aantal keer is verlengd, is geen reden om het vereiste in de procedure over voortgezet verblijf niet tegen te werpen. De stelling dat mensen uit Sierraleone niet in het bezit kunnen komen van een paspoort is achterhaald door het algemene ambtsbericht van april 2005 en dat betrokkene in maart 2005 en juli 2006 de Sierraleonense autoriteiten schreef om een paspoort te verkrijgen, waarop tot op heden geen reactie, leidt niet tot de conclusie dat zij door hen niet in het bezit gesteld kan worden van een paspoort. Zij heeft immers niet daarna nog navraag gedaan en daarmee ook niet al het mogelijke dat redelijkerwijze verwacht kan worden om een paspoort te krijgen. Uit het voorgaande volgt dat haar identiteit en nationaliteit niet vast zijn komen te staan. In augustus 2006 dient de Sierraleonense een bezwaarschrift in. Zij meent dat ze wel al het mogelijke heeft gedaan om een paspoort te krijgen en verwijst naar de brief van 20 juli 2006, waarin staat dat ze vanwege het met de beschikkingen van 23 oktober 2003 en 25 maart 2005 opgewekt vertrouwen is vrijgesteld van het paspoortvereiste voor de B9-verlenging. Volgens haar moet dit ook gelden ten aanzien van de aanvraag voortgezet verblijf. Subsidiar vraagt zij om vrijstelling omdat de autoriteiten niet meewerken. Niettegenstaande het ambtsbericht, kunnen Sierraleonense burgers in het buitenland zich niet tot ambassade of consulaat wenden voor een reisdocument. Contacten met de ambassade hebben ook niets opgeleverd. Voorts stelt zij dat de minister niet nu vanwege het ontbreken van een paspoort aan haar identiteit en nationaliteit kan gaan twijfelen, als haar sinds 2001 een vergunning is verleend zonder dat daarover ooit twijfel is geuit. Een getuige verklaart dat betrokkene 4 december 2006 overrichterzake bij de ambassade is weggestuurd. 14 september 2007 overlegt de gemachtigde een algemene verklaring van de ambassade van 3 april 2007 dat die geen paspoorten afgeeft of aanvragen faciliteert en dat onderdanen daarvoor naar Freetown moeten. 10 oktober 2007 schrijft de IND dat betrokkene in beginsel in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, mits zij binnen vier weken een geldig paspoort overlegt. Indien vaststaat dat Sierra Leone haar land van herkomst is, wordt aangenomen dat zij niet terug kan. Als zij geen paspoort kan krijgen, moet zij dit aantonen met een schriftelijke verklaring van de autoriteiten en met aanvullende bescheiding haar identiteit en nationaliteit aantonen. Zij kan zich tot de Korpschef wenden voor bemiddeling ter verkrijging van een paspoort. De gemachtigde vraagt hierop aan de IND hoe zijn cliënte buiten Sierra Leone nog een paspoort kan aanvragen en welke actie de IND van haar verwacht. Ook informeert hij de IND dat cliënte de vreemdelingendienst (vd) de brief van de IND heeft getoond en gevraagd heeft om te bemiddelen. Haar is meegedeeld dat de vd geen ondersteuning geeft bij het verkrijgen van een reisdocument. De gemachtigde vraagt de IND waar zij wel bemiddeling kan krijgen. De IND reageert met onder meer de suggestie dat de gemachtigde onderzoekt of het paspoort van betrokkene, dat door mensenhandelaren zou zijn ingenomen, civielrechtelijk is terug te vorderen. Het is voor alles de verantwoordelijkheid van betrokkene om een geldig paspoort te bemachtigen, binnen een nieuwe termijn van zes weken. De gemachtigde benadert de vreemdelingenpolitie en wordt verwezen naar de Dienst Terugkeer en Vertrek, die laat weten niet te bemiddelen bij het verkrijgen van documenten met het oog op toelating. 16 januari 2008 informeert de gemachtigde de IND hierover en betoogt dat betrokkene aantoonbaar niet in het bezit van een paspoort gesteld kan worden, terwijl naar Freetown reizen of een civiele vordering starten verder voeren dan waartoe de Vc verplicht. 7 maart 2008 verklaart de IND het bezwaar inzake voortgezet verblijf ongegrond en wijst er onder meer op dat de vrijstelling in verband met gewekt vertrouwen uitsluitend ziet op de B9-verlenging en niet op de vervolprocedure. Dat betrokkene vanwege de Sierraleonense autoriteiten niet aan een paspoort kan komen is volgens de IND ook in bezwaar niet aangetoond. Dat zij de ambassade twee keer heeft geschreven, haar op de ambassade is gezegd dat ze daar geen paspoort kan aanvragen en de verklaring dat paspoorten in Freetown moeten worden aangevraagd, leidt niet tot het oordeel dat betrokkene vanwege haar regering niet in het bezit

kan worden gesteld van een paspoort. Volgens de ambtsberichten uit juni 2006 en november 2007 kunnen onderdanen van Sierra Leone in het buitenland wel een paspoort aanvragen via de ambassade. Als in weerwil hiervan moet worden aangenomen dat de ambassade geen aanvragen in ontvangst neemt, kan betrokkene een *laissez-passer* aanvragen, naar Freetown reizen en daar een paspoort aanvragen. Ook in bezwaar zijn identiteit en nationaliteit niet vast komen te staan. 21 maart 2008 stelt betrokkene beroep in tegen de beschikking op bezwaar over voortgezet verblijf. Ten tijde van het dossieronderzoek liep de procedure nog.

Desgevraagd melden BLinN en een advocaat met veel ervaring in B9-zaken in september 2008 dat het paspoortvereiste nog steeds een knelpunt is bij aanvragen voortgezet verblijf, met name voor Sierraleonese slachtoffers. Het enige waarvoor zij bij de ambassade in Brussel terecht kunnen zijn op naam gestelde nationaliteitsverklaringen en een algemene verklaring dat de ambassade noch paspoorten afgeeft noch hierin bemiddelt, maar de IND verwijst naar het ambtsbericht dat het voor hen mogelijk is via de Sierraleonese ambassade een paspoort aan te vragen. De IND heeft hierover een vraag gesteld richting Buza en in het in januari 2009 verschenen Algemeen Ambtsberichts Sierra Leone 2008 staat (op p.34): “Sierra Leonese ambassades in het buitenland hebben geen bevoegdheid om paspoorten te verstrekken. Zij mogen wel paspoorten verlengen en kunnen *laissez-passers* afgeven. Het blijkt dat bovenstaande procedures in de praktijk niet door alle Sierra Leonese ambassades, bijvoorbeeld die in Brussel, wordt gevolgd.”

Machtiging tot voorlopig verblijf

In afwijking van de algemene regel, wordt een B9-aanvraag niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Ook bij een tijdige aanvraag voortgezet verblijf wordt dit niet tegengeworpen. Is de aanvraag voortgezet verblijf echter niet tijdig ingediend, dat wil zeggen langer dan zes maanden na het beëindigen van het verblijf op grond van de B9, dan herleeft het mvv-vereiste.

Een Nigeriaanse vrouw in vreemdelingenbewaring doet op 28 april 2000 aangifte van mensenhandel. Haar aangifte wordt aangemerkt als aanvraag van een verblijfsvergunning, welke de IND op 12 december 2000 in bezwaar inwilligt. De vergunning wordt verleend met ingang van 28 april 2000 en twee keer verlengd. 17 januari 2003 vraagt de vrouw verlenging aan. De personen tegen wie zij aangifte deed zijn dan al mede voor mensenhandel onherroepelijk veroordeeld. De aanvraag wordt op 31 december 2003 afgewezen. Hierop volgt bezwaar, dat op 19 oktober 2005 ongegrond wordt verklaard, en beroep. Onderwijl vraagt zij op 11 januari 2006 voortgezet verblijf aan. Dat wordt 10 maart 2006 afgewezen, onder meer omdat de aanvraag niet tijdig is ingediend en zij geen mvv heeft. Betrokkene betoogt in bezwaar onder meer dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is en dat de grond om vrijstelling van het mvv-vereiste te verlenen te restrictief is geïnterpreteerd, aangezien zij slachtoffer is van mensenhandelaren die onherroepelijk zijn veroordeeld en uitgezet naar haar land van herkomst, waar zij familieleden van betrokkene bedreigen. Zij verwijst ook naar de passage over mensenhandel in het algemene ambtsbericht over Nigeria. In augustus 2006 vindt een hoorzitting over het bezwaar plaats. De ambtelijke commissie vraagt de vrouw waarom zij niet naar Nigeria zou kunnen reizen om een mvv aan te vragen. Zij verklaart bang te zijn voor represailles van één van de mensenhandelaren, die na het uitzitten van haar straf terug is

in Nigeria en daar meermalen de zus en het nichtje van betrokkene heeft bedreigd en mishandeld, wat met stukken wordt onderbouwd. Het bezwaar wordt op 2 november 2006 gegrond verklaard. Op grond van art. 3.52 Vb wordt voortgezet verblijf toegestaan, met ingang van 31 augustus 2006 tot 31 augustus 2011. De IND acht het gevaar van represailles bij terugkeer aannemelijk en verleent op grond van de hardheidsclausule alsnog vrijstelling van het mvv-vereiste. De vergunning gaat in vanaf de datum dat de kopie van een geldig paspoort is overgelegd en daarmee aan alle voorwaarden is voldaan. In verband met een verblijfsgeval van ruim drie jaar handhaaft het slachtoffer haar beroep tegen de afgewezen verlenging van de B9. Hierover wordt geprocedeerd tot bij de Raad van State, waar de grief van de staatssecretaris slaagt en het beroep van de vreemdeling tegen de afwijzende beschikking op bezwaar alsnog ongegrond wordt verklaard.

Een Nigeriaanse had van 12 december 2000 tot 12 december 2001 verblijf op grond van de B9. De verdachten tegen wie zij aangifte deed werden in dat jaar veroordeeld. De vrouw heeft daarna geen rechtmatig verblijf, vraagt geen voortgezet verblijf aan en krijgt in 2004 een aanzegging Nederland te verlaten. Dat gebeurt niet. In april 2005 verzoekt zij de minister voor V&I tevergeefs om gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid en haar een verblijfsvergunning te verlenen. Begin oktober 2006 vraagt zij vanuit vreemdelingenbewing voortgezet verblijf aan. Haar gemachtigde voert aan dat de te late aanvraag haar vanwege bijzondere omstandigheden, waaronder een bestaan als dakloze na het verlaten van een gewelddadige partner, niet kan worden toegerekend en dat zij daarom moet worden vrijgesteld van het mvv-vereiste. De IND merkt het aangevoerde niet aan als onderbouwing van een beroep op vrijstelling van het mvv-vereiste en wijst de aanvraag af vanwege het ontbreken van een mvv. De bewaring wordt voortgezet. De vrouw maakt bezwaar tegen de afwijzing, met verzoek om een voorlopige voorziening de beschikking op bezwaar in Nederland te mogen afwachten. In de bezwaarprocedure verwijst de gemachtigde naar het uitgangspunt in het gewijzigde beleid inzake voortgezet verblijf na de B9, dat als de aangifte leidt tot een veroordeling in rechte vast staat dat terugkeer van het slachtoffer risico's meebrengt. Zijn cliënte valt in deze categorie en het is in strijd met dit beleid om te verlangen dat zij in het land van herkomst een mvv aanvraagt. 24 januari 2007 meldt IND in verweer onder meer zich niet te verzetten tegen toewijzing van de voorlopige voorziening, maar dat zij betrokkene niet in vrijheid wil stellen en dat ook niet hoeft te doen tot vier weken na de beslissing van de voorzieningenrechter. De volgende dag stelt betrokkene beroep in tegen het voortduren van de bewaring. 5 februari wijst de voorzieningenrechter het verzoek toe, verweerder moet zich onthouden (van het voorbereiden) van een maatregel tot verwijdering of uitzetting totdat op het bezwaar is beslist. Vier dagen later oordeelt de rechtbank dat de bewaring sinds 24 januari 2007 onrechtmatig is en moet worden opgeheven. Volgens de rechtbank handelt verweerder in strijd met het *fair play* beginsel en gaat zij niet voortvarend te werk door na bijna drie maanden pas aan te geven zich niet te verzetten tegen de voorlopige voorziening. Nu verweerder heeft aangegeven dat betrokkene de beschikking op bezwaar in Nederland mag afwachten is dat grond voor beëindiging van de bewaring en toekenning van een schadevergoeding. 11 juli 2007 volgt de beschikking op bezwaar. De IND verleent betrokkene een vergunning voor voortgezet verblijf staan met ingang van 2 oktober 2006 tot 2 oktober 2011, met op grond van de hardheidsclausule vrijstelling van het mvv-vereiste. Bij deze beslissing is onder meer gewicht toegekend aan de informatie van de leider van het strafrechtelijk onderzoek dat betrokkene daarin een belangrijke rol heeft vervuld.

W2-document

In maart 2007 publiceerde de Nationale ombudsman 'Bewijs maar wie je bent. De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst' (2007/060), naar aanleiding van signalen dat de algemene identificatieplicht problemen opleverde voor

mensen zonder identiteitsbewijs, onder wie vreemdelingen die de beslissing over een verblijfsvergunning in Nederland mogen afwachten. De Nationale ombudsman noemt onder meer slachtoffers van mensenhandel. Als oplossing voor dit probleem was voor een aantal categorieën vreemdelingen het W2-document gecreëerd. De ombudsman doet echter de aanbeveling *alle* rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zonder geldig paspoort in een reguliere procedure een W2-document te verstrekken. Hij waarschuwt dat anders met name ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend buiten de boot dreigen te vallen. Voorzover het deze groep betreft neemt de staatssecretaris de aanbeveling over.¹³⁷

In ten minste twee van de bestudeerde dossiers deed zich een probleem voor rond de afgifte van een W2-document. Echter, de afgifte van W2-documenten aan slachtoffers van mensenhandel lijkt geen knelpunt meer te zijn.¹³⁸ Navraag bij onder meer BLinN en een advocaat die veel B9-zaken doet leert dat legaal verblijvende slachtoffers tegenwoordig ook na de bedenktijd¹³⁹ meestal een W2-document krijgen op grond van zeer bijzondere omstandigheden zonder dat daarover geprocedeerd hoeft te worden.

5.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Duidelijkheid over de B9-regeling en de bijbehorende afspraken

De B9-regeling houdt niet alleen zekere rechten in voor slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie, maar evenzeer voor slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren. Ten aanzien van de identificatie van slachtoffers van 'overige uitbuiting' was de regeling echter niet geheel helder geformuleerd. De desbetreffende passages zijn, zonder wijziging van het beleid, in april 2009 verduidelijkt. Dit is een belangrijke verbetering. Overheidsinstanties lijken immers, met name als het gaat om uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig te (h)erkennen, en niet altijd te weten hoe de B9-regeling moet worden toegepast. Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten, maar ook de Arbeidsinspectie de vreemdeling direct moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek. Daarnaast vermeldt de Aanwijzing mensenhandel, bedoeld voor OM en politie, dat slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha moeten worden gemeld in verband met opvang en zorgcoördinatie. Het moet echter ook voor andere instanties zoals de Arbeidsinspectie en de SIOD duidelijk zijn dat zij slachtoffers moeten aanmelden bij CoMensha, en hoe dat moet gebeuren. In de B9-regeling

137 Brief aan de Nationale ombudsman, 14 november 2007, bijlage bij *Kamervragen II 2007/08*, 19 637, nr. 1177.

138 In januari 2008 startte een nieuwe werkwijze bij de verstrekking van W2-documenten. *Kamervragen II 2007/08*, 19 637, nr 1218.

139 Voor de duur van de bedenktijd moet een vermoedelijk slachtoffer zonder een geldig document voor grensoverschrijding op grond van B9 Vc een W2-document worden uitgereikt.

is aangegeven dat het aanbeveling verdient bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht te besteden aan mensenhandel, en dat voorbereidingen moeten worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaand aan de acties contact worden opgenomen met CoMensha. Deze informatie ontbreekt echter in de Aanwijzing mensenhandel van het OM.

Om op dit punt elk misverstand te voorkomen, moet het duidelijk zijn dat alle overheidsdiensten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel melden bij CoMensha. Dit houdt dus in dat

- niet alleen politie en OM melden, maar ook alle andere betrokken diensten
- niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
- niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld

Het is van groot belang dat alle relevante overheidsinstanties op de hoogte zijn van de (beleids)regels en de bijbehorende afspraken, en hetzelfde beleid voeren. Uiteraard moet wel worden afgestemd welke overheidsinstantie zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Dit kan met concrete afspraken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd.

Het komt ook voor dat verwarring bestaat over verschillen in de B9-regeling tussen slachtoffers en getuige-aangevers, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de IND moet besluiten over een verblijfsaanvraag.

Er blijkt regelmatig van overlap tussen de rechtsgebieden strafrecht en vreemdelingenrecht, waarbij opvalt dat kennis over die rechtsgebieden over en weer node wordt gemist.

‘Kansloze’ B9-aanvragen

Er zijn slachtoffers die bij hun aangifte maar weinig informatie verstrekken, waardoor de zaak uiteindelijk niet succesvol kan worden opgelost. Deze aangiften kosten politie en OM veel capaciteit, omdat elke mensenhandelzaak moet worden aangepakt. Er is het vermoeden dat soms van de mogelijkheden van de B9-regeling gebruik wordt gemaakt zonder dat sprake is van daadwerkelijk slachtofferschap, als een laatste middel om (voortgezet) verblijf te verwerven. Er moet echter wel zorgvuldig met elke aangifte worden omgesprongen, omdat slachtoffers nu eenmaal lang niet altijd gemakkelijk te herkennen zijn. Voor de moeilijkheid dat enerzijds recht moet worden gedaan aan de grote belangen van daadwerkelijke slachtoffers, en dat anderzijds het eventuele oneigenlijke gebruik van de regeling, met daaraan vastgekoppeld het gebruik van opvang- en hulpvoorzieningen, een groot beslag legt, is geen passende oplossing voorhanden. Wel kan het zeer zinvol zijn om alle omstandigheden rond het doen van aangiften nader in kaart te brengen. In dit verband is het te betreuren dat het onderzoek ‘Mensenhandel. Keten-, slachtoffer- en kennisperspectief’ dat was geïnitieerd door het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), niet is voortgezet. Het is een goede zaak dat het openbaar ministerie een praktisch stappenplan heeft uitgewerkt,

waarin is aangegeven welke concrete handelingen worden verricht vanaf het houden van een informatief gesprek tot aan de beslissing tot sepot dan wel verder onderzoek.

Verwacht kan worden dat het introduceren van categorale opvang en het regelen van adequate rechtshulp, de bereidheid van het doen van aangifte door slachtoffers zal vergroten.

Koppeling verblijfsrecht aan aangifte/medewerking strafproces

Het verlenen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan slachtoffers en getuigen van mensenhandel is gekoppeld aan medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek.

De vreemdeling wordt erover geïnformeerd dat hij of zij direct aangifte kan doen of anderszins medewerking kan verlenen aan de opsporing, maar dat dit ook mogelijk is na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing daarover *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling.

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongehoofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen. Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het meedelen van concrete feiten.

Beklagzaken

Na ontvangst van het bericht van niet verdere vervolging moet de vreemdeling binnen veertien dagen aan de politie laten weten of tegen dat besluit beklag zal worden gedaan bij het hof ingevolge artikel 12 Sv. Onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot het gegeven dat voor de beklagtermijn als zodanig ingevolge art. 12 Sv geen termijn geldt (tenzij sprake is van een kennisgeving van niet verdere vervolging; dan is de termijn drie maanden). De termijn van twee weken waarbinnen de politie moet worden geïnformeerd over het wel of niet indienen van beklag, genoemd in de B9-regeling, is alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties. Deze termijn zegt niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Uit het door BNRM uitgevoerde onderzoek naar klaagschriften met betrekking tot mensenhandel komt naar voren dat het beklag in 43 van de 44 onderzochte beklagzaken werd afgewezen. Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het hof is dan ook overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Dit is mogelijk een voorbeeld voor andere gerechtshoven. De doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.

Voortgezet verblijf (B16/7 Vc)

De wijzigingen die sinds augustus 2006 zijn aangebracht in de regeling van voortgezet verblijf na de B9-regeling hielden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regelgeving en met de wens het beleid te versoepelen. Het aangepaste beleid betekent een vereenvoudiging voor zowel de IND als slachtoffers, en de verwachting dat het leidt tot minder lange onzekerheid voor slachtoffers lijkt gerechtvaardigd. Wel blijken zich in de praktijk nogal wat uitvoeringsproblemen voor te doen. Eén knelpunt is de informatieverstrekking tussen de autoriteiten betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandel (politie en OM), de IND en de vreemdeling of haar gemachtigde. IND-ambtenaren moeten soms veel moeite doen om te achterhalen wat de stand van zaken of de uitkomst is van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in de mensenhandelzaak. Voor slachtoffers geldt dat de informatie van wezenlijk belang kan zijn gelet op de mogelijk verstreckende gevolgen voor hun verblijfstatus. Zowel de Vc als de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal verplicht de officier van justitie om zodra de strafzaak wordt geseponeerd of de uitspraak onherroepelijk is, de IND alsmede het slachtoffer hiervan in kennis te stellen. Dit voorschrift wordt niet altijd nageleefd. In het bijzonder wanneer de mensenhandel niet (verder) wordt vervolgd, bestaat er vaak miscommunicatie. De dossiers getuigen van verwarring omtrent de kennisgeving aan betrokkene en de voorwaarden gesteld aan het doen van beklag.

Op dit punt zou de zorgcoördinator overigens een goede functie kunnen vervullen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op de a-grond in B16/7 (een veroordeling voor mensenhandel dan wel voor een ander misdrijf waarbij mensenhandel onderdeel vormde van de tenlastelegging – waardoor wordt aangenomen dat in rechte vast staat dat terugkeer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt) moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Sinds de wijziging van de B16/7 is het zwaartepunt van de beslissing over het slachtofferchap verschoven van de rechter naar de officier van justitie, nu ook vrijspraak terzake mensenhandel, maar veroordeling voor andere ten laste gelegde feiten, een grond voor voortgezet verblijf vormt. In de praktijk blijkt dat slachtoffers lang in onzekerheid verkeren omtrent de beslissing over het aangevraagde voortgezet verblijf, terwijl op het moment van vervolging al duidelijk is dat zij door het OM als slachtoffer worden gezien. Op het gebied van tijd en zekerheid zou winst behaald kunnen worden voor het slachtoffer door de regeling in die zin aan te passen dat een aanvraag voor voortgezet verblijf kan worden ingediend op het moment dat het OM besluit tot dagvaarding van verdachte over te gaan. Deze praktische wijziging zou wellicht ook een stimulerende rol kunnen hebben op de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen met voldoende opsporingsindicaties om een (succesvolle) vervolging te starten. Wel moeten er dan waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging.

Om bij te dragen aan een betere beoordeling van de vraag of een slachtoffer om veiligheidsredenen voortgezet verblijf moet worden toegestaan spraken ketenpartners in 2005 af dat er veiligheidsdossiers zouden worden opgebouwd. In de praktijk blijkt echter nog niet van de opbouw van veiligheidsdossiers. Evenmin blijkt dat de IND ten behoeve van een risicoanalyse (standaard) eigen onderzoek verricht alvorens te beslissen op de vraag of terugkeer naar het land van herkomst van een slachtoffer gevegd kan worden.

De beschikkingen van de IND waarmee voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard wordt toegestaan, geven doorgaans geen inzicht in de achterliggende belangenafweging.



Slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel

6.1 Inleiding

Slachtoffers van mensenhandel zijn soms ook als dader betrokken bij strafbare feiten die verband houden met de mensenhandelsituatie. Te denken valt aan slachtoffers die gedwongen worden een vals paspoort te gebruiken, slachtoffers die uitgebuit worden in hennepkwekerijen, of slachtoffers die uit angst voor hun uitbouter onder ede een valse verklaring afleggen. Ook zijn voorbeelden bekend van slachtoffers die onder invloed van hun mensenhandelaar betrokken waren bij drugsmokkel, diefstal, fraude en mishandeling.

Op het moment van schrijven was de toetreding van Nederland tot het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel bijna gerealiseerd.¹ Dit Verdrag van de Raad van Europa is het eerste internationale verdrag waarin een *non punishment*-bepaling voor slachtoffers mensenhandel opgenomen. Deze bepaling verplicht staten het mogelijk te maken om slachtoffers van mensenhandel niet te bestraffen voor strafrechtelijke gedragingen die zij onder dwang hebben begaan.

De toetreding van Nederland bij het verdrag, en signalen die BNRM bereikten over slachtoffers als daders, gaven aanleiding te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn om slachtoffers die tevens dader zijn al dan niet te vervolgen of te bestraffen, hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan en wat wenselijk is. Hiertoe heeft BNRM internationale, Nederlandse en buitenlandse wetgeving en literatuur bestudeerd en is een aantal casus onder de loep genomen. De resultaten van het onderzoek zijn als volgt in dit hoofdstuk opgenomen: eerst is het internationale juridische kader weergegeven (§6.2.1), gevolgd door het juridische kader dat de Nederlandse wet- en regelgeving biedt (§6.2.2). Voor de toepassing in de praktijk is een aantal casus geselecteerd en nader geanalyseerd (§6.3). Ten slotte geeft een vergelijkende blik over de grens inzicht in de wetgeving en praktijk ten aanzien van slachtoffers als daders in andere landen (§6.4). In een concluderende paragraaf (§6.5) worden de aandachtspunten besproken.

6.2 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt beschreven wat de juridische mogelijkheden zijn voor het niet vervolgen of bestraffen van slachtoffers die tevens daders zijn. Eerst wordt het internationale kader geschetst, waarna het Nederlandse kader aan de orde komt.

¹ Op het moment van schrijven werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer.

6.2.1 Internationaal juridisch kader

Verscheidende internationale instrumenten bevatten een *non punishment*-bepaling of equivalent daarvan voor slachtoffers van mensenhandel. Nadat eerst de *non punishment*-bepaling uit het Verdrag van de Raad van Europa nader wordt besproken, komt elk van deze andere instrumenten in deze paragraaf kort aan bod. Afgesloten wordt met een conclusie over de reikwijdte van het *non punishment*-beginsel in internationale context.

Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel

Dit Verdrag van de Raad van Europa, dat op 1 februari 2008 in werking trad² is het eerste verdrag dat een *non punishment*-bepaling bevat. Art. 26 luidt als volgt: “*Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so.*” De *non punishment*-bepaling is opgebouwd uit verschillende elementen:

- De bepaling ziet uitsluitend op het niet opleggen van een straf (*not imposing penalties*), waardoor deze beslissing bij de rechter komt te liggen. Niet uitgesloten is dat het slachtoffer wel vervolgd wordt door het OM.³
- Het moet om een slachtoffer gaan. Uit de definitie van slachtoffer⁴ in het verdrag valt echter niet af te leiden vanaf welk moment iemand als slachtoffer wordt beschouwd. Is iemand bijvoorbeeld slachtoffer vanaf het moment dat hierover een vermoeden ontstaat, of pas wanneer er een veroordeling is voor mensenhandel? Het verdrag noch het *Explanatory Report* geeft hierover duidelijkheid.
- Een derde element van art. 26 betreft *the involvement in unlawful activities*. De woordkeuze voor *unlawful activities* impliceert dat het bereik ervan breder is dan in het commune strafrecht strafbaar gestelde feiten. Ook andere overtredingen kunnen onder het bereik van de *non punishment*-bepaling vallen.⁵ *Involvement* impliceert bovendien dat bijvoorbeeld ook medeplichtigheid onder deze bepaling kan vallen.
- Het dwangvereiste is terug te vinden in de zinsnede “*to the extent that they have been compelled to do so*”. Uit de tekst in het *Explanatory Report* volgt dat van dwang om een onrechtmatige gedraging te begaan, ten minste sprake is indien gebruik is gemaakt van één van de middelen van het delict mensenhandel in art. 4 van het verdrag.⁶ De bewoordingen in art. 26 impliceren bovendien dat een causaal verband vereist is tussen de onrechtmatige

2 Vereiste voor inwerkingtreding: tien ratificaties waarvan acht door lidstaten.

3 De aanbeveling van o.a. de Parlementaire Vergadering om de bepaling uit te breiden naar het niet *vervolgen* van slachtoffers is niet overgenomen. Zie Recommendation 1695 (2005), 18 maart 2005.

4 Het gaat hier om slachtoffers zoals gedefinieerd in art. 4 van het Verdrag: “*Victim* shall mean any natural person who is subject to trafficking in human beings as defined in this article”.

5 Te denken valt aan bijvoorbeeld bestuurlijke overtredingen.

6 Explanatory Report to the CATHB, par. 273: “*In particular, the requirement that victims have been compelled [...] shall be understood as comprising, at a minimum, victims that have been subject to any of the illicit means referred to in Article 4, when such involvement results from compulsion.*”

gedraging en de dwang om deze te begaan. Niet vereist is dat de dwang door de mensenhandelaar zelf is uitgeoefend.

Omdat de bepaling in het Verdrag van de Raad van Europa is vastgelegd, betreft het een rechtstreeks werkende en dwingende bepaling voor de staten die partij zijn bij het verdrag. Bij deze bepaling kunnen geen voorbehouden worden gemaakt. De bewoordingen van art. 26 zijn echter dermate vrijblijvend, dat de bepaling lidstaten louter verplicht om in de *mogelijkheid* te voorzien dat slachtoffers mensenhandel, indien voldaan is aan de vereisten van art. 26, niet worden bestraft. De bepaling gaat dus niet zo ver dat slachtoffers überhaupt niet bestraft mogen worden. Echter, de *non punishment*-bepaling vestigt extra aandacht op slachtoffers als dader en verplicht zowel lidstaten als magistraten om na te denken over dit fenomeen en passende maatregelen te treffen. De ruime reikwijdte maakt een *case by case* toepassing mogelijk.

Totstandkoming van de non punishment-bepaling in art. 26

Opvallend is overigens dat bij de totstandkoming van het Verdrag van de Raad van Europa verschillende amendementen zijn ingediend voor art. 26 die veel verder gaan dan de definitieve tekst. Eén van deze amendementen betreft een wijziging van art. 26 met de volgende tekst: “*Victims of trafficking shall not be detained, charged or prosecuted on the grounds that they have unlawfully entered or are illegally resident in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities of any kind to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as victims of trafficking.*” Dit amendement gaat veel verder dan de uiteindelijke versie van art. 26 daar het een directe verplichting aan lidstaten betreft; daarnaast ziet het amendement op een verbod om slachtoffers te detineren, dagvaarden of vervolgen, terwijl dwangmiddelen geen vereiste zijn.

*General Assembly Resolution 55/67 Traffic in women and girls*⁸

Deze VN resolutie uit 2001 is het eerste internationale instrument dat een *non punishment*-bepaling voor slachtoffers van mensenhandel bevat.⁹ De resolutie is niet juridisch bindend maar is vanwege het feit dat hij is aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN wel van politieke waarde. De bepaling gaat verder dan de *non punishment*-bepaling in het Verdrag van de Raad van Europa in de zin dat de eerste ziet op het niet *vervolgen* van slacht-

7 Doc. 10397, 17 januari 2005. *Amendement* ingediend door *The Committee on Equal Opportunities for Women and Men*. Dit amendement werd ondersteund door de *Committee on Legal Affairs and Human Rights* en is in Opinion No. 253 van de Parlementaire Vergadering unaniem aangenomen (Opinion No. 253 (2005), 26 januari 2005).

8 A/RES/55/67, 31 January 2001.

9 Paragraph 13: “Also invites Governments to consider preventing, within the legal framework and in accordance with national policies, victims of trafficking, in particular women and girls, from being prosecuted for their illegal entry or residence, taking into account that they are victims of exploitation;” In A/RES/63/156 d.d. 30 januari 2009 is ook een *non punishment*-bepaling opgenomen: “Urges Governments to take all appropriate measures to ensure that victims of trafficking are not penalized for being trafficked and that they do not suffer from revictimization as a result of actions taken by government authorities, and encourages Governments to prevent, within their legal framework and in accordance with national policies, victims of trafficking in persons from being prosecuted for their illegal entry or residence.”

offers, en de laatste enkel op het niet *bestrafen*. Echter, de bepaling in de VN resolutie is anderzijds beperkter van bereik daar deze alleen gericht is op illegale binnenkomst of verblijf van slachtoffers, terwijl de *non punishment*-bepaling in het Verdrag van de Raad van Europa niet beperkt is tot een bepaald type misdrijf of overtreding.

*UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*¹⁰

In dit VN instrument is op drie plaatsen een *non punishment*-beginsel te vinden: één in de *Principles*¹¹ en twee in de *Guidelines*.¹² In de *UN Recommended Principles and Guidelines* wordt een ruime definitie van *non punishment* gegeven die qua strekking hetzelfde is als de ingediende amendementen op art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa.¹³ In de *UN Recommended Principles and Guidelines* wordt dus uitgegaan van een brede reikwijdte van *non punishment*.

Hoewel de *UN Recommended Principles and Guidelines* geen juridisch bindend instrument zijn en er derhalve geen dwingende verplichtingen aan lidstaten van uitgaan, zijn zij van belangrijke politieke waarde en hebben als zodanig wel degelijk kracht. Ook het feit dat vaak verwezen wordt naar de *UN Principles* duidt op wijdverspreide acceptatie en groeiende invloed van deze uitgangspunten.¹⁴

*Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings*¹⁵

De *Brussels Declaration* van 2002 bevat in artikel 13 een *non punishment*-bepaling.¹⁶ Ook deze bepaling gaat verder dan het niet bestraffen van slachtoffers doordat het ook ziet op niet verder stigmatiseren, criminaliseren, vervolgen en vasthouden in detentiecentra. De bepaling gaat zelfs nog een stapje verder dan de bepalingen in de *UN Recommended Principles and Guidelines*, aangezien het vereiste van causaal verband tussen de overtreding en men-

10 UN Economic and Social Council, E/2002/68/Add.1, 20 mei 2002.

11 Principle 7: “Trafficked persons shall not be detained, charged or prosecuted for the illegality of their entry into or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons.”

12 Guideline 2 (Identification of trafficked persons and traffickers), paragraaf 5 en 6: “States should consider [...] 5. Ensuring that trafficked persons are not prosecuted for violations of immigration laws or for the activities they are involved in as a direct consequence of their situation as trafficked persons. 6. Ensuring that trafficked persons are not, in any circumstances, held in immigration detention or other forms of custody.”

Guideline 4 (Ensuring an adequate legal framework), paragraaf 5: “States should consider [...] 5. Ensuring that legislation prevents trafficked persons from being prosecuted, detained or punished for the illegality of their entry or residence or for the activities they are involved in as a direct consequence of their situation as trafficked persons.”

13 Zie voorgaande paragraaf.

14 Gallagher, 2005. Zie ook Hoofdstuk 3 van deze rapportage.

15 Tot stand gekomen tijdens ‘The European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings – Global Challenge for the 21st Century’ op 18 – 20 September 2002. Deelnemers: de EU lidstaten, kandidaat lidstaten, buurlanden zoals Rusland en Oekraïne en andere staten zoals de VS, Canada, China. Daarnaast ook regio’s, internationale organisaties, intergouvernementele organisaties, ngo’s en de instituties van de EU.

16 Art. 13: “Trafficked victims must be recognised as victims of serious crime. Therefore they should not be re-victimised, further stigmatised, criminalised, prosecuted or held in detention centres for offences that may have been committed by the victim as part of the trafficking process.”

senhandel minder sterk is vanwege de formulering “[...] *that may have been committed [...] as part of the trafficking process*”.

Evenals de *UN Recommended Principles and Guidelines* is de *Brussels Declaration* geen juridisch bindend instrument. Het feit dat de *Declaration* door meer dan 1000 partijen (staten en organisaties) tot stand is gekomen, is echter een indicatie dat het hier gaat om een belangrijk politiek instrument.

*OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*¹⁷

Ook in het *OSCE Action Plan* uit 2003 is een *non punishment*-bepaling opgenomen.¹⁸ Het bereik van deze *non punishment*-bepaling is een stuk beperkter dan die in de andere instrumenten. De letterlijke tekst bepaalt dat slachtoffers niet vervolgd mogen worden *vanwege* hun slachtofferschap.

Het *OSCE Action Plan* is geen bindend rechtsinstrument. Politiek gezien is het echter wel van belang.

*Ontwerpconclusies van de Raad van de EU*¹⁹

In deze Ontwerpconclusies van de Raad is een *non punishment*-bepaling opgenomen.²⁰ Op het moment van schrijven zijn de Ontwerpconclusies door de Commissie ter kennisgeving aanvaard.²¹ Hoewel de Ontwerpconclusies van de Raad niet als juridisch instrument kunnen worden aangemerkt, wordt de interpretatie die de Raad geeft aan het niet vervolgen van slachtoffers wel van politiek belang voor de achtergrond van *non punishment*, zodra de Ontwerpconclusies formeel zijn aangenomen. De Raad zegt in haar eerdere conclusies²² dat mogelijke bestraffing van slachtoffers mensenhandel als belangrijke consequentie heeft dat het slachtoffers weerhoudt van zelfidentificatie. Daarnaast stelt de Raad dat bestraffing van slachtoffers onverenigbaar is met de juridische verplichtingen van lidstaten om slachtoffers te beschermen en te assisteren.²³ Als voorbeelden van overtredingen door slachtoffers noemt de Raad voor de hand liggende strafbare feiten zoals overtredingen van migratieregels, het gebruik van valse documenten en werken zonder werkvergunning. Opvallend is dat de *non punishment*-bepaling in de Ontwerpconclusies alleen ziet op het niet *bestrafen*, terwijl de Raad in haar conclusies verder stelt dat in landen waarin het legaliteitsbeginsel geldt, de *non punishment*-bepaling moet garanderen dat *vervolging* niet in gang wordt gezet of dat het door

17 PC.Dec/557, 24 juli 2003. 462nd. Plenary Meeting, PC Journal No. 462, Agenda item 6.

18 Art. 1.8: “*Ensuring that victims of trafficking are not subject to criminal proceedings solely as a direct result of them having been trafficked.*”

19 Draft Council Conclusions on Trafficking in Human Beings, 14186/07, 31 oktober 2007.

20 “*Member States should take appropriate measures providing that victims including children are not punished for offences they have been involved as a direct consequence of their situation as trafficked persons, such as violations of immigration law or working without a work permit, or the use of false documents. Exceptions from non punishment should be possible in case of extreme severity of the offence.*”

21 De *Draft Council Conclusions* zijn ter kennisgeving ontvangen en hebben derhalve (nog) geen formele status.

22 Ontwerp conclusies van de Raad inzake mensenhandel, 14011/07, 19 oktober 2007.

23 Ontwerp conclusies van de Raad inzake mensenhandel, 14011/07, 19 oktober 2007.

de rechter in een vroeg stadium wordt afgebroken. Eerder in de Ontwerpconclusies wordt ook van vervolging in plaats van bestraffing gesproken.

Ontwerp kaderbesluit mensenhandel²⁴

Ook het voorstel voor het nieuwe EU kaderbesluit mensenhandel,²⁵ waarvan het de bedoeling is dat het voor het einde van 2009 door de Raad van Ministers wordt aangenomen, bevat, in tegenstelling tot het huidige kaderbesluit mensenhandel een *non punishment*-bepaling.²⁶ Niet geheel duidelijk is waarom in het voorstel is gekozen voor de formulering: ‘[...] *unlawful activities as a direct consequence of being subjected to any of the illicit means [...]*’. Volgens deze formulering moeten de strafbare feiten een direct gevolg zijn van de (dwang)middelen, in plaats van een direct gevolg van de situatie van mensenhandel waarin slachtoffers zich bevinden.

In de uitleg bij het voorgestelde art. 6 worden de volgende voorbeelden van strafbare feiten door slachtoffers genoemd: overtredingen van migratierecht, gebruik van valse documenten of overtredingen van prostitutiewetgeving. Het zou echter duidelijk moeten zijn dat niet alleen deze voor de hand liggende strafbare feiten gepleegd worden door slachtoffers, maar dat ook andere strafbare feiten kunnen samenhangen met de mensenhandel. Een ruimere formulering van de *non punishment*-bepaling, zoals in een aantal eerder genoemde instrumenten, lijkt in ieder geval meer voor de hand te liggen.²⁷ Art. 6 richt zich op het niet bestraffen en niet vervolgen van slachtoffers, en is op dat punt dus ruimer van bereik dan art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa. Het kaderbesluit is, zodra aangenomen, een juridisch bindend instrument voor EU lidstaten.

Vergelijking van de non punishment-bepalingen in verschillende internationale instrumenten

In bovenstaande paragrafen zijn de verschillende *non punishment*-bepalingen in internationale instrumenten besproken. Voor een eenvoudige vergelijking volgt in onderstaande tabel een overzicht van deze instrumenten, waarbij de verschillende elementen en de status van elk instrument naast elkaar zijn gezet.

24 Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA.

25 Voor een uitgebreide bespreking van het EU kaderbesluit mensenhandel, zie Hoofdstuk 3.

26 Art. 6: “Each Member State shall provide for the possibility of not prosecuting or imposing penalties on victims of trafficking in human beings for their involvement in unlawful activities as a direct consequence of being subjected to any of the illicit means referred to in Articles 1 and 2.”

27 Zie ook Hoofdstuk 3 van deze rapportage.

Tabel 6.1 *Vergelijking non punishment-bepalingen in verschillende internationale rechtsinstrumenten*

Element	Verdrag van de Raad van Europa	GA Resolution 55/67	UN Principles and Guidelines	Brussels Declaration	OSCE Action Plan	Ontwerpconclusies Raad	EU Kaderbesluit
Status instrument	Juridisch bindend (verdrag)	Politiek bindend (aanbeveling)	Politiek bindend (principes)	Politiek bindend (verklaring)	Politiek bindend (actieplan)	Nog niet politiek bindend (ontwerpconclusies)	Nog niet juridisch bindend (nog niet aangenomen)
Non punishment gericht op	Bestrafen - - - - -	- Vervolgen - - - -	Bestrafen Vervolgen Detineren Aanklagen - - -	- Vervolgen Detineren - Secundair victimiseren Stigmatiseren Strafbaar stellen	- Vervolgen - - - -	Bestrafen Vervolgen - - - -	Bestrafen Vervolgen - - - -
Aard overtreding	Involvement in unlawful activities - - -	- Illegal entry Illegal residence - -	Involvement in unlawful activities Illegal entry Illegal residence Activities they are involved in as a direct consequence of their situation as THB victim-	- - - - Offences	- - - - -	- - - - Offences	Involvement in unlawful activities
Causaal verband	To the extent that they have been compelled to do so	Taking into account that they are victims of exploitation	To the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as victims of THB	That may have been committed by the victim as part of the trafficking process	Solely as a direct result of them having been trafficked	Have been involved as a direct consequence of their situation as trafficked persons	As a direct consequence of being subjected to any of the illicit means referred to in articles 1 and 2
In hoeverre verplichting tot non punishment	Shall provide for the possibility of	Invites Governments to consider preventing...	Trafficked persons shall not be...	They should not be...	Ensuring that victims are not subject to...	Provides <i>in casu</i> opportunities for the prosecutor or the court	Shall provide for the possibility of

Wanneer de *non punishment*-bepaling in art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa wordt vergeleken met de zes andere rechtsinstrumenten, dan valt een aantal zaken op:

- Het Verdrag van de Raad van Europa ziet enkel op niet bestraffen, de andere instrumenten zien ieder ten minste ook op niet vervolgen.
- In het Verdrag van de Raad van Europa en het ontwerp EU Kaderbesluit zijn dwangmiddelen tot het plegen van het strafbare feit, c.q. de onrechtmatige gedraging vereist. In de andere instrumenten zijn dwangmiddelen niet vereist. Wel vereisen de andere instrumenten dat een direct verband bestaat tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie.
- Tenslotte is de verplichting tot *non punishment* in het Verdrag van de Raad van Europa en het ontwerp Kaderbesluit indirect, doordat lidstaten slechts in de *mogelijkheid* tot *non punishment* moeten voorzien, terwijl de andere instrumenten – met uitzondering van de *UN General Assembly Resolution* – een directe (politieke) verplichting bevatten door te vereisen dat een slachtoffer niet zal worden vervolgd/bestaft (en ook gedetineerd, aangeklaagd, secundair gevictimiseerd, gestigmatiseerd of strafbaar gesteld).
- De enige twee juridisch bindende instrumenten, te weten het Verdrag van de Raad van Europa en het ontwerp Kaderbesluit, gaan op een aantal punten minder ver dan de andere politieke instrumenten.

Hoewel het Verdrag van de Raad van Europa juridisch bindend is, en de andere instrumenten (met uitzondering van het ontwerp EU Kaderbesluit) niet, kunnen de andere instrumenten helpen bij de Nederlandse interpretatie en invulling van het *non punishment*-beginsel. De andere instrumenten zijn gebaseerd op politieke consensus waardoor zij van politiek belang zijn. Bovendien staat het Nederland vrij een ruimere definitie van *non punishment* te hantieren dan vereist is op basis van het Verdrag van de Raad van Europa.

Non punishment vanuit mensenrechtelijk perspectief

Staten hebben een verplichting mensenrechten te respecteren en te beschermen. Hieruit vloeien op het gebied van mensenhandel onder meer de volgende verplichtingen voort: mensenhandelzaken onderzoeken en de daders vervolgen; slachtoffers actief als zodanig identificeren; slachtoffers assisteren en beschermen; en slachtoffers niet detineren of vervolgen voor *status related offences*.²⁸

Als we naar de eerste verplichting kijken, dan kan het bestraffen van slachtoffers mensenhandel voor onrechtmatige gedragingen die zij in een mensenhandelsituatie hebben begaan conflicteren met de verplichting aan staten om mensenhandelzaken te onderzoeken en de daders te vervolgen. Voor het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging van mensenhandelaars zijn politie en justitie in belangrijke mate afhankelijk van verklaringen die slachtoffers afleggen. De bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen en mee te werken aan het onderzoek zou echter sterk gerelateerd zijn aan het risico dat het slachtoffer loopt om zelf vervolgd te worden voor onrechtmatige gedragingen die het in de uitbuitingssituatie heeft

²⁸ Zie Gallagher, 2005, pp.213, 271-335. Met '*status related offences*' bedoelt Gallagher overtredingen en misdrijven die direct gerelateerd zijn aan de status van slachtoffer mensenhandel.

begaan.²⁹ Hierdoor bestaat de kans dat het slachtoffer geen aangifte doet waardoor de zaak niet aan het licht komt en geen onderzoek wordt ingesteld. De mensenhandelaar blijft hierdoor ongestraft en de uitbuitingssituatie wordt in stand gehouden.

Het vervolgen van slachtoffers mensenhandel kan ook conflicteren met de verplichting om slachtoffers te beschermen. Hierbij is ook de verplichting om het slachtoffer als zodanig te identificeren van belang. Immers, indien niet bekend is dat iemand een slachtoffer is, kan hij of zij ook niet beschermd worden. Het identificeren van het slachtoffer is ook van groot belang voor de verplichting om slachtoffers niet te detineren en vervolgen. De vervolging van slachtoffers is in de praktijk vaak te wijten aan het feit dat deze niet als zodanig zijn geïdentificeerd.³⁰ Maar ook wanneer een slachtoffer wel als zodanig wordt geïdentificeerd zal de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbare feit en de uitbuitingssituatie niet in elke situatie even duidelijk zijn. De vraag is hoe ver de staat moet gaan in haar mensenrechtelijke verplichting om slachtoffers te beschermen. Tot op welke hoogte prevaleert het belang van bescherming van het slachtoffer, en in welke gevallen gaat het belang om het slachtoffer te vervolgen vóór?

6.2.2 Nationaal juridisch kader

In deze paragraaf wordt de Nederlandse wet- en regelgeving betreffende de mogelijkheden van het niet bestraffen of vervolgen van slachtoffers als daders besproken. Eerst komt de Nederlandse interpretatie van de internationale *non punishment*-bepaling aan de orde, gevolgd door een bespreking van de meer algemene mogelijkheden om verdachten niet te vervolgen of te bestraffen.

De Nederlandse interpretatie van non punishment

In de memorie van toelichting bij het Verdrag van de Raad van Europa is opgenomen dat met het rechterlijk pardon van art. 9a Sr wordt voldaan aan de verplichting van de *non punishment*-bepaling in dit verdrag.³¹ Art. 9a Sr luidt als volgt: “Indien de rechter dit raadzaam acht in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan, kan hij in het vonnis bepalen dat geen straf of maatregel zal worden opgelegd.” Strikt genomen voldoet Nederland met het rechterlijk pardon aan art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa. Art. 9a Sr brengt geen beperking met zich mee ten aanzien van bepaalde vormen van criminaliteit. De bewoording van art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa in combinatie hiermee maken duidelijk dat het ook de bedoeling van de Nederlandse wetgever is om geen beperking aan te brengen in het soort delict. Het doorlopen van een strafprocedure kan voor een slachtoffer niettemin een nare ervaring opleveren, waarbij onzekerheid over de uitkomst een rol kan spelen. In combinatie met het in Nederland geldende opportuniteitsbeginsel en

²⁹ Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 December 2004, p.141.

³⁰ Gallagher, 2005.

³¹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429 (R 1855), nr. 3, p.13.

de mogelijkheid van sepot zijn de mogelijkheden om adequaat rekening te houden met het *non punishment*-beginsel in theorie aanwezig. Voor wat betreft de mogelijkheid van sepot is er, gelet op het bovenstaande en het geldende opportunitieitsbeginsel evenmin een beperking met betrekking tot het soort delict.

In de Nederlandse reactie op een VN resolutie genaamd *Improving the coordination of efforts against trafficking in persons*³² komt een stevig standpunt ten aanzien van slachtoffers als daders naar voren: “*One should also bear in mind that victims are often forced by traffickers to engage in activities that constitute infractions to the law. Clearly, victims should not be punished for this.*”³³ Vervolgens maakt Nederland een verwijzing naar de *non punishment-clause* van art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa en stelt: “*It [de non punishment-clause; BNRM] is a principle that should be highlighted.*”³⁴

Sepot

Het opportunitieitsbeginsel biedt de mogelijkheid de zaak tegen een slachtoffer dat tevens verdachte is, te seponeren.³⁵ De beslissing te seponeren gaat verder dan de *non punishment*-bepaling van art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa. Deze bepaling ziet immers op het niet bestraffen van het slachtoffer. In geval van een sepot wordt überhaupt niet vervolgd. Het kan wenselijk zijn om het slachtoffer de mogelijk traumatische ervaring van een strafproces te besparen.

Indien sprake is van een sepot dient een van de sepotgronden van toepassing te zijn op de zaak.³⁶ Daarnaast mag de beslissing om al dan niet te vervolgen geen strijd opleveren met de beginselen van een goede procesorde. In beginsel kan de OvJ elk delict seponeren, behoudens bepaalde delicten ten aanzien waarvan Nederland een verdragsrechtelijke vervolgingsverplichting heeft. Indien het delict dat het slachtoffer gepleegd heeft van een zwaarder kaliber is, zal het algemene vervolgingsbelang zwaar wegen waardoor de kans dat de zaak geseponeerd wordt, kleiner is.

De specifieke problematiek van slachtoffers mensenhandel die tevens dader zijn is niet als sepotgrond opgenomen. Omdat de OvJ die het opsporingsonderzoek leidt naar een strafbaar feit gepleegd door een slachtoffer meestal niet de OvJ is die het onderzoek naar de mensenhandela(a)r(en) onderzoekt, is hij of zij mogelijk niet voldoende op de hoogte van de omstandigheden waaronder een slachtoffer een strafbaar feit heeft begaan.

32 A/Res/63/194, 23 January 2009.

33 Comments from the Netherlands with reference to General Assembly resolution 63/194 on “Improving the coordination of efforts against trafficking in persons”, datum onbekend.

34 Comments from the Netherlands with reference to General Assembly resolution 63/194 on “Improving the coordination of efforts against trafficking in persons”, datum onbekend.

35 Het opportunitieitsbeginsel is vastgelegd in artt. 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv.

36 De sepotgronden zijn opgenomen in de Aanwijzing gebruik sepotgronden, Staatscourant 26 augustus 2009, nr. 12653.

Strafuitsluitingsgronden

Wanneer wordt besloten dat het slachtoffer vervolgd wordt, kunnen strafuitsluitingsgronden, indien van toepassing, leiden tot ontslag van rechtsvervolging. Strafuitsluitingsgronden die onder omstandigheden van toepassing zouden kunnen zijn op slachtoffers mensenhandel zijn (psychische) overmacht³⁷ en noodweer/noodweerecnes.³⁸

Doen plegen, uitlokking en uitbuiting in de criminaliteit

Er zijn verschillende mogelijkheden om de mensenhandelaar die het slachtoffer beweegt een strafbaar feit te begaan daarvoor strafrechtelijk aan te pakken. Bij sommige vormen leidt dit tot straffeloosheid van het slachtoffer.

Wanneer iemand opzettelijk teweegbrengt dat een ander een strafbaar feit begaat, terwijl die ander voor zijn handelen niet strafrechtelijk aansprakelijk is, kan sprake zijn van doen plegen.³⁹ Hoewel vroeger vereist was dat de uitvoerder als willoos instrument werd gebruikt, is nu uitsluitend nog vereist dat hij of zij op een of andere wijze niet strafrechtelijk aansprakelijk is.⁴⁰ Redenen waarom de uitvoerder straffeloos is, kunnen bijvoorbeeld liggen in het ontbreken van opzet, schuld of toerekenbaarheid, zoals psychische overmacht.⁴¹ Wanneer in een mensenhandelsituatie wordt aangenomen dat sprake is van doen plegen, is de mensenhandelaar als zodanig strafbaar, terwijl het slachtoffer – de uitvoerder – niet strafbaar is. In de Nederlandse jurisprudentie is één voorbeeld bekend waarin een mensenhandelaar is veroordeeld voor doen plegen van drugssmokkel, waarbij het slachtoffer de uitvoerder was (Casus gedwongen drugssmokkel).⁴² Deze zaak wordt in onderstaande paragraaf besproken.

Een andere deelnemingsvorm die een rol kan spelen bij mensenhandelaren die slachtoffers bewegen een strafbaar feit te begaan is uitlokking.⁴³ Het verschil met doen plegen ligt in de strafbaarheid van de uitvoerder van het strafbare feit. Bij uitlokking is de uitvoerder strafbaar, terwijl dit bij doen plegen niet het geval is.

In plaats van uitlokking of doen plegen, kan de gedraging waarbij een slachtoffer wordt gedwongen een strafbaar feit te begaan ook worden gekwalificeerd als mensenhandel indien alle bestanddelen van de delictomschrijving zijn vervuld.⁴⁴ In april 2009 is voor het eerst een (veroordelend) vonnis gewezen inzake mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting.⁴⁵ In deze zaak werd tevens doen plegen van drugssmokkel bewezen verklaard.

37 Art. 40 Sr. Met name de overmachtsvormen psychische overmacht en noodtoestand zouden van toepassing kunnen zijn op slachtoffers mensenhandel. Zie voor een uitgebreide uitleg van overmacht: De Hullu, 2006.

38 Art. 41 Sr. Zie verder De Hullu, 2006.

39 Harteveld, 2007.

40 Harteveld, 2007.

41 Harteveld, 2007.

42 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519.

43 Art. 47 lid 1 sub 2 Sr: "Zij die door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen het feit opzettelijk uitlokken."

44 Anders dan in Nederland is in bijvoorbeeld België criminele uitbuiting als vorm van mensenhandel expliciet opgenomen in de strafwetgeving (art. 433quinquies lid 1 sub 5 Strafwetboek). Zie ook §6.4.1.

45 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519.

6.3 Nederlandse casus

Zoals in bovenstaande paragraaf uiteen is gezet, bestaat er geen specifieke *non punishment*-bepaling voor slachtoffers mensenhandel in de Nederlandse wet- en regelgeving. Wel bestaan algemene mogelijkheden om slachtoffers niet te vervolgen of niet te bestraffen. Vraag is echter of in de praktijk van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt en in welke gevallen al dan niet rekening wordt gehouden met het slachtofferschap. Om dit te kunnen onderzoeken zijn verschillende casus van slachtoffers die strafbare feiten pleegden bestudeerd. Het betreft geen kwantitatief onderzoek.

De verschillende casus in dit kwalitatieve onderzoek zijn afkomstig van politie, OM, ngo's, advocaten en uit de rechtspraak. De bestudering van verschillende casus geeft inzicht in hoe men in de praktijk met verdachte slachtoffers omgaat en welke knelpunten hierbij een rol spelen. Omdat het om uiteenlopende casus gaat, is gekozen voor een thematische indeling: I. Uitbuiting in de criminaliteit; II. Meineed/valse aangifte 207 Sr; III. Behulpzaam zijn bij mensenhandel; IV. Aan migratierecht gerelateerde criminele gedragingen; V. Delicten gepleegd tegen de wil van de mensenhandelaar; en VI. Overig. Aan het einde van de paragraaf volgt in §6.3.1 een uiteenzetting van de vreemdelingenrechtelijke consequenties voor verdachte slachtoffers.

I. Uitbuiting in de criminaliteit

Zoals in bovenstaande paragraaf is aangegeven, is uitbuiting in de criminaliteit een vorm van mensenhandel. In een aantal bestudeerde casus kwamen (mogelijke) gevallen van uitbuiting in de criminaliteit naar voren. Uit de onderzochte casus kunnen een aantal kenmerken van deze vorm van uitbuiting worden gedestilleerd.

Een eerste kenmerk is dat de strafbare feiten die door het slachtoffer werden gepleegd, kunnen worden aangemerkt als 'arbeid of diensten'. In sommige gevallen bestonden de 'arbeid of diensten' alleen uit het plegen van strafbare feiten, in andere casus was daarnaast ook sprake van andere vormen van uitbuiting. In alle onderzochte casus lijkt het oogmerk van de mensenhandelaar hoofdzakelijk te zijn gericht op geldelijk gewin. De mensenhandelaar kan worden aangemerkt als het 'brein' achter de strafbare feiten; het slachtoffer vervult de rol van uitvoerder. In sommige gevallen is de invloed van de mensenhandelaar dermate groot, dat deze (ook) als 'doen plegen' kan worden aangemerkt. In alle onderzochte casus draagt het slachtoffer de 'buit' van de strafbare feiten aan de mensenhandelaar af. Het slachtoffer krijgt in een aantal gevallen een kleine vergoeding. In de onderzochte casus van criminele uitbuiting werden drie soorten strafbare feiten geïdentificeerd, te weten drugsdelicten, diefstal en fraude.

Uitbuiting in de criminaliteit: drugsdelicten

Casus hennepkwekerij – Fleurtop

Bij een inval in een hennepkwekerij worden 28 hennepknippers (voornamelijk Bulgaarse vrouwen) aangehouden. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek ontstaat het vermoeden dat de knippers werden uitgebuit. De Bulgaarse knippers waren illegaal en verkeerden in een kwetsbare

positie. Het werk werd laag betaald en onder slechte omstandigheden verricht. Een aantal knippers wordt gehoord inzake uitbuiting in de arbeidsrelatie. Drie knippers doen aangifte van mensenhandel en krijgen de B9-status. Er volgt een strafzaak tegen de verdachten, maar mensenhandel wordt niet bewezen verklaard.⁴⁶

In een separate zaak voor de politierechter worden de drie knippers die een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling hadden gekregen, vervolgd voor overtredingen van de Opiumwet. Ze krijgen gevangenisstraffen van enkele weken opgelegd. Nadat bij de OvJ bekend wordt dat de knippers de delicten in een uitbuitingssituatie pleegden en dat de ‘werkgevers’ zijn vervolgd voor mensenhandel, wordt de executie van de straffen tegen de knippers ter verjaring opgelegd.⁴⁷ Eén van de drie slachtoffers heeft op dat moment zijn straf echter al uitgezeten.

Hoewel het in deze zaak niet tot een veroordeling voor mensenhandel heeft geleid, blijkt uit de toekenning van de B9-status aan de drie hennepknippers dat zij in eerste instantie wel als slachtoffer zijn aangemerkt. De mensenhandel en het strafbare feit hangen direct met elkaar samen nu de ‘arbeid of diensten’ bestonden uit het overtreden van de Opiumwet, namelijk hennep knippen. Door de separate afdoening van beide strafzaken kwam het slachtofferchap voor één knipper pas aan het licht toen deze haar straf al had uitgezeten. Samenwerking tussen beide officieren van justitie in deze zaak had dit wellicht kunnen voorkomen. Een ander punt is of vervolging van de drie knippers wenselijk was in deze zaak. De drie knippers waren aangemerkt als slachtoffer van mensenhandel, ze werkten mee aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de verdachten van mensenhandel en hen was een B9-status toegekend. Het mensenhandelonderzoek was gericht op uitbuiting in een hennepkwekerij. Het is niet goed te begrijpen dat zij enerzijds door het OM worden aangemerkt als slachtoffer van uitbuiting in een hennepkwekerij, terwijl het OM hen anderzijds aanmerkt als verdachte van datzelfde werk dat zij moesten verrichten in de hennepkwekerij. Ook hier had samenwerking binnen het OM tot een andere beslissing kunnen leiden

Ook gedwongen drugsmokkel kan onder omstandigheden worden gekwalificeerd als ‘arbeid of diensten’ in de zin van uitbuiting in de criminaliteit.

Casus gedwongen drugsmokkel

Op 22 april 2009 deed de Rechtbank Haarlem⁴⁸ uitspraak in een zaak waarin sprake was van uitbuiting in de criminaliteit. In deze zaak werd een vrouw onder valse voorwendselen door haar (ex-)vriend uitgenodigd om naar Curaçao te komen. De (ex-)vriend vroeg de vrouw één van haar kinderen (een drie maanden oude baby) mee te nemen. Op Curaçao aangekomen bleek dat verdachte andere plannen had met de vrouw. Verdachte sommeerde de vrouw zijn drugs naar Nederland te smokkelen. Hierbij werden door hem ernstige bedreigingen geuit tegen de vrouw en haar baby. Ook werd de vrouw door verdachte geslagen en verkracht in het bijzijn van haar baby.

Zonder medeweten van verdachte legt de vrouw telefonisch contact met de Nederlandse Vertegenwoordiging op Curaçao. Ook belt ze haar vader in Nederland en vertelt dat ze naar Nederland

⁴⁶ In §12.6.2 wordt deze zaak ook besproken.

⁴⁷ Dit houdt in dat de straf niet ten uitvoer wordt gelegd.

⁴⁸ Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BL3519. Deze zaak wordt in §12.6.2 ook besproken.

komt met drugs. Ze vraagt of hij de politie wil inschakelen en haar andere twee kinderen, die bij de moeder van verdachte verblijven, daar weg te halen. Haar vader onderneemt meteen actie.

Op de dag van de terugvlucht duwt verdachte onder dwang bollen cocaïne in de vagina en anus van de vrouw. Hij uit hierbij verschillende bedreigingen. Vervolgens brengt hij haar en haar baby naar de luchthaven. Bij aankomst op Schiphol wordt de vrouw apart genomen door de douane. De bollen cocaïne worden in haar lichaam aangetroffen en de vrouw legt een verklaring af. Ze wordt aangehouden en in voorlopige hechtenis geplaatst.

De rechtbank veroordeelt verdachte voor mensenhandel, waarbij de gedwongen drugsmokkel wordt aangemerkt als ‘arbeid of diensten’. Ook wordt verdachte veroordeeld voor verkrachting en voor het doen plegen van drugsmokkel. Hij krijgt een gevangenisstraf van vier jaar opgelegd. De rechtbank overweegt onder meer: “Bij het doen plegen van genoemde invoer heeft verdachte misbruik gemaakt van aangeefster [slachtoffer], een (ex-)vriendin, die verdachte niet anders dan als een werktuig, een gebruiksvoorwerp heeft behandeld.”⁴⁹

Het slachtoffer wordt niet vervolgd. Na drie dagen is haar voorlopige hechtenis opgeheven en ruim vijf maanden later wordt de zaak tegen haar geseponeerd. Omdat doen plegen ten aanzien van de drugsmokkel bewezen is, is het juridisch niet mogelijk haar te vervolgen ter zake de drugsmokkel.⁵⁰ Indien doen plegen niet bewezen was verklaard had de vrouw volgens de betrokken OvJ een beroep kunnen doen op psychische overmacht, hetgeen ontslag van rechtsvervolging op zou kunnen leveren.

Bovenstaande casus heeft geleid tot de eerste veroordeling inzake mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting in Nederland. In deze casus is evident dat het slachtoffer gedwongen is de drugs te smokkelen, zij zag geen andere mogelijkheid dan de handelingen van verdachte te ondergaan en heeft zelfs getracht hulp te zoeken en autoriteiten in te schakelen. In andere bestudeerde casus is een dergelijke mate van (fysieke) dwang minder duidelijk aanwezig waardoor bewijs voor uitbuiting in de criminaliteit en doen plegen moeilijker is te leveren.

Casus drugsmokkel II

Het 18-jarige slachtoffer X valt in Nederland in handen van een loverboy (K) die haar dwingt zich te prostitueren. Na verloop van tijd zet K, samen met andere verdachten, slachtoffer X in als drugskoerier. Volgens haar verklaring wordt X gedwongen een koffer mee te nemen van de Dominicaanse Republiek naar Nederland. Op het vliegveld in de Dominicaanse Republiek wordt X gearresteerd met ruim 20 kg cocaïne in de koffer die ze bij zich heeft. X wordt in eerste aanleg tot tien jaar gevangenisstraf veroordeeld voor poging tot drugsmokkel. In hoger beroep wordt dit gematigd naar vijf jaar in de Dominicaanse cel.

In Nederland wordt K veroordeeld voor mensenhandel en medeplegen van een poging tot cocaïnesmokkel. Hij krijgt een gevangenisstraf van vier jaar opgelegd. De rechtbank overweegt onder andere: “Het tweede bewezen feit [drugsmokkel; BNRM] ligt in het verlengde hiervan [mensenhandel; BNRM]. Via haar loverboy is [slachtoffer] betrokken geraakt bij drugsmokkel. [...] Aan dat feit heeft verdachte een wezenlijke bijdrage geleverd door te zorgen dat [slachtoffer] als drugskoerier werd ingezet en naar de Dominicaanse Republiek vertrok om drugs te gaan ophalen.”⁵¹ Tegen het vonnis is hoger beroep ingesteld. Op het moment van schrijven was de uitkomst hiervan nog niet bekend.

49 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: B13519.

50 Zie ook §6.2.2 over doen plegen.

51 Rb. Breda, 21 maart 2008 (niet gepubliceerd vonnis). Tegen het vonnis is hoger beroep ingesteld. De uitkomst hiervan was op het moment van schrijven niet bekend.

Deze casus verschilt in een aantal opzichten van eerder genoemde casus. Zo is het slachtoffer in de casus drugssmokkel II eerst uitgebuit in de prostitutie en daarna pas ingezet voor het smokkelen van drugs. In de eerste casus is duidelijk sprake van dwang tot het plegen van drugssmokkel, vanwege de bewezenverklaring van het fysieke geweld, de verkrachting en de bedreiging. Dwangmiddelen in de casus drugssmokkel II lijken subtieler en bewijs is wellicht moeilijker te leveren. Bovendien is in bovengenoemde zaak een buitenlands rechtssysteem van toepassing op de drugszaak tegen het slachtoffer. Het smokkelen van de drugs door het slachtoffer zou echter kunnen worden aangemerkt als uitbuiting in de criminaliteit. Dit is in casu niet ten laste gelegd.

Over de omvang van het fenomeen van slachtoffers die in het buitenland zijn vervolgd voor drugsdelicten is weinig bekend.⁵² Wel bestaat de indruk dat slachtoffers van loverboys steeds vaker worden ingezet voor het plegen van drugsdelicten als een extra vorm van inkomsten voor de loverboy. Desgevraagd bestaat bij opvangvoorziening Asja de indruk dat ongeveer de helft van de bij hen verblijvende slachtoffers betrokken is geweest bij drugscriminaliteit.⁵³ Een aantal van hen is hiervoor ook vervolgd. Sommige van de slachtoffers die vervolgd werden deden vervolgens aangifte van mensenhandel en kwamen na hun detentie in de opvang terecht. Anderzijds zijn bij BNRM ook casus bekend waarin geen sprake was van samenloop van seksuele en criminele uitbuiting. In deze casus werden slachtoffers uitsluitend ingezet voor drugssmokkel. Kenmerkend voor alle bestudeerde casus op het gebied van drugssmokkel door slachtoffers, is dat het gaat om jonge vrouwen die met behulp van loverboytechnieken ertoe zijn bewogen drugs te smokkelen. De slachtoffers hadden een persoonlijke relatie met de mensenhandelaar, in tegenstelling tot de zakelijke relatie tussen slachtoffer en mensenhandelaar die in de zaak van de hennepknippers kenmerkend was. In sommige casus van drugssmokkel door slachtoffers was tenslotte sprake van (bedreiging met) fysiek en/of seksueel geweld.

Uitbuiting in de criminaliteit: diefstal

BNRM kwam in haar onderzoek ook meerdere gevallen van diefstal door slachtoffers mensenhandel tegen. In de bestudeerde casus konden de gedwongen diefstallen worden gekwalificeerd als uitbuiting in de criminaliteit.

Zoals in Hoofdstuk 4 van deze rapportage al werd beschreven, zijn er voorbeelden van minderjarigen zonder verblijfstitel die worden aangezet tot het plegen van diefstallen (zakkenrollen en/of inbraken). Het gaat in veel gevallen om Roma kinderen die niet naar school gaan en geld verdienen met muziek maken, kranten verkopen, bedelen en/of diefstal. Deze activiteiten kunnen worden aangemerkt als ‘arbeid of diensten’. Wanneer de andere bestanddelen

52 Op Kamervragen van lid Van Velzen (SP) (*Kamerstukken II 2007/08, 4115*) over het aantal in het buitenland gedetineerde meisjes dat claimt door een loverboy gedwongen zijn drugs te smokkelen, antwoordden de minister van Justitie en van Buitenlandse Zaken dat van het totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland, gemiddeld 11% zegt hiertoe gedwongen te zijn. Hierbij is echter niet bekend of de dwang door een loverboy of anderszins geschiedde (antwoord d.d. 17 april 2008). Om hoeveel slachtoffers mensenhandel het gaat valt dus niet te zeggen (zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 30 010, nr. 11*). Zie ook §9.4.

53 Gesprek met Asja, 23 april 2009.

van mensenhandel zijn vervuld,⁵⁴ kan dit mensenhandel opleveren. Uit een gedragslijn van de RvdK⁵⁵ komt naar voren dat de RvdK de rechter voorlicht wanneer wordt vermoed dat de minderjarige een strafbaar feit pleegde. In Amsterdam overlegt de RvdK met het OM welke afdoening passend wordt geacht. Voor zover bekend is er geen specifiek beleid dat erop is gericht kinderen niet te vervolgen wanneer zij worden gezien als slachtoffer van mensenhandel. Wel vindt in veel gevallen geen vervolging plaats als gevolg van het feit dat de minderjarige de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt en dus niet strafrechtelijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden.

Casus zakkenrollen

In Amsterdam worden enkele minderjarige Roemeense jongens (jonger dan twaalf jaar) betrapt bij zakkenrollen. Op het politiebureau melden zich steeds andere personen die zich presenteren als de ouders van de jongens. Zij blijken dit echter niet te zijn. De jongens worden onder toezicht van de RvdK gesteld en gerepatrieerd naar Roemenië. Vanwege hun leeftijd worden ze niet vervolgd.

Hoewel de OvJ er vanuit gaat dat het hier mogelijk om mensenhandel gaat, wordt een dadergroep niet gevonden.

Mogelijk slachtofferschap van de jongens speelt in bovenstaande casus geen doorslaggevende rol om de zaak te seponeren. De leeftijd leidt tot het sepot. Bij BNRM zijn geen voorbeelden bekend van zakkenrollende kinderen wiens zaak werd geseponeerd vanwege het vermoeden dat zij slachtoffer mensenhandel waren. Wel worden voor deze groep kinderen andere (beschermings)maatregelen getroffen.⁵⁶

Een andere vorm van gedwongen diefstal die kan worden beschouwd als mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting, betreft slachtoffers van seksuele uitbuiting die aangezet worden diefstallen te plegen, meestal om extra inkomen voor de uitbuiters te genereren. In de door BNRM onderzochte casus ging het om meerderjarige slachtoffers die een persoonlijke band hadden met de mensenhandelaar. De casus zijn vergelijkbaar met de slachtoffers van seksuele uitbuiting die betrokken zijn bij drugshandel en drugssmokkel onder invloed van een mensenhandelaar/loverboy.

Casus diefstal en bedreiging

B wordt door haar pooier J uitgebuit in de prostitutie. Bij de politie staat B bekend als slachtoffer mensenhandel, hoewel zij nooit aangifte tegen J heeft gedaan. B raakt betrokken bij een strafbaar feit wanneer zij op een dag tijdens een seksspel een van haar klanten vastbindt en vervolgens haar pooier J en diens handlanger C binnenlaat. J en C bedreigen de vastgebonden klant met een wapen en beroven hem. Nadat de klant aangifte heeft gedaan worden B, J en

54 Hierbij is van belang dat bij minderjarige slachtoffers dwangmiddelen niet vereist zijn, zie bijvoorbeeld art. 273f lid 1 sub 2 Sr.

55 G. Cardool, Memo aan het Landelijk Managementteam van de RvdK, d.d. 4 juni 2008, aangenomen door het team.

56 Zie §4.2.5 van deze rapportage.

C aangehouden en in verzekering gesteld. Hoewel de politie B als slachtoffer mensenhandel beschouwt, is het niet aan de orde om de zaak tegen haar te seponeren. Hierin speelt mee dat ze zich opstelt als verdachte en niet als slachtoffer van mensenhandel. Bovendien toont ze zich niet coöperatief naar de politie en naar de beroofde klant.

Hoewel in deze casus een zeker verband bestaat tussen de uitbuiting van B en haar aandeel in de bedreiging en diefstal van de klant (het feit wordt immers in de uitbuitingssituatie gepleegd), is het voor het OM geen optie geweest om de zaak tegen B, omwille van haar slachtofferschap, te seponeren. De ernst van het feit, de rol van B, de mate van schade jegens de klant en de houding van B spelen in deze beslissing een belangrijke rol.

Casus oplichting

A wordt door D gedwongen om in de prostitutie te werken. Al haar inkomsten moet ze afstaan aan D. Na verloop van tijd krijgt A persoonlijk contact met een van haar klanten. De klant, die verliefd wordt op A, wil haar graag een auto cadeau doen. Wanneer D hier achter komt, zet hij A onder druk om om een dure auto te vragen. De klant gaat akkoord en koopt de dure auto. A moet de auto rechtstreeks aan D afstaan. D, die nog meer geld wil verdienen aan A, dwingt haar vervolgens steeds om onder valse voorwendselen geld van D af te troggelen. Het geld dat A op deze manier weet te bemachtigen moet ze steeds rechtstreeks aan D afstaan. Justitie begint een strafrechtelijk onderzoek tegen D. Hij wordt verdacht van ondermeer mensenhandel en oplichting. A is geen verdachte omdat voor het OM duidelijk is dat haar betrokkenheid bij de oplichting van de klant rechtstreeks verband houdt met de dwang die op haar is uitgeoefend door D. A wordt vanaf het begin gezien als slachtoffer, niet als dader.

In bovenstaande casus zou aan D criminele uitbuiting ten laste kunnen worden gelegd. Daarnaast is te beargumenteren dat er mogelijk sprake zou kunnen zijn van doen plegen van oplichting, vooral ook omdat A niet als strafbare dader wordt beschouwd.

In beide hierboven besproken casus plegen slachtoffers van mensenhandel een strafbaar feit dat door hun uitbuiters geïnitieerd lijkt te zijn. In beide casus is een klant de gedupeerde. Het slachtoffer in de eerste casus wordt vervolgd, terwijl het slachtoffer in de tweede casus als niet strafbaar slachtoffer wordt beschouwd. De argumenten om B, het slachtoffer in de eerste casus, te vervolgen, kunnen ook worden opgeworpen tegen A. Immers, ook in de tweede casus ging het om een ernstig feit, speelde het slachtoffer een actieve rol en is de klant ernstig gedupeerd. Het feit dat vaststaat dat A in de tweede casus de oplichting onder dwang van haar uitbuiters pleegde, en de 'buit' direct aan hem moest afstaan, heeft het OM echter doen besluiten het slachtoffer niet als verdachte te beschouwen. Deze tweede casus raakt daarnaast dichter aan doen plegen.

Uitbuiting in de criminaliteit: fraude

Een derde vorm van gedwongen criminaliteit die onder omstandigheden kan worden aangemerkt als mensenhandel, betreft het onder dwang plegen van fraude. In NRM⁵ werden verschillende casus beschreven waarin het dwingen tot plegen van fraude werd aangemerkt

als uitbuiting. Opvallend is dat de relatie tussen het slachtoffer en de uitbuiters in drie van de vier in NRM⁵ beschreven casus een persoonlijke relatie betrof die gepaard ging met fysiek geweld. De fraude bestond in deze drie casus uit: valsheid in geschrifte, het afleggen van valse verklaringen, deelnemen aan smokkel van een kind, uitkeringsfraude en gebruik van valse personalia. Geen van de drie slachtoffers is vervolgd voor de fraude. Ze belandden in de hulpverlening. In één zaak werd degene die het slachtoffer dwong tot fraude zelf vervolgd en veroordeeld voor mishandeling en fraude. Geen van de uitbuiters is vervolgd voor mensenhandel.

II. Meineed/valse aangifte 207 Sr

Naast uitbuiting in de criminaliteit, zijn er ook situaties denkbaar waarin het slachtoffer een strafbaar feit pleegt dat *in relatie* staat tot de mensenhandel, zonder dat dit *onderdeel* uitmaakt van de mensenhandel. Een strafbaar feit dat in deze context vaker voorkomt, is het plegen van meineed door een slachtoffer. Het gaat om zaken waarbij, vaak onder druk van, dan wel vanwege gevoelens van loyaliteit ten aanzien van de mensenhandelaar, een valse verklaring wordt afgelegd over de mensenhandel. Het oogmerk van de mensenhandelaar is – in tegenstelling tot bij criminele uitbuiting – niet gericht op geldelijk gewin, maar op het buiten schot blijven in een strafzaak.

Casus valse verklaring

F doet aangifte van mensenhandel. Ze verklaart onder andere dat haar pooier M haar heeft gedwongen in de prostitutie te werken. Enige tijd na de aanhouding van M trekt F haar belastende verklaring over M in. Ze ontkent slachtoffer van mensenhandel te zijn en verklaart dat ze in haar eerdere contacten met de politie heeft gelogen. Omdat de OvJ vermoedt dat F wel degelijk slachtoffer van mensenhandel is (o.a. op grond van verklaringen van meerdere getuigen), besluit hij F aan te houden en in voorlopige hechtenis te plaatsen wegens het afleggen van een valse verklaring. Met de aanhouding hoopt de OvJ F ertoe te bewegen de waarheid te vertellen. Tijdens de voorgeleiding bij de RC geeft F uiteindelijk toe dat ze door de broer van M is gedwongen om haar belastende verklaring in te trekken.

Mede dankzij de verklaringen van F worden zowel M als zijn broer vervolgd en veroordeeld.

De OvJ spreekt met F af dat indien zij gedurende een bepaalde periode geen strafbare feiten zal plegen, ze niet vervolgd zal worden. F houdt zich aan de afspraak en haar zaak wordt geseponneerd.

In bovenstaande casus wordt de aanhouding voor het afleggen van een valse verklaring gebruikt als middel om het slachtoffer ertoe te bewegen de waarheid te vertellen. Doordat het slachtoffer in voorlopige hechtenis werd geplaatst, werd zij ook beschermd tegen eventuele bedreigingen.

Het is de vraag in hoeverre het wenselijk is dat wanneer een slachtoffer – uit angst voor represailles – bij zijn of haar valse verklaring blijft, vervolgd en bestraft wordt voor meineed.

De Rechtbank Utrecht besteedde in een vonnis in een mensenhandelzaak expliciet aandacht aan deze problematiek.⁵⁷ Onderstaande passage is afkomstig uit het vonnis.

Casus meined

“De opstelling van de beëdigde getuige ter zitting van 11 juli 2007 had aanleiding kunnen geven om ambtshalve een proces-verbaal van meined op te maken. Door de rechtbank is deze mogelijkheid uitdrukkelijk overwogen. De officier van justitie heeft in een door haar opgemaakt proces-verbaal van bevindingen van 26 april 2007 (pv. pag. 175) aangegeven dat de getuige ter zitting naar waarheid moest verklaren maar dat zij de getuige als zou blijken dat dat niet het geval was niet opnieuw zou laten aanhouden op verdenking van meined.

De rechtbank komt deze mededeling in beginsel onwenselijk voor. Het is immers wezenlijk voor het strafproces waarin de waarheidsvinding centraal staat dat een beëdigde getuige de waarheid verklaart en niet door de officier van justitie op voorhand een zekere mate van immuniteit wordt verschaft. Anderzijds begrijpt de rechtbank dat de officier van justitie er voor heeft willen zorgen dat juist deze getuige ter zitting zou verschijnen ten einde het de rechtbank mogelijk te maken zelfstandig een oordeel te vormen over haar betrouwbaarheid. Tenslotte heeft ook de rechtbank in dit verband kennis genomen van het door de officier van justitie aan het strafdossier toegevoegde rapport van onder meer prof. Bullens waarin uitgebreid wordt beschreven in welke positie slachtoffers van zogenaamde loverboys verkeren waarbij dreiging met geweld, grote psychische druk en het inspelen op schuldgevoelens van veelal kwetsbare jonge vrouwen niet wordt geschuwd. De rechtbank meent dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de getuige ook ter zitting zich in een dergelijke positie bevond. Om deze redenen heeft de rechtbank afgezien van het opmaken van een proces-verbaal van meined.”⁵⁸

III. Behulpzaam zijn bij mensenhandel⁵⁹

Het stereotype beeld van mannen in de daderrol en vrouwen in de slachtofferrol bij seksuele uitbuiting gaat lang niet altijd op. Zoals blijkt uit §9.2.3, was in 2007 18% van de verdachten van mensenhandel vrouw. Uit een recent rapport van het UNODC, komt naar voren dat vrouwen relatief vaak betrokken zijn bij mensenhandel, in verhouding tot hun betrokkenheid bij andere delicten.⁶⁰ Op basis van een analyse van 89 strafdossiers in 2006 delen Siegel en de Blank vrouwelijke verdachten van mensenhandel in drie categorieën in: uitvoerders, *partners-in-crime* en madams.⁶¹ Daders worden gekwalificeerd als uitvoerder wanneer zij ondergeschikt zijn aan de leidinggevende mensenhandelaren en onder dreiging van geweld, dan wel ‘vrijwillig’, in opdracht van de leider of van andere leden van het samenwerkingsverband specifieke taken uitvoeren.⁶² Deze taken zijn bijvoorbeeld het geven van ‘werkinstructies’ aan andere slachtoffers en het namens de pooier innen van geld. Binnen de groep uitvoerders bevinden zich vrouwen

57 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BB0450.

58 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BB0450. Dit vonnis is ook besproken in §11.3.4. van deze rapportage.

59 Voor een vergelijking met België, zie §6.4.1.

60 UNODC, 2009.

61 Siegel & de Blank, 2008. Zie voor een bespreking van de rol van vrouwen in mensenhandelzaken ook §9.4.6.

62 Siegel & de Blank, 2008.

die onder dwang uitvoerende taken op zich nemen, maar ook vrouwen die toestemmen omdat ze een mogelijkheid zien om geld te verdienen of uit loyaliteit en vanwege gevoelens voor een lid van de criminele groep.⁶³ Uit gesprekken met politie komt naar voren dat daarnaast voor sommige slachtoffers meespeelt dat zij, door mee te helpen met mensenhandel, zelf in rangorde onder de prostituees stijgen. Aan een stijging in deze rangorde zijn vaak bepaalde privileges gekoppeld (zoals een vrije dag of minder geld hoeven verdienen). Het uitvoeren van bepaalde handelingen ten behoeve van de mensenhandel kan in dat opzicht worden beschouwd als een overlevingsstrategie. Omdat de mate van vrijwilligheid verschilt, is de grens tussen dader en slachtoffer vaak diffuus. Bij de categorieën *partners-in-crime* en madams opereren de vrouwen vrijwillig en hebben zij een grote(re) rol in de mensenhandel.⁶⁴ Binnen deze categorieën is geen directe relatie met slachtofferschap aanwezig.

Casus betrokken bij mensenhandel I

A wordt door H uitgebuit in de prostitutie. Als H een nieuw slachtoffer genaamd B in de prostitutie wil dwingen helpt A hier onder druk van H aan mee. A verklaart onder andere: “H heeft mij gebruikt om B zover te krijgen.” In het vonnis tegen H staat: “Bovendien heeft hij in samenwerking – en door misbruik te maken van haar verliefde gevoelens – met deze vrouw een minderjarig meisje [...] ertoe gedwongen voor hem als prostituee werkzaam te zijn.”⁶⁵ A geeft B werkinstructies en B moet haar verdiensten afstaan aan A, die deze weer aan H moet geven. Ondanks de (bescheiden) rol van A in de mensenhandel jegens B, is A nooit formeel als verdachte aangemerkt. Hierin speelt mee dat onder andere uit verklaringen van B blijkt dat A zelf ook slachtoffer van mensenhandel was. A werd door H uitgebuit en regelmatig mishandeld. A en B waren bevriend, waaruit blijkt dat B A niet als dader ziet.

H is vervolgd en veroordeeld voor mensenhandel ten aanzien van A en B.

In bovenstaande casus vervult A de rol van uitvoerder. Het OM ziet A als slachtoffer en merkt haar om die reden niet aan als verdachte. Het slachtofferschap speelt derhalve een doorslaggevende rol.

Casus betrokken bij mensenhandel II

In de al genoemde Sneepzaak was een van de slachtoffers (O) tevens verdachte van (medeplichtigheid aan) mensenhandel, omdat zij zogenaamde beschermingsgelden inde bij andere slachtoffers. Het OM heeft de zaak tegen O geseponeerd op grond van psychische overmacht. Het feit dat O in de eerste plaats als slachtoffer wordt beschouwd, haar relatief geringe rol in de mensenhandel en de situatie van dwang hebben in deze beslissing een rol gespeeld. Opvallend is dat in het veroordelende vonnis tegen de mensenhandelaar van O, als onderdeel van de bewezenverklaring van mensenhandel expliciet is opgenomen: “die [O; BNRM] bewogen beschermingsgelden te innen bij één of meerdere prostituees [...]”⁶⁶ Hiermee geeft de rechtbank aan dat het geld innen onderdeel uitmaakte van de mensenhandel. O is hiermee in de eerste plaats slachtoffer van deze handelingen, geen dader.

63 Siegel & de Blank, 2008.

64 Siegel & de Blank, 2008.

65 Rb. Den Haag, 4 mei 2007, LJN: BA4460.

66 Rb. Almelo, 11 juli 2008, LJN: BD6957.

Het is duidelijk dat ook in bovenstaande zaak de handelingen door de twee verdachte slachtoffers worden gezien als uitvoeringshandelingen. De twee slachtoffers vallen hiermee in de door Siegel en de Blank aangemerkte categorie van uitvoerders⁶⁷ en worden terzake niet vervolgd.

IV. Aan migratierecht gerelateerde criminele gedragingen

Het komt regelmatig voor dat buitenlandse en minderjarige slachtoffers gebruik maken van valse, vervalste of 'look alike' reisdocumenten. Dit levert op grond van art. 231 lid 2 Sr. een strafbaar feit op.⁶⁸ De documenten kunnen nodig zijn voor overkomst naar Nederland maar bijvoorbeeld ook om een legale status of meerderjarigheid voor te wenden, zoals bij werk in de prostitutiesector. Het beschikken over een vals of vervalst paspoort is één van de indicatoren van mensenhandel.⁶⁹ Met het bedrag dat het slachtoffer voor het valse document moet betalen, bouwt hij of zij vaak een (hoge) geldschuld op bij de mensenhandelaar waardoor een situatie van afhankelijkheid ontstaat.

In de praktijk is het niet waarschijnlijk dat een geïdentificeerd slachtoffer in Nederland vervolgd wordt voor overtreding van art. 231 lid 2 Sr. Probleem is echter dat een slachtoffer niet altijd als zodanig herkend wordt, waardoor vervolging en veroordeling ondanks het slachtofferschap toch doorgang vindt. Zo stelt Zwart: "Ik heb ook meerdere keren meegemaakt dat ondanks dat uit het proces-verbaal van de KMar blijkt dat een vreemdeling mogelijk slachtoffer is van mensenhandel, hij toch werd vervolgd voor het opzettelijk bezitten van een vals reisdocument."⁷⁰

Casus valse paspoorten

Drie vrouwen worden in China benaderd door een man die aanbiedt hen naar de VS te smokkelen om daar 'veel geld te verdienen'. De man regelt de reis. Tijdens een tussenstop op Schiphol, waar de vrouwen met hun eigen paspoort naartoe reizen, worden ze opgewacht door een andere vrouw die hen vertelt dat ze van haar valse paspoorten zullen krijgen voor het vervolg van de reis. Vlak daarna worden de drie vrouwen aangehouden op verdenking van het medeplegen van een poging tot het in bezit komen van een vals paspoort. Uit nadere verhoren met de drie vrouwen komt naar voren dat zij veel geld moesten betalen voor de reis, dat ze hun bestemming niet wisten en ook niet op de hoogte waren van het soort werk dat ze in de VS zouden gaan verrichten om het geld voor de reis terug te betalen. Verder is hen verteld dat ze ongeveer vier jaar zouden moeten werken om hun reis terug te kunnen betalen. Uit een verklaring van de verbalisanten blijkt dat zij het vermoeden hebben dat de drie vrouwen in het buitenland door de organisatie in een dwangpositie zullen worden gebracht. De vrouwen durven uit angst voor de organisatie die de reis heeft geregeld geen aangifte van mensenhandel te doen, aldus hun advocaat.

Ter terechtzitting beroept de advocaat van de vrouwen zich op het *non punishment*-beginsel. De politierechter beslist echter dat niet is komen vast te staan dat de vrouwen slachtoffers van

67 Siegel & de Blank, 2008.

68 Art. 231 lid 2 Sr: "Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het bezit is van een reisdocument waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het vals of vervalst is, dan wel opzettelijk gebruik maakt van een niet op zijn naam gesteld reisdocument."

69 Aanwijzing mensenhandel 2008A022, bijlage 3, Staatscourant 31 december 2008, nr. 253.

70 Zwart, 2008, p.227.

mensenhandel zijn. De vrouwen krijgen een gevangenisstraf van vier weken waarvan twee voorwaardelijk. De advocaat stelt hoger beroep in.

In bovenstaande casus zijn meerdere indicatoren van mensenhandel aanwezig. Omdat de vrouwen geen aangifte doen of op andere wijze meewerken met het OM worden zij niet als slachtoffer mensenhandel aangemerkt. Nu het slachtofferschap niet vaststaat, slaagt een beroep op het *non punishment*-beginsel niet. Deze uitspraak legt precies de vinger op de zere plek wanneer het aankomt op het vervolgen van potentiële slachtoffers mensenhandel. Indien een verdachte niet als slachtoffer mensenhandel wordt herkend, zal het *non punishment*-beginsel niet worden toegepast en wordt een potentieel slachtoffer vervolgd en bestraft als ieder ander.

Casus geprivilegieerd document

De Aziatische L is als huishoudelijk werker werkzaam voor een buitenlandse diplomaat in Nederland. L mag in Nederland werken op grond van een geprivilegieerd document dat wordt verstrekt op basis van het arbeidscontract dat zij heeft bij de diplomaat. L wordt door haar werkgever uitgebuit. Hierop besluit L weg te lopen. Dit wordt echter beschouwd als contractbreuk, op grond waarvan L in overtreding is omdat ze vanaf dat moment geen gebruik meer mag maken van het geprivilegieerde document. BuZa is op de hoogte van de kwestie en vraagt zich af of het verplicht is aangifte te doen tegen L vanwege het onrechtmatig gebruik van het geprivilegieerde document door L. In overleg met de politie wordt besloten geen aangifte te doen tegen L omdat L dan vervolgd zou moeten worden terwijl ze geen andere mogelijkheid had om aan haar werkgever te ontsnappen. L verdwijnt in de illegaliteit.

Deze casus illustreert dat een buitenlandse huishoudelijk werker in dienst van een diplomaat die in Nederland werkzaam is op basis van een geprivilegieerd document, wanneer hij of zij wordt uitgebuit, niet kan ontsnappen aan de mensenhandelaar/werkgever zonder zelf in overtreding te zijn.⁷¹ Immers, op het moment dat het slachtoffer wegloopt bij de werkgever, is het geprivilegieerde document op grond waarvan hij of zij rechtmatig in Nederland mag verblijven en werken niet meer geldig. Bij een vervolgingsbeslissing ten aanzien van het slachtoffer is het dan ook van belang dat veel gewicht wordt toegekend aan de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd.

Aandachtspunt is bovendien dat angst om vervolgd te worden een remmende factor zou kunnen zijn om naar de politie te stappen. Het is daarom van belang dat alle slachtoffers mensenhandel de mogelijkheid moeten hebben om veilig aangifte te kunnen doen bij de politie, zonder daarbij het risico te lopen vervolgd te worden.

⁷¹ Zie ook §12.5.2 van deze rapportage voor een bespreking van de risicogroep huishoudelijk werkers van diplomaten.

V. *Delicten gepleegd tegen de wil van de mensenhandelaar*

Bij de eerder besproken strafbare feiten gepleegd door slachtoffers, had de uitbouter steeds op enige manier voordeel van de gepleegde strafbare feiten. Een categorie strafbare feiten gepleegd door slachtoffers mensenhandel, die in deze paragraaf wordt besproken is van een andere orde. Het is namelijk ook denkbaar dat een slachtoffer een strafbaar feit pleegt om zo aan de uitbuitingsituatie te kunnen ontsnappen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het stelen van een auto of geld om zo weg te kunnen komen bij de uitbouter of het gebruiken van een vals document om naar het buitenland, uit het zicht van de uitbouter te komen.⁷² In dergelijke gevallen is het van belang dat bij de vervolgingsbeslissing de omstandigheden waarin het feit werd gepleegd in aanmerking worden genomen.

Een andere categorie van strafbare feiten die tegen de wil van de mensenhandelaar kunnen zijn gepleegd betreft strafbare feiten waarbij sprake is van een vorm van eigenrichting. BNRM kwam twee van dergelijke casus tegen in Nederland; één daarvan is hieronder beschreven.

Casus bedreiging en afpersing

A wordt als slachtoffer mensenhandel door G uitgebuit in de prostitutie. A moet haar inkomsten aan G afstaan. Wanneer A aan de invloedssfeer van G heeft weten te ontsnappen, besluit zij op een dag samen met een vriend het door haar verdiende geld terug te eisen van G. Vervolgens doet G aangifte van bedreiging en afpersing door A. A wordt aangehouden. Tijdens het verhoor verklaart A dat zij door G is uitgebuit in de prostitutie en dat ze slechts de door haar verdiende inkomsten wilde teruggeven van G. A is bij de politie bekend als slachtoffer van mensenhandel. Ze heeft aangifte tegen G gedaan en G is ook veroordeeld voor mensenhandel ten aanzien van meerdere slachtoffers.

Het is onbekend of A vervolgd is voor de bedreiging en afpersing.

In bovenstaande casus is het slachtoffer niet op enige manier gedwongen tot het strafbare feit. Het feit vindt plaats nadat de situatie van mensenhandel al is beëindigd. Hoewel er een zeker verband bestaat tussen de mensenhandel en het strafbare feit, is dit verband minder direct dan in eerder beschreven casus, omdat A op het moment van het plegen van het strafbare feit al aan de invloedssfeer van haar uitbouter was ontsnapt. Voor A stond de civiele weg open om eventuele gederfde inkomsten te vorderen, desalniettemin koos zij voor eigenrichting. Het *non punishment*-beginsel is niet bedoeld voor dergelijke gevallen van eigenrichting. Denkbaar is wel dat de persoonlijke omstandigheden van A, indien A vervolgd wordt, een rol zouden kunnen spelen in de straftoemeting.

VI. *Overig*

Een andere casus, die niet onder een van bovenstaande categorieën is te vatten, betreft een zaak waarin drie slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn bij de dood van een peuter.

72 Zie voor een voorbeeld hiervan de *R v O*-case in het Verenigd Koninkrijk; §6.4.2.

*Casus Mehak (mishandeling van een peuter met de dood ten gevolge)*⁷³

Begin 2006 brengen drie volwassenen: A, B en C, de anderhalf jaar oude peuter W zwaar gewond naar het ziekenhuis. Korte tijd daarna wordt de dood van W vastgesteld. Hoewel de volwassenen beweren dat W gewond is geraakt als gevolg van een val van de trap, wijst autopsie uit dat mishandelingen tot de dood van de peuter hebben geleid. Tijdens het onderzoek naar de oorzaak van de dood van W komt nog een ander misdrijf aan het licht. A en B hebben de ouders van W, genaamd C en D, samen met een nichtje genaamd E uitgebuit in hun huishouden en mishandeld. Er is sprake van mensenhandel. C, D en E zijn afkomstig uit India en zijn door A en B naar Nederland gehaald. De slachtoffers waren geheel van A en B afhankelijk, ontvingen een zeer lage beloning en verbleven in het huis van A en B. C, D en E maakten lange werkdagen en werden ernstig belemmerd in hun contacten met de buitenwereld. Er was sprake van fysiek geweld. De rechtbank oordeelt dat de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers verregaand zijn geschonden en veroordeelt A en B – bij verstek – voor mensenhandel.

De achtergrond van de mishandelingen waaraan W blootstond, ligt in de overtuiging van A (de werkgeefster/vrouw des huizes) dat er een kwade geest in W huist. Telkens als er wat mis gaat in het huis krijgt (de geest in) W hier de schuld van. In verband met de geest in W moest zij klappen krijgen en vastgebonden worden.

Hieronder worden de strafrechtelijke feiten ten aanzien van elk van de verdachten kort besproken.

A – de werkgeefster/vrouw des huizes:

A mishandelt W en geeft de ouders van W opdracht tot het toepassen van geweld tegen de peuter. Uit het vonnis⁷⁴ tegen A blijkt: “Verdachte bracht de ouders van [W] er (mede) toe dat zij hun dochttertje verwaarloosden en sloegen.” In de strafmotivering staat voorts: “In hun nadeel laat de rechtbank meewegen dat de bestaande uitbuitingssituatie geacht moet worden mede een voedingsbodem te hebben gecreëerd voor de uiteindelijke gewelddadigheden jegens [W].” A wordt schuldig bevonden aan: (feit 1, subsidiair) het medeplegen van mishandeling, gepleegd met voorbedachte raad, terwijl dit feit de dood ten gevolge heeft; (feit 2, primair) mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen, meermalen gepleegd; (feit 3) medeplegen van het opzettelijk beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om naar waarheid of geweten een verklaring ten overstaan van een rechter of ambtenaar af te leggen, meermalen gepleegd; (subsidiair tweede alternatief) medeplegen van mishandeling, gepleegd met voorbedachte raad, meermalen gepleegd. Ten aanzien van de mensenhandel oordeelt de rechtbank: “Al deze feiten en omstandigheden, in onderling verband beschouwd, brengen mee dat naar het oordeel van de rechtbank sprake was van een excessieve situatie, waarin de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van [E], [C] en [D] verregaand zijn geschonden.” Ook wordt A schuldig geacht aan het beïnvloeden van getuigen.

De rechtbank oordeelt: “Hoewel de rechtbank niet bewezen acht dat verdachte op [datum van overlijden van W; BNRM] opzet heeft gehad op de dood van [W], is zij van oordeel dat de rol van verdachte in de periode van verwaarlozing en escalerend geweld daaraan voorafgaand groot is geweest”. A krijgt een gevangenisstraf van drie jaar en negen maanden opgelegd, veel lager dan de straf die de ouders opgelegd krijgen.

B – de werkgever/man des huizes:

B wordt schuldig geacht aan mensenhandel en het medeplegen van het opzettelijk beïnvloeden van getuigen.⁷⁵ Hij krijgt een gevangenisstraf van twee jaar en drie maanden opgelegd. Hoewel

⁷³ Deze zaak wordt in §12.6 ook uitgebreid besproken.

⁷⁴ Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195.

⁷⁵ Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761.

B wist van de mishandelingen van W, acht de rechtbank niet bewezen dat B W zelf zou hebben geslagen.

A en B bevinden zich in India waardoor hun straf tot op heden niet uitvoerbaar is.

C – de moeder van W:

De moeder van W wordt veroordeeld voor: (feit 1, primair) moord; en (feit 2, primair) medeplegen van zware mishandeling gepleegd met voorbedachte raad, begaan tegen haar kind.⁷⁶ Ze krijgt acht jaar gevangenisstraf. Haar beroep op psychische overmacht slaagt niet. Ook wordt zij toerekeningsvatbaar geacht. De bijzondere zorgplicht van C ten aanzien van haar dochter en de zeer ernstige feiten rechtvaardigen naar het oordeel van de rechtbank een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het feit dat C naast dader ook slachtoffer van mensenhandel is, leidt niet tot toepassing van het *non punishment*-beginsel, wel levert het een strafverminderende omstandigheid op. Op dit punt oordeelt de rechtbank onder meer: “Ook de omstandigheden waaronder verdachte in Nederland heeft verbleven, weegt de rechtbank mee. [...] Zij bevond zich [...] in Nederland in een situatie waarvan de rechtbank bij vonnis van heden heeft geoordeeld dat sprake was van uitbuiting. [...] Op grond daarvan gaat de rechtbank er vanuit dat de escalatie van het door verdachte gepleegde geweld ten opzichte van [W] is bevorderd door de genoemde specifieke context waarbinnen verdachte in Nederland heeft geleefd met haar dochter.”

D – de vader van W:

De vader van W wordt veroordeeld voor (feit 1, subsidiair) het medeplegen van zware mishandeling gepleegd met voorbedachte raad, terwijl dit feit de dood ten gevolge heeft, begaan tegen zijn kind; en (feit 2, subsidiair) medeplegen van mishandeling gepleegd met voorbedachte raad, begaan tegen zijn kind, meermalen gepleegd.⁷⁷ Hij krijgt een gevangenisstraf van zes jaar opgelegd. Het beroep van D op psychische overmacht slaagt niet. De rechtbank oordeelt op dit punt wel: “[A] en [B] zijn door de rechtbank bij uitspraak van heden veroordeeld wegens uitbuiting van verdachte. Verdachte verkeerde dan ook zonder meer in een slechte, afhankelijke positie. Naar het oordeel van de rechtbank kon verdachte echter wel degelijk weerstand bieden aan de druk om de mishandelingen te laten voortduren.”

In de strafmotivering stelt de rechtbank enerzijds dat de bijzondere zorgplicht die op ouders rust, de ernstig geschokte maatschappij, het voorlaten van zijn eigen belangen voor de belangen van zijn dochter en het feit dat het om zeer ernstige strafbare feiten gaat een lange en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf rechtvaardigen. Het slachtofferschap weegt, evenals bij de moeder van W mee als strafverminderende omstandigheid.

E – het nichtje:

Het nichtje E wordt veroordeeld voor: (feit 1 meer subsidiair) medeplegen van zware mishandeling gepleegd met voorbedachte raad, terwijl dit feit de dood ten gevolge heeft; (feit 2) in de gevallen waarin een wettelijk voorschrift een verklaring onder ede vordert, mondeling, persoonlijk opzettelijk een valse verklaring onder ede afleggen; en (subsidiair derde alternatief) medeplegen van mishandeling, gepleegd met voorbedachte raad, meermalen gepleegd.⁷⁸ Concreet heeft E opdrachten om W te slaan doorgegeven aan andere verdachten en heeft zij de stok waarmee W werd mishandeld aan C gegeven. Zelf heeft ze W niet mishandeld. Ook wordt E veroordeeld wegens meened. In de strafmotivering inzake de meened bepaalt de rechtbank onder meer: “Nu verdachte [...] aantoonbaar door medeverdachten onder grote druk is gezet om de door hen gewenste antwoorden te geven op vragen van de Nederlandse autoriteiten, heeft de rechtbank dit feit bij de strafoplegging geen grote rol laten spelen.” A en B zijn ver-

76 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC0775.

77 Rb. Den Haag, 14 december 2007. Dit vonnis is niet gepubliceerd

78 Rb. Den Haag, 14 december 2007. Dit vonnis is niet gepubliceerd.

oordeeld voor het beïnvloeden van getuigen. In het vonnis van A bepaalt de rechtbank: “[...] overweegt de rechtbank dat ook bewezen kan worden verklaard dat de verdachte zich samen met haar man opzettelijk jegens [E] heeft geuit met het doel (“kennelijk”) om haar vrijheid naar waarheid een verklaring af te leggen te beïnvloeden.” In het vonnis van B staat: “Hij heeft daarmee willen bereiken dat de genoemde personen in onderhavige zaak ten gunste van verdachte en zijn vrouw zouden verklaren.” Hoewel bewezen is dat E onder druk van A en B valse verklaring heeft afgelegd, leidt dit niet tot toepassing van het *non punishment*-beginsel. Wel speelt de meened geen grote rol in de strafbepaling.

Haar beroep op noodweer en psychische overmacht slagen niet, wel wordt zij door de rechtbank licht verminderd toerekeningsvatbaar geacht. Ten aanzien van de licht verminderde toerekeningsvatbaarheid oordeelt de rechtbank: “De omstandigheden waaronder verdachte hier in Nederland heeft verbleven spelen hierbij een grote rol. Het is duidelijk dat zij hier lange tijd in een zeer afhankelijke en ondergeschikte positie heeft geleefd, met nauwelijks privacy, terwijl ook geweld tegen haar is gebruikt. De rechtbank zal hiermee bij de strafoplegging rekening houden.”

Onder meer het slachtofferschap van E en haar jonge leeftijd⁷⁹ leveren een strafverminderende omstandigheid op ten aanzien van het geheel van feiten. Ze krijgt een gevangenisstraf van drie jaar opgelegd.

Tegen de vonnissen in eerste aanleg is hoger beroep in gesteld. Op het moment van schrijven⁸⁰ waren de zaken in hoger beroep nog niet afgerond.

In bovenstaande zaak is er een verband tussen de strafbare feiten gepleegd door de drie slachtoffers, en de mensenhandelsituatie. Dit valt onder andere af te leiden uit het vonnis van B waarin de rechtbank het volgende bepaalt: “Wel acht de rechtbank van belang dat de aan de bewezen verklaarde mensenhandel ten grondslag liggende uitbuitingssituatie geacht moet worden mede een voedingsbodem te hebben gecreëerd voor de uiteindelijke gewelddadigheden jegens [W]”. De drie slachtoffers bevonden zich in een situatie van uitbuiting en waren in sterke mate afhankelijk van A en B. Het initiatief voor de mishandelingen van W kwam van A. De vraag rijst in hoeverre de drie slachtoffers de mishandelingen onder druk van A en in mindere mate van B, hebben begaan of hebben toegelaten. In hoeverre was dit hun eigen keuze? Met name E, die zelf geen mishandelingen heeft gepleegd maar waarbij de rechtbank bewezen acht dat zij de stok waarmee W geslagen werd heeft aangegeven en dat zij telefonische instructies van A over de mishandelingen doorgaf aan C, lijkt niet een grote rol te hebben gespeeld in de mishandelingen. Toch wordt haar handelen haar zwaar aangerekend en krijgt zij een gevangenisstraf van drie jaar opgelegd. Het is opvallend dat de gevangenisstraf die E krijgt opgelegd maar enkele maanden lager is dan de gevangenisstraf die wordt opgelegd aan A; de verdachte die opdracht gaf tot de mishandelingen en die schuldig werd bevonden aan mensenhandel.

Vanwege de aard en de ernst van de feiten is het goed te onderbouwen waarom vervolging van de drie slachtoffers gewenst is. Het is echter opvallend dat in geen van de vonnissen een

79 De rechtbank acht het aannemelijk dat E veel jonger is dan haar paspoort aangeeft.

80 1 augustus 2009.

verwijzing naar het *non punishment*-beginsel te vinden is. Wel levert het slachtofferschap ten aanzien van C, D en E een strafverminderende omstandigheid op.

6.3.1 Vreemdelingenrechtelijke consequenties voor verdachte slachtoffers

Wanneer ongedocumenteerde slachtoffers verdacht worden van een strafbaar feit, of hiervoor veroordeeld zijn, kan dit in de praktijk consequenties hebben voor hun (tijdelijke) verblijfsrechten waarop zij op basis van hun slachtofferschap van mensenhandel recht hebben. Onderstaande casus illustreren dit.

*Casus ongewenste vreemdeling*⁸¹

De in de vorige casus al beschreven E, afkomstig uit India, is slachtoffer van mensenhandel. De rechtbank heeft E echter ook veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar voor het medeplegen van zware mishandeling met de dood ten gevolge en voor meened.

Als gevolg van alle gebeurtenissen heeft E te kampen met psychische problemen (PTSS). In de gevangenis krijgt zij psychologische hulp. De advocaat van E doet voor zijn cliënt een beroep op de B9-regeling, omdat zij slachtoffer van mensenhandel is en als enige heeft meegewerkt met politie en justitie. Op dit verzoek wordt door de IND geen beslissing genomen. Nadat E haar gevangenisstraf heeft uitgezeten wordt zij meteen overgeplaatst naar vreemdelingendetentie. E is ongewenst verklaard vanwege haar veroordeling voor bovengenoemde feiten.⁸² Vanwege haar veroordeling zou E een gevaar vormen voor de openbare orde en dient zij te worden uitgezet. Haar advocaat stelt beroep in. Ruim een maand later beslist de rechtbank dat de vreemdelingendetentie van E onrechtmatig is.⁸³ E wordt op vrije voeten gesteld. E heeft echter nog nooit op eigen benen gestaan. E was nog erg jong toen zij naar Nederland kwam alwaar zij jaren werd opgesloten en uitgebuit. Vanuit deze situatie is E in de gevangenis gekomen en vanuit de gevangenis belandde E in vreemdelingendetentie. Nu staat zij op straat zonder dat zij de taal spreekt of over financiële middelen beschikt. Uiteindelijk vindt E tijdelijke logeeradressen bij twee vrouwen die zij kent uit de gevangenis. Vanwege de ongewenstverklaring krijgt E niet de hulp en opvang waarop zij als slachtoffer mensenhandel op grond van de B9-regeling recht heeft.

Ondertussen kan E niet terug naar India vanwege ernstige bedreigingen van haar mensenhandelaren die zich in India bevinden.⁸⁴ In Nederland heeft zij geen recht op opvang en hulpverlening. In de mensenhandelzaak tegen A en B is hoger beroep ingesteld. Het OM wil graag dat E als getuige beschikbaar blijft voor dit hoger beroep.

Haar advocaat dient een verzoek in tot opheffing van de ongewenstverklaring. Drie maanden later schort de voorzieningenrechter de ongewenstverklaring van E op. De voorzieningenrechter bepaalt onder andere: "Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is verweerder in het besluit tot ongewenstverklaring van 17 maart 2008 echter ten onrechte in het geheel niet ingegaan op het feit dat verzoekster slachtoffer is van mensenhandel [...]. Verweerder dient, mede gelet op zijn beleid tot bescherming van slachtoffers van mensenhandel (B9 Vc 2000), uitdruk-

81 Deze casus werd in bovenstaande paragraaf (§6.3) ook besproken.

82 Ongewenstverklaring op basis van art. 67 lid 1 aanhef, onder c Vw: "1. De vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard: c. indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l;"

83 Rb. Den Haag, 29 april 2008, AWB 08/13151.

84 Nadat de voorlopige hechtenis van A en B was geschorst zijn zij uit Nederland vertrokken. Ze zijn bij verstek veroordeeld.

kelijk in de belangenafweging te betrekken dat de voormalige werkgevers van verzoekster bij vonnissen van de meervoudige strafkamer van deze rechtbank van 14 december 2007 zijn veroordeeld, onder andere voor mensenhandel, mede op grond van de belastende verklaringen van verzoekster. Zij verblijven in India. Zij hebben beroep ingesteld tegen deze vonnissen. Verzoekster vreest op grond van alles wat in het verleden tussen haar en haar ex-werkgevers is gebeurd en op grond van hun maatschappelijke positie in India vergeldingsmaatregelen. Ter zitting heeft de gemachtigde van verzoekster een brief van het arrondissementsparket Den Haag van 28 mei 2008 overgelegd waaruit blijkt dat het voor het OM wenselijk is dat verzoekster ook in hoger beroep beschikbaar is voor het onderzoek naar de waarheidsvinding. Verweerder dient bij zijn beslissing tot ongewenstverklaring de belangen van eiseres als slachtoffer van mensenhandel en het belang van de Nederlandse Staat om mensenhandel te bestrijden expliciet te betrekken.⁸⁵

Ondanks de opschorting van de ongewenstverklaring en het feit dat E aan alle vereisten voor de B9-verblijfsvergunning heeft voldaan, wordt aan E geen B9 verleend. E heeft als gevolg hiervan geen onderdak of psychologische zorg.

In bovenstaande zaak dienen drie aspecten ondergescheiden te worden: het tijdelijke verblijfsrecht op basis van de B9-regeling, de ongewenstverklaring, en het voortgezet verblijf. E voldoet aan de vereisten voor een B9-verblijfsvergunning. Ze is slachtoffer van mensenhandel en heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen haar mensenhandelaren. Ook is het wenselijk dat ze voor de zaak in hoger beroep beschikbaar is als getuige. Echter, omdat E als gevolg van de strafbare feiten die zij in haar uitbuitingssituatie heeft begaan tot ongewenst vreemdeling is verklaard, wordt de B9-status niet aan haar verleend. De vraag is of dit wenselijk en terecht is. De ACVZ expliciteert in haar uitleg over de B9-regeling in een recent advies: “Criminele antecedenten worden niet tegengeworpen voorzover deze rechtstreeks verband houden met het feit waarvan aangifte is gedaan.”⁸⁶ In onderhavige zaak is een duidelijk verband aanwezig tussen de door E gepleegde feiten en haar uitbuitingssituatie. Duidelijk zou moeten zijn dat ieder slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar, aanspraak zou moeten kunnen maken op de rechten in de B9-regeling. E heeft als enige van de drie slachtoffers meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek. Haar medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de veroordeling van de twee mensenhandelaren. Het belang van het slachtoffer bij hulp en opvang en het belang om mensenhandel effectief te bestrijden zouden zwaarder moeten wegen dan het vreemdelingenrechtelijke belang om E geen B9-status toe te kennen.

E is ongewenst verklaard. Zoals de voorzieningenrechter al aangaf, had in het besluit tot de ongewenstverklaring het slachtofferschap van E expliciet moeten worden meegewogen, evenals het feit dat E vreest voor haar leven wanneer zij terug wordt gestuurd naar India. Deze belangen zouden ook meegewogen dienen te worden bij een beslissing over voortgezet verblijf.

85 Rb. Den Haag, 24 juli 2008, AWB 08/11247.

86 ACVZ, 2009, p.19. Wat dit rechtstreekse verband precies inhoudt, wordt niet geconcretiseerd in het advies. Voor een reactie van BNRM op het ACVZ-advies, zie de kadertekst in §5.2.1 van deze rapportage.

Casus diefstallen I

Een Mongools meisje genaamd D, wordt in Nederland gearresteerd vanwege winkeldiefstal. Tijdens haar verhoor verklaart D dat ze gedwongen is de diefstal te plegen. Ze geeft echter zo weinig kloppende informatie over degene die haar gedwongen zou hebben, dat de politie niets kan met de informatie. D moet een transactie betalen voor de diefstal. Omdat D illegaal in Nederland verblijft wordt haar terugkeer in gang gezet. Bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) komen tijdens het gesprek met D indicaties van mensenhandel aan het licht. Als DT&V flink doorvraagt, blijkt dat D door een bende is gedwongen zich in Nederland te prostitueren en diefstallen te plegen. Uiteindelijk doet D aangifte van mensenhandel. Ze belandt in de B9-regeling. Vanwege haar veroordeling voor de winkeldiefstal is de kans echter groot dat D geen voortgezet verblijf kan krijgen, aldus haar hulpverlener. Ten tijde van het schrijven van de rapportage liep de zaak tegen de mensenhandelaren nog.

Naast de seksuele uitbuiting waarvan D slachtoffer is, kunnen de diefstallen die D moest plegen worden gekwalificeerd als uitbuiting in de criminaliteit. De veroordeling van D staat niet in de weg aan de toekenning van een tijdelijk verblijfsrecht op grond van de B9-regeling. Echter, het is nog onzeker of D, indien haar mensenhandelaar veroordeeld wordt, voortgezet verblijf krijgt toegekend. Vanwege haar criminele antecedenten als gevolg van de onder dwang gepleegde diefstal, bestaat de kans dat D ongewenst wordt verklaard en hierdoor geen voortgezet verblijf krijgt. Het is moeilijk te begrijpen dat iemand enerzijds slachtoffer kan zijn van uitbuiting in de criminaliteit, en anderzijds vanwege dit zelfde feit ook als dader kan worden beschouwd en dientengevolge de mogelijkheid tot voortgezet verblijf kan worden ontzegd. Het feit dat het slachtoffer is uitgebuit in de criminaliteit zou zwaar mee dienen te wegen bij de beoordeling van het verzoek tot voortgezet verblijf. De enkele verwijzing naar een strafrechtelijke veroordeling voldoet niet.

Casus diefstallen II

P is een Servische vrouw die in Nederland in handen valt van een mensenhandelaar die haar dwingt diefstallen te plegen en te zakkenrollen. Na verloop van tijd dwingt hij haar ook om als prostituee te werken.

N staat bij de diefstallen meestal op de uitkijk. De buit moet P steeds meteen aan hem afstaan. P wordt enkele keren opgepakt en veroordeeld voor diefstal. P vertelt niet aan de politie dat ze slachtoffer van mensenhandel is, waardoor met dit feit ook geen rekening wordt gehouden in de vervolging. Vanwege de veroordelingen van P wordt zij ongewenst vreemdeling verklaard. Wanneer P na verloop van tijd weer voor de rechter moet verschijnen in verband met diefstallen, vertelt ze aan de rechter dat ze slachtoffer is van mensenhandel. Omdat P pas ter zitting voor het eerst vertelt slachtoffer mensenhandel te zijn, en omdat er op dat moment nog geen aangifte ligt, wordt met haar mogelijke slachtofferschap geen rekening gehouden. P belandt wederom in de gevangenis. Vanuit detentie doet P aangifte van mensenhandel. P voldoet aan de voorwaarden voor een B9-status. Echter, haar ongewenstverklaring maakt het lastig om de B9 toegekend te krijgen. De betrokken OvJ mensenhandel maakt zich hier echter hard voor, en uiteindelijk wordt de ongewenstverklaring opgeschort en krijgt P een tijdelijk verblijfsrecht op basis van de B9-regeling. P belandt in de opvang.

Het blijkt voor P echter moeilijk om van haar mensenhandelaar, voor wie ze jarenlang heeft gewerkt, los te komen. Vanuit de opvanglocatie neemt P steeds contact op met N. N chanteert haar. Ook het patroon van het plegen van diefstallen blijkt moeilijk te doorbreken. Op een gegeven moment wordt P op heterdaad betrapt bij een winkeldiefstal. N is hierbij niet aanwezig, P pleegde de diefstal zonder dwang van N. P wordt veroordeeld en gedetineerd. Ondertussen is het OM een onderzoek gestart naar de betrokkenheid van N bij mensenhandel en diefstallen. Op het moment van schrijven was nog onduidelijk terzake welke feiten N vervolgd zou worden.

Bovengenoemde casus vertoont parallellen met de eerder besproken *casus diefstallen I*. De diefstallen die P onder druk van haar mensenhandelaar pleegde, kunnen ook worden gekwalificeerd als mensenhandel in de zin van uitbuiting in de criminaliteit. Evenals in voorgaande casus heeft bij de toekenning van de B9 verblijfsstatus het slachtofferschap van P geprevalleerd ten opzichte van haar criminele antecedenten.

Wanneer P voortgezet verblijf gaat aanvragen, kan de opgeschorte ongewenstverklaring echter een obstakel vormen. P heeft niet alleen diefstallen onder dwang gepleegd, maar heeft later ook zelfstandig diefstallen gepleegd. De vraag is in hoeverre dit haar geheel aangerekend kan worden. Slachtoffers van mensenhandel vervallen wanneer zij in een hulpverleningstraject zijn beland regelmatig weer in hun oude patroon, dit kan ook gelden voor crimineel gedrag.

Vreemdelingen die strafbare feiten begaan die in relatie staan tot de mensenhandelsituatie, lopen het risico dubbel de dupe te worden. Naast een strafrechtelijke veroordeling lopen zij ook risico ongewenst verklaard te worden en als gevolg daarvan in vreemdelingendetentie te worden geplaatst met het oog op uitzetting.⁸⁷ Elk slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek zou aanspraak moeten kunnen maken op de B9-regeling. Ook indien criminele antecedenten van het slachtoffer geen directe relatie hebben met de mensenhandel, zouden deze niet in de weg mogen staan aan het maken van aanspraak op de rechten van de B9. Bij een beslissing tot ongewenstverklaring en daarop volgende uitzetting, is het wenselijk dat slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet worden meegewogen.

6.4 Vergelijkende blik over de grens

In deze paragraaf zullen wetgeving en praktijk op het gebied van het *non punishment*-beginsel in enkele Europese landen worden besproken. De wetgeving en praktische toepassing in andere Europese landen geven mogelijk aanknopingspunten voor de Nederlandse regelgeving en beleid. Achtereenvolgens worden België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk en Italië besproken. In deze landen is wetgeving bestudeerd en zijn OM en ngo's geïnterviewd over de toepassing van het *non punishment*-beginsel in de praktijk. Ook hier gaat het

87 Zie ook Boermans, 2009.

om kwalitatief onderzoek. Bij de selectie van de landen is gekozen voor een combinatie van Europese landen waarin vervolging is gebaseerd op het legaliteits- dan wel het opportuniteitsbeginsel, landen die wel en die geen partij bij zijn bij het Verdrag van de Raad van Europa en een combinatie van landen die wel en die geen specifieke regelgeving hebben voor slachtoffers die strafbare feiten plegen.

6.4.1 België

Juridisch kader

In België geldt, net als in Nederland, ten aanzien van vervolging van strafbare feiten het opportuniteitsbeginsel. België ratificeerde het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel in april 2009.⁸⁸ De Belgische wet- en regelgeving biedt, naast de ruimte die het opportuniteitsbeginsel geeft, mogelijkheden om slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit hebben begaan in de mensenhandelsituatie, niet te vervolgen of te bestraffen. Zo bevat de Belgische wet- en regelgeving twee bepalingen die specifiek van toepassing zijn op slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit plegen.

Allereerst bevat paragraaf 6 van de Richtlijn van de Minister van Justitie genaamd: ‘Opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel’ de volgende bepaling: “Hoewel het kan gebeuren dat personen die worden uitgebuit in het kader van mensenhandel niet in regel zijn met de sociale wetgeving of met de wetgeving betreffende de toegang tot, het verblijf en de vestiging op het grondgebied van ons land, moet er steeds rekening mee worden gehouden dat zij in de eerste plaats het slachtoffer zijn van vormen van criminaliteit die bij voorrang moet worden bestreden.”⁸⁹ Hoewel in de bepaling in deze richtlijn niet expliciet is vastgelegd dat slachtoffers niet gestraft mogen worden, kan dit wel worden afgeleid uit het feit dat het belang van de bestrijding van mensenhandel voorrang heeft boven de vervolging van het slachtoffer. De richtlijn beperkt zich tot overtredingen van sociale- en immigratiewetgeving. In de richtlijn zijn geen verdere voorwaarden uitgewerkt voor het van toepassing zijn van paragraaf 6. De bepaling kan worden opgevat als een *non punishment*-bepaling. De richtlijn is gericht aan magistraten en is niet bindend. Echter, iedere afwijking van de richtlijn ‘moet met redenen kunnen worden omkleed’⁹⁰ hetgeen in de praktijk zal betekenen dat de richtlijn in beginsel wordt toegepast.

In artikel 433quinqüies, lid 1 sub 5 van het Strafwetboek, dat in werking trad op 12 september 2005, is criminele uitbuiting als één van de vormen van mensenhandel expliciet strafbaar gesteld.⁹¹ Blijkens de memorie van toelichting gaat het om een modern oogmerk van men-

88 Datum van ratificatie: 27 april 2009. Datum inwerkingtreding: 1 augustus 2009.

89 ‘Opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel’, Richtlijn van de minister van Justitie, Omzendbrief nr. COL 10/2004, inwerkingtreding: 1 mei 2004.

90 ‘Opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel’, p.1.

91 De wettekst luidt: “teneinde [...] deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.”

senhandel, vastgesteld door de rechtspraak met betrekking tot drugshandel en diefstallen.⁹² Blijkens de wettekst van art. 433quinquies sub 5 (“teneinde [...] deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.”) beperkt criminele uitbuiting zich echter niet tot deze twee delicten. Het ligt in de rede dat slachtoffers van criminele uitbuiting niet vervolgd worden in België. Wanneer een overtreding van sub 5 vaststaat, staat immers ook vast dat de uitvoerder van het strafbare feit slachtoffer, en niet dader is. In het jaarverslag van het CGKR staat over sub 5 vermeld: “Dit moet het voor de potentiële slachtoffers mogelijk maken om zodanig als slachtoffer te worden erkend en niet als dader van een misdrijf.”⁹³

Vervolging en non punishment in de praktijk

Zoals in bovenstaande paragraaf beschreven werd, biedt de Belgische wet- en regelgeving mogelijkheden om slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen voor strafbare feiten die zij hebben begaan in de mensenhandelsituatie. In de praktijk lijken er echter verschillen te bestaan ten aanzien van het al dan niet vervolgen van slachtoffers. Uit de interviews met betrokken instanties in België en uit de bestudering van een aantal dossiers kwamen drie soorten casus het vaakst naar voren, welke hieronder kort besproken zullen worden.

Voormalig slachtoffer wordt mensenhandelaar/madam

Allereerst was een aantal zaken bekend van Nigeriaanse vrouwen die schuldig werden bevonden aan mensenhandel terwijl zij in het verleden zelf slachtoffer van mensenhandel waren.⁹⁴ Het ging in deze zaken om seksuele uitbuiting. Een regelmatig voorkomende casus is dat het slachtoffer, na jarenlang in de Belgische seksindustrie te zijn uitgebuit, zich aan haar uitbuiters weet te onttrekken door zich ofwel ‘vrij te kopen’ ofwel door een hulpverleningstraject in te gaan en aangifte te doen tegen de mensenhandelaar. Na een hulpverleningstraject en medewerking aan de opsporing van de mensenhandelaar krijgt het slachtoffer uiteindelijk een verblijfsvergunning. Vervolgens gaat de vrouw na enige tijd zelf slachtoffers werven uit Nigeria en buit zij hen uit in de seksindustrie.⁹⁵

Van de bestudeerde zaken waarin voormalige slachtoffers mensenhandel vervolgd zijn voor het plegen van mensenhandel, lopen de uitkomsten uiteen. In alle vier bestudeerde zaken⁹⁶ gaat het om Nigeriaanse vrouwen die veroordeeld zijn voor mensenhandel. In tegenstelling

92 Doc 51 1560/001, 14 januari 2005. In de verwijzing naar rechtspraak wordt bedoeld op een zaak waarin een Marokkaanse man illegaal naar België werd gehaald en daar vervolgens werd gedwongen om onafgebroken verdovende middelen te verkopen. Daarnaast wordt verwezen naar een zaak waarin jonge meisjes naar België werden gehaald door hen werk als huishoudster te beloven, terwijl ze vervolgens gedwongen werden om diefstallen te plegen. Zie ook Jaarrapport CGKR 2003.

93 Jaarverslag CGKR 2007, p.61.

94 Voor meer informatie over dit onderwerp, zie ook §9.4.6, §9.5 en §6.3 van deze rapportage.

95 Omdat het om daders gaat die op het moment van plegen geen slachtoffer meer zijn, valt deze categorie strikt genomen buiten het bereik van het *non punishment*-beginsel. Echter, omdat binnen deze categorie van voormalige slachtoffers de scheidslijn tussen slachtoffer en dader niet altijd helder is, en beide ‘rollen’ soms nauw verweven zijn met elkaar, zijn deze zaken toch interessant.

96 Correctionele Rb. Antwerpen, 30 juli 2004, kamer vac.A; Correctionele Rb. Kortrijk, 7 juni 2005, 8^e kamer; Rb. Antwerpen, 19 september 2005, kamer 4C; Correctionele Rb. Antwerpen, 24 maart 2006, kamer 4C.

tot de bestudeerde zaken in Nederland,⁹⁷ gaat het hier niet om uitvoerders maar om vrouwen die zelf als madam optreden. Opvallend is de rol die het voormalig slachtofferschap speelt in de straftoemeting. In twee zaken (ten aanzien van drie verdachten) speelde het voormalig slachtofferschap *geen* rol in de straftoemeting. In één zaak was het voormalig slachtofferschap een strafverminderende factor: “Tevens neemt de rechtbank in acht dat eerste beklagde aanvankelijk zelf slachtoffer werd van uitbuiting, zodat haar straf gedeeltelijk met uitstel kan worden opgelegd.”⁹⁸ In een andere zaak zorgde het verleden als slachtoffer van mensenhandel er voor twee verdachten juist voor dat een zwaardere straf werd opgelegd: “De omstandigheid dat zij nochtans zelf slachtoffer geweest is van dergelijke wanpraktijken, zodat zij zich als geen ander diende bewust te zijn van het feit wat zij haar slachtoffers aandeed.”⁹⁹

Hoewel slechts enkele vonnissen zijn bestudeerd, komt ook uit de interviews naar voren dat wanneer een voormalig slachtoffer zich schuldig maakt aan mensenhandel, het gebruikelijk is deze persoon te vervolgen. Op het gebied van de straftoemeting lijken in de praktijk de meeste verschillen te bestaan, hoewel elke zaak uniek is waardoor de verschillende bestudeerde zaken niet zomaar met elkaar vergeleken kunnen worden. Ook de geïnterviewden zaten hier niet op een lijn. Terwijl de één zei dat een voormalig slachtoffer juist harder gestraft zou moeten worden, kon de ander zich ook voorstellen dat een lichtere straf meer gepast zou zijn wanneer de verdachte in het verleden zelf slachtoffer van mensenhandel was.

Slachtoffer wordt aangetroffen met vals paspoort of valse werkvergunning

Een tweede categorie zaken die vaker werden genoemd betreft slachtoffers van mensenhandel die worden aangetroffen met een vals paspoort of valse werkvergunning. Zoals in bovenstaande paragraaf over het juridisch kader al naar voren kwam, zou op deze categorie slachtoffers de Opsporings- en vervolgingsrichtlijn van toepassing zijn. Drie casus werden bestudeerd.

Casus valse documenten I

In een zaak uit 2000 werden twee Nigeriaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting tijdens een prostitutiecontrole aangetroffen met valse documenten en ontdekte de politie dat zij een valse naam opgaven. De slachtoffers werden vervolgd. Ten aanzien van beide slachtoffers werd echter het vonnis opgeschort: “Rekening houdend met: [...] de kwetsbare positie van de beklagde als slachtoffer van mensenhandel [...] zijn er redenen om aan de beklagde de gunst van de opschorting te verlenen.”¹⁰⁰ Hoewel de rechtbank beide vrouwen aanmerkt als slachtoffer van mensenhandel is het opvallend dat hun uitbuiters niet is vervolgd voor mensenhandel; er is zelfs geen strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar een verdachte. De slachtoffers waren wel bekend bij de hulpverlening als slachtoffers van mensenhandel.

97 Zie §6.3.

98 Correctionele Rb. Antwerpen, 24 maart 2006, kamer 4C.

99 Correctionele Rb. Kortrijk, 7 juni 2005, 8^e kamer.

100 Correctionele Rb. Kortrijk, 13 maart 2001.

Casus valse documenten II

In een andere zaak ging het eveneens om twee slachtoffers die gebruik maakten van valse documenten. Eén van de slachtoffers werkte mee met het opsporingsonderzoek naar de mensenhandelaar; dit slachtoffer werd om deze reden niet vervolgd. Het andere slachtoffer wilde niks verklaren en wilde ook niet 'toegeven' dat hij zelf slachtoffer van mensenhandel was. Om deze redenen werd het tweede slachtoffer in deze zaak wel vervolgd en veroordeeld voor het hebben van een vals paspoort.

Casus valse documenten III

In een derde bestudeerde zaak uit 2007 ging het om een vrouw die tijdens een prostitutiecontrole met een vals paspoort werd aangetroffen en die bovendien een valse naam opgaf. Deze vrouw was in het verleden slachtoffer van mensenhandel geweest in een andere stad en was geregistreerd als slachtoffer. Omdat de rechtbank niet met zekerheid kon stellen dat de strafbare feiten waarvoor zij was aangehouden niet ook onder dwang waren uitgeoefend, werd deze vrouw vrijgesproken.

Uit bovenstaande zaken en de gehouden interviews, in combinatie met bestudering van de Opsporings- en vervolgingsrichtlijn, komt het beeld naar voren dat als zodanig erkende slachtoffers van mensenhandel in beginsel niet worden bestraft voor overtredingen van sociale- en immigratiewetgeving. Niet geheel duidelijk is echter *wanneer* iemand als slachtoffer wordt aangemerkt. In de tweede casus bleek bijvoorbeeld dat vervolging van het slachtoffer gewoon doorgang vond omdat het slachtoffer zich niet als zodanig kenbaar maakte en niet mee wilde werken aan het opsporingsonderzoek. Voor de toepassing van de Opsporings- en vervolgingsrichtlijn is de identificatie van het slachtoffer van groot belang.

Slachtoffer van overige uitbuiting wordt beschuldigd door uitbuiters

Ten slotte werd door de geïnterviewden genoemd dat het vaker voorkomt dat slachtoffers van economische uitbuiting, wanneer zij weglopen bij hun uitbuiters, door deze uitbuiters (valselyk) worden beschuldigd van diefstal of mishandeling, soms uit wraak of om andere slachtoffers af te schrikken. Omdat een eventuele vervolging tegen de mensenhandelaar in het geval van economische uitbuiting bij het Arbeidsauditoraat terecht komt, terwijl diefstal en mishandeling bij het Parket terecht komen, worden beide zaken niet samengevoegd waardoor het slachtoffer de kans loopt vervolgd te worden zonder dat rekening wordt gehouden met het slachtofferschap. Een eventuele toepassing van het *non punishment*-beginsel komt dan überhaupt niet aan de orde. In de praktijk brengen hulpverleningsinstanties de magistraten wel op de hoogte van de relatie met de mensenhandelzaak, wanneer dit bij hen bekend is. Naast een mogelijke vervolging, is een bijkomend probleem voor het slachtoffer dat, wanneer hij of zij veroordeeld wordt, deze veroordeling een grond is om een verblijfsvergunning niet af te geven of te verlengen omdat het slachtoffer vanwege zijn veroordeling een 'gevaar uitmaakt voor de openbare orde'. Naast vervolging en bestraffing loopt het slachtoffer dus ook kans gedwongen gerepatriëerd te worden. Zoals in §6.3.1 al werd aangegeven speelt dit probleem in Nederland ook.

6.4.2 Verenigd Koninkrijk

Juridisch kader

Op 17 december 2008 ratificeerde het Verenigd Koninkrijk het Verdrag van de Raad van Europa, waarna het op 1 april 2009 in werking trad. In het Verenigd Koninkrijk geldt het opportuniteitsbeginsel. Voor de vervolgingsbeslissing volgt het Openbaar Ministerie de regels uit *The Code for Crown Prosecutors*.¹⁰¹ Kortweg houdt dit in dat een verdachte wordt vervolgd indien aan twee eisen is voldaan: 1) er is voldoende overtuigend bewijs; en 2) vervolging is nodig in het publieke belang.

Voor slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit plegen bestaan twee specifieke vervolgingsprotocollen. Het eerste protocol is getiteld *Prosecution of defendants charged with immigration offences who might be trafficked victims*.¹⁰² In dit protocol is bepaald dat wanneer het OM redenen heeft om aan te nemen dat personen die verdacht worden van overtredingen van immigratieregels, tevens slachtoffer zijn van mensenhandel en het strafbare feit begingen *whilst they are being coerced by another*, overwogen moet worden om hen niet te vervolgen, wegens de afwezigheid van het publieke belang.

Het tweede protocol is genaamd *Prosecution of young defendants charged with offences who might be trafficked victims*.¹⁰³ Dit protocol is gericht op jeugdigen die slachtoffer mensenhandel zijn en die in een situatie van dwang (*in a coerced situation*) een strafbaar feit hebben gepleegd. Wanneer er overtuigend bewijs is dat de jeugdige een geloofwaardig beroep op *duress* kan doen, moet de zaak worden geseponneerd op bewijsrechtelijke gronden. Wanneer het bewijs van dwang minder overtuigend is, moet nadere informatie worden gezocht om te bepalen of het publieke belang het best gediend wordt met het seponeren van de zaak.

Beide vervolgingsprotocollen kunnen worden beschouwd als *non punishment*-beginselen, nu zij aan slachtoffers mensenhandel die verdacht worden van een strafbaar feit de mogelijkheid bieden niet vervolgd te worden. Enerzijds gaan de protocollen verder dan het *non punishment*-beginsel in art. 26 van het Verdrag van de Raad van Europa, nu zij zien op de vervolging in plaats van op de bestraffing. Anderzijds zijn de protocollen beperkter in de zin dat het eerste protocol uitsluitend ziet op overtredingen van het migratierecht en het tweede protocol beperkt is tot jeugdigen.

R v O:

Beide hierboven besproken protocollen zijn extra onder de aandacht gekomen als gevolg van de geruchtmakende rechtszaak *R v O*.¹⁰⁴ Deze zaak draaide om het minderjarige Nigeriaans meis-

101 De *Code for Crown Prosecutors* is een document waarin de algemene beginselen staan op basis waarvan vervolgingsbeslissingen worden genomen door het OM. Online beschikbaar via: <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code2004english.pdf>

102 Vindplaats: http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/immigration_offences_and_protocol/#Prosecution_of_Defendants, geraadpleegd op 14 september 2009.

103 Vindplaats: http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/immigration_offences_and_protocol/#Prosecution_of_Young, geraadpleegd op 14 september 2009.

104 *R v O* [2008] EWCA Crim 2835.

je O, dat in het Verenigd Koninkrijk werd uitgebuit in de seksindustrie. Toen O met gebruik van een valse identiteit aan haar mensenhandelaar probeerde te ontsnappen en naar Spanje wilde vluchten werd ze aangehouden door de Engelse immigratiedienst. Hoewel twijfels bestonden over de leeftijd van O, werd geen onderzoek ingesteld naar de mogelijke minderjarigheid van het meisje (zowel politie als OM en haar eigen advocaat legden het vermoeden van de minderjarigheid van O naast zich neer). Ook het feit dat door de Engelse ngo *Poppy Project* en door O zelf werd aangegeven dat zij slachtoffer van mensenhandel was, werd dit niet nader onderzocht of meegewogen in de overweging om O al dan niet te vervolgen. O werd veroordeeld tot acht maanden gevangenisstraf. Na haar veroordeling schakelde O een nieuw juridisch team in en ging in hoger beroep. Het Hof bepaalde vervolgens dat zowel het OM als advocaten *proper enquiries* moeten doen wanneer een mogelijk slachtoffer van mensenhandel wordt vervolgd. De rapportage van *Poppy Project* over het slachtofferschap van O had in aanmerking moeten worden genomen evenals de twee protocollen voor slachtoffers mensenhandel. Tenslotte werden zowel de rechter in eerste aanleg als het OM en O's advocatenteam zwaar bekritiseerd over het niet instellen van onderzoek naar de minderjarigheid van O. Dit laatste levert een schending van het recht op een eerlijk proces op door de rechter in eerste aanleg, aldus het hof.

R v O is van groot belang voor slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit begaan. Dankzij de uitspraak is in het VK meer aandacht gekomen voor de twee protocollen. Enerzijds zullen de protocollen dankzij de uitspraak beter bekend zijn bij het OM waardoor dit soort zaken eerder zullen worden geseponeerd, anderzijds is het goed dat advocaten door deze zaak beter op de hoogte zullen zijn van de mogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel die vervolgd worden voor een strafbaar feit.

Vervolging en het non punishment-beginsel in de praktijk

Hoewel de Engelse wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit hebben begaan in bepaalde gevallen niet te vervolgen, blijkt in de praktijk niet altijd gebruik te worden gemaakt van deze mogelijkheden. Een belangrijk probleem ten aanzien van de toepassing van de twee protocollen vormt de identificatie van slachtoffers mensenhandel.¹⁰⁵ Het uitgangspunt van de twee protocollen is dat de verdachte tevens een slachtoffer is. Wanneer het slachtofferschap echter niet bekend is zal de verdachte als ieder ander vervolgd worden, zonder toepassing van de protocollen. In de praktijk blijkt dat slachtoffers niet altijd zelf aangeven slachtoffer te zijn, bijvoorbeeld uit angst voor de mensenhandelaar. Soms raadt de advocaat zijn cliënt aan zich te beroepen op zijn of haar zwijgrecht, terwijl andere advocaten hun cliënt adviseren schuld te bekennen in ruil voor een lagere straf. Indien door verdachte geen informatie wordt gegeven over de reden waarom het strafbare feit is gepleegd, komt een mogelijk slachtofferschap moeilijk aan het licht. Ook zijn andere betrokken actoren als politie, OM en immigratiedienst zich niet altijd voldoende bewust van mogelijke signalen van mensenhandel waardoor een slachtoffer niet als zodanig wordt geïdentificeerd. Trainingen aan de politie over het oppikken van signalen van mensen-

105 Dit kwam naar voren uit interviews met *Crown Prosecution Service*, *Anti-Slavery International*, *Poppy Project*, *Ecpat UK* en het *UKTHC*. Zij werden geïnterviewd in december 2008.

handel¹⁰⁶ en de betrokkenheid van ngo's bij de herkenning van slachtoffers¹⁰⁷ moeten bijdragen aan een betere identificatie.

Zelfs indien iemand wordt geïdentificeerd als slachtoffer, blijkt in de praktijk dat niet alle betrokken actoren op de hoogte zijn van het bestaan van de twee protocollen, waardoor deze niet altijd worden toegepast, zoals ook het geval was in de zaak R v O. Echter, dankzij de R v O zaak is er wel meer bewustwording gecreëerd ten aanzien van het bestaan en het gebruik van de twee protocollen. Hoewel volgens de geïnterviewden inmiddels meer gebruik wordt gemaakt van de protocollen, zijn er nog steeds gevallen bekend van slachtoffers die desondanks vervolgd en bestraft worden.

Casus Vietnamese jongen (15) in hennepkwekerij¹⁰⁸

De Vietnamese jongen B is nog maar negen of tien jaar oud als hij zijn geluk buiten Vietnam zoekt. Via omzwervingen komt hij in Frankrijk terecht waar hij wordt geronseld om in het Verenigd Koninkrijk in een hennepkwekerij te werken. B werkt in de jaren die volgen in verschillende hennepkwekerijen. Tijdens een inval in een van de kwekerijen wordt B opgepakt door de politie. Ondanks de minderjarigheid en het slachtofferschap van B, besluit het OM B te vervolgen voor zijn werk in de hennepkwekerij. Op de dag van het proces tegen B wordt door de advocaat van B gevraagd of het OM advies heeft ingewonnen bij het UKHTC over het slachtofferschap van B. Dit blijkt niet het geval. Na onderzoek door het UKHTC blijkt dat B slachtoffer mensenhandel is. Het slachtofferschap van B leidt ertoe dat het OM besluit de zaak tegen B te seponeren, omdat het publieke belang niet is gediend bij zijn vervolging.

Het komt in het Verenigd Koninkrijk vaker voor dat – voornamelijk Vietnamese – minderjarigen in hennepkwekerijen te werk worden gesteld en daar worden uitgebuit.¹⁰⁹ Dit verschijnsel, als ook dat van minderjarige Roma die uitgebuit worden door onder dwang diefstallen te plegen (zakkenrollen) was dan ook aanleiding om het tweede protocol op te stellen. Dankzij het protocol en de aandacht die hierop is gevestigd door de R v O zaak, is er meer aandacht voor mogelijk slachtofferschap van deze minderjarigen. Het protocol wordt nu vaker gevolgd¹¹⁰ aldus geïnterviewden.

Naast het knelpunt dat de protocollen niet altijd worden gebruikt wanneer het om een slachtoffer gaat, is een ander knelpunt dat het eerste protocol uitsluitend ziet op overtredingen van migratiewetgeving, terwijl het tweede protocol specifiek is gericht op jeugdigen. Hierdoor richten de protocollen zich op bepaalde categorieën misdrijven, respectievelijk slachtoffers.

106 De *Prevention Group* van het UKHTC verzorgt trainingen voor de politie. Vanaf april 2009 krijgen alle nieuwe politieagenten een training over mensenhandel.

107 Zoals een *Outreach project* van de ngo *Poppy Project* waarbij actief wordt gezocht naar slachtoffers in detentiecentra.

108 Ecpat UK. Zaak speelde in 2008-2009.

109 Overigens is dit verschijnsel in Nederland ook niet onbekend.

110 Om mogelijke slachtoffers te kunnen identificeren worden door UKHTC alle zaken van Vietnamese verdachten die betrokken zouden zijn bij cannabiscriminaliteit opnieuw bekeken om te controleren of het om mogelijke slachtoffers gaat. Wanneer dit vermoeden er is wordt de betreffende OvJ geattendeerd op de protocollen, of wanneer de zaak al is berecht wordt de advocaat gecontacteerd zodat eventueel hoger beroep kan worden ingesteld.

Het opportuniteitsbeginsel stelt het OM echter wel in staat om op een *case by case basis* een vervolgingsbeslissing te nemen. Analoge toepassing van de protocollen op andere categorieën slachtoffers of misdrijven is dan ook een mogelijkheid. Het is echter aannemelijk dat voor een sepotbeslissing een hogere drempel geldt wanneer bijvoorbeeld een volwassen slachtoffer een drugsgerelateerd misdrijf pleegt dan wanneer het om een jeugdige gaat.

De protocollen leggen geen dwingende verplichting op om niet te vervolgen. In de praktijk worden per zaak de verschillende belangen afgewogen om al dan niet tot vervolging over te gaan. Wanneer het OM verplicht zou zijn om niet te vervolgen wanneer het om een slachtoffer zou gaan, zou dit mogelijk misbruik in de hand kunnen werken, aldus sommige geïnterviewden. Protocollen zouden in dat geval door mensenhandelaren kunnen worden misbruikt, bijvoorbeeld door minderjarigen te gebruiken als instrument om strafbare feiten te plegen. Het richtinggevende, doch niet verplichtende karakter van de protocollen werkt dit in elk geval niet in de hand.

Diefstal om aan de situatie van uitbuiting te ontsnappen

Volgens een Britse ngo komt het soms voor dat slachtoffers zo wanhopig zijn vanwege de uitzichtloze situatie van uitbuiting waarin ze zich bevinden, dat ze een winkeldiefstal plegen in de hoop gearresteerd te worden om op die manier aan hun mensenhandelaar te kunnen ontsnappen. In een dergelijk geval kan het traumatiserend zijn voor het slachtoffer als hij of zij vervolgens vervolgd wordt. Omdat er geen dwang was tot het plegen van de winkeldiefstal, is het echter moeilijk om de protocollen toe te passen. Echter, omdat vervolging van het slachtoffer niet noodzakelijk is vanuit het publieke belang, kan het OM besluiten om het slachtoffer niet te vervolgen.

6.4.3 Duitsland

Juridisch kader

Het Verdrag van de Raad van Europa is door Duitsland wel ondertekend maar is op het moment van schrijven nog niet geratificeerd.¹¹¹ In Duitsland geldt het legaliteitsbeginsel wat inhoudt dat in beginsel alle strafbare feiten worden vervolgd. Op de hieruit voortvloeiende vervolgingsverplichting bestaan uitzonderingen. Zo kan het OM op grond van §153 *Strafprozeßordnung* (StPO): *Einstellung wegen Geringfügigkeit* een zaak seponeren wanneer er geen minimumstraf op het strafbare feit staat, de mate van schuld klein is en er geen openbaar belang is bij vervolging. Voor strafbare feiten waar een minimumstraf op staat kan onder bepaalde – strengere – voorwaarden ook worden geseponereerd.¹¹² Hoewel in Duitsland vervolging is gebaseerd op het legaliteitsbeginsel, wordt een aanzienlijk deel van de zaken om redenen van opportuniteit niet vervolgd.¹¹³

111 Moment van schrijven was 23 juli 2009. Duitsland ondertekende het verdrag op 17 november 2005.

112 Voor meer informatie over de uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel in Duitsland zie: Van Daele, 2000.

113 In 2006 werd 31% van de strafzaken geseponereerd: Statistisches Bundesamt, 2008, p.13.

Duitsland kent geen specifiek op slachtoffers mensenhandel gerichte *non punishment*-bepaling. Binnen de definitie van arbeidsuitbuiting wordt criminele uitbuiting noch expliciet genoemd, noch expliciet uitgesloten.¹¹⁴ Onduidelijk is derhalve of criminele uitbuiting als vorm van mensenhandel binnen het bereik van de Duitse strafwetgeving valt. Wanneer het om minder ernstige strafbare feiten gaat kan de OvJ de algemene opportuniteitsgronden toepassen op slachtoffers. Daarnaast kent de StPO een mogelijkheid tot sepot wanneer iemand gedwongen is een strafbaar feit te plegen. Op grond van art. 154c StPO kan de OvJ in een dergelijk geval de zaak seponeren, tenzij de ernst van het strafbare feit dit niet toelaat. Deze bepaling kan ook van toepassing zijn op slachtoffers mensenhandel.

Wanneer iemand een ander aanzet tot het plegen van een strafbaar feit, kan dit onder de definitie van uitlokking vallen, waardoor de uitlokker als ware hij de dader wordt gestraft.¹¹⁵ De uitgelokte kan worden uitgesloten van vervolging wanneer hij of zij geen andere keuze had om aan de situatie te ontsnappen.¹¹⁶ Dit wordt echter niet vaak aangenomen. Gevallen van uitlokking zijn in de praktijk met name van toepassing op kinderen onder de 14 jaar omdat zij niet vervolgd kunnen worden.¹¹⁷

Vervolging en het non punishment-beginsel in de praktijk

In Duitsland komen met name drie categorieën strafbare feiten gepleegd door slachtoffers mensenhandel voor. Allereerst komt het voor dat slachtoffers overtredingen van migratierecht begaan. Het gaat dan meestal om niet-EU-onderdanen die werken op een toeristenvisum. Op deze overtreding staat een boete. Omdat het om een lichte overtreding gaat worden deze zaken vaak geseponeerd op grond van §153 StPO. Een tweede categorie van strafbare feiten betreft overtredingen van het belastingrecht. Slachtoffers van seksuele uitbuiting verdienen veel geld, ook al moeten ze hun inkomsten vaak afstaan aan hun uitbuiters. Op basis van het belastingrecht zijn prostituees belastingplichtig; het niet afdragen van belasting levert een strafbaar feit op. Er zijn zaken bekend waarin een slachtoffer die als getuige optrad tegen haar mensenhandelaar vervolgens op basis van haar verklaring een hoge vordering van de Belastingdienst kreeg. Hoewel de fiscus mogelijkheden heeft om een vordering te laten vallen, gebeurt dit vaak niet. Gebrek aan kennis van mensenhandel is hiervan een belangrijke oorzaak. Recent is men zich meer bewust geworden van dit probleem en is een discussie opgestart over de mogelijkheden van het ontwikkelen van een richtlijn over fiscale vorderingen op deze categorie van slachtoffers.¹¹⁸

Naast overtredingen van migratie- en belastingwetgeving, komt het ook voor dat slachtoffers een zwaarder strafbaar feit begaan. Zo zijn ook in Duitsland zaken bekend waarin een

114 §233 Strafgesetzbuch (StGB).

115 §26 StGB luidt in Engelse vertaling: "Whoever intentionally induces another to intentionally commit an unlawful act, shall, as an inciter, be punished the same as a perpetrator."

116 Zie overeenkomst met het Nederlandse 'doen plegen', §6.2.2.

117 Aldus een geïnterviewde OvJ in Dortmund, januari 2009.

118 Een geïnterviewde OvJ in Dortmund, januari 2009.

slachtoffer van seksuele uitbuiting een nieuw slachtoffer ronselt om zich op deze manier vrij te kopen.

Casus slachtoffer ronselt nieuw slachtoffer voor prostitutie

De Russische vrouw A werkt in Duitsland gedwongen in de prostitutie. Om te kunnen ontsnappen aan haar uitbuitingssituatie wordt de volgende deal afgesproken tussen A en haar uitbuiters: als A een nieuw slachtoffer aanlevert aan haar uitbuiters, mag zij in ruil daarvoor stoppen met de prostitutie en zal ze met een Duitse man mogen trouwen om zo een verblijfsvergunning te krijgen. A gaat akkoord, vertrekt naar de Oekraïne om slachtoffer D onder valse voorwendselen de Duitse prostitutie in te lokken. D, aan wie A had verteld dat ze danseres zou worden, wordt vervolgens uitgebuit.

In bovenstaande casus is A niet vervolgd omdat zowel zij als slachtoffer D verdwenen zijn. Als de verblijfplaats van A wel bekend was geweest, zou zij volgens de betreffende officier van justitie wel vervolgd zijn. De volgende factoren zouden een rol hebben gespeeld in de vervolgingsbeslissing: 1. Het ronselen van D was niet de enige mogelijkheid voor A om aan haar situatie te ontsnappen, A had ook weg kunnen lopen; 2. D heeft erg geleden; 3. A speelde een actieve rol in de mensenhandel; en 4. Het gaat om een ernstig strafbaar feit. Het slachtofferschap van A speelt derhalve geen rol in de vervolgingsbeslissing. Het slachtofferschap van A speelt wel een belangrijke rol in de strafmaat, de OvJ zou, in dit geval waarschijnlijk om een lage gevangenisstraf, waarvan een deel voorwaardelijk hebben gevraagd.

6.4.4 Oostenrijk

Juridisch kader

Oostenrijk was een van de eerste lidstaten die het Verdrag van de Raad van Europa ratificeerde.¹¹⁹ De *non punishment*-bepaling in artikel 26 van dit verdrag is derhalve van toepassing in Oostenrijk. Echter, in Oostenrijk is vervolging gebaseerd op het legaliteitsbeginsel waardoor er een vervolgingsverplichting geldt. Het feit dat een verdachte tevens slachtoffer van mensenhandel is, is geen grond om niet te vervolgen of om geen straf op te leggen. Er bestaan enkele uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel. Oostenrijk voldoet aan de bepaling in art. 26 doordat de algemene rechtsbeginselen van *Rechtsfertigende Notstand* en *Entschuldigender Notstand*¹²⁰ ook op slachtoffers mensenhandel kunnen worden toegepast. Op grond van deze beginselen kan het OM besluiten een verdachte niet te vervolgen wanneer het strafbare feit onder een directe dreiging is begaan en het gepleegde feit niet disproportioneel was ten opzichte van deze dreiging. Slachtofferschap op zich vormt in Oostenrijk dus geen vervolgings- of strafuitsluitingsgrond.

119 Oostenrijk ratificeerde het verdrag van de Raad van Europa op 12 oktober 2006. Het verdrag trad er op 1 februari 2008 in werking.

120 Deze laatste is gecodificeerd in §10 van het StGB.

Vervolging en het non punishment-beginsel in de praktijk

Ingevolge het legaliteitsbeginsel worden in Oostenrijk slachtoffers in beginsel vervolgd. Hoewel slachtofferschap op zich niet tot straffeloosheid kan leiden, kan het wel een strafverminderende omstandigheid opleveren.

Casus meewerken aan mensenhandel

C en M zijn twee vrouwen uit Roemenië. C is in Roemenië werkzaam in de prostitutie, M niet. Door vier mensenhandelaren worden C en M naar Oostenrijk gehaald. C weet dat zij in Oostenrijk in de prostitutie zal gaan werken. M is hiervan niet op de hoogte. C wordt door de mensenhandelaren geïnstrueerd om aan M te vertellen dat M danseres zal worden in Oostenrijk. C volgt deze instructies op en vertelt de leugen aan M, die instemt met de reis naar Oostenrijk. In Oostenrijk aangekomen worden beide vrouwen uitgebuit in de prostitutie. Ze moeten een groot deel van hun inkomsten afstaan aan de vier mensenhandelaren en aan twee exploitanten die de vrouwen hebben 'besteld' bij de mensenhandelaren. Ook worden ze gestimuleerd om drugs te gebruiken. Na enkele weken weet M te ontsnappen. Ze vlucht naar de politie en doet aangifte van mensenhandel. De politie begint een opsporingsonderzoek. De vier Roemeense mensenhandelaren weten echter te ontsnappen naar het buitenland waardoor ze moeilijk op te sporen zijn. De twee exploitanten worden in voorarrest geplaatst vanwege hun betrokkenheid bij de mensenhandel. Echter, vanwege gebrek aan bewijs worden de exploitanten door de rechter in vrijheid gesteld.

Op basis van de verklaringen van M wordt C ook gearresteerd. C wordt vervolgd voor mensenhandel.¹²¹ Ze krijgt een gevangenisstraf van 14 maanden opgelegd (waarvan een groot deel voorwaardelijk), net boven de minimumstraf van twaalf maanden die op het misdrijf gesteld staat. De straf valt, volgens de geïnterviewde officier van justitie naar Oostenrijkse maatstaven laag uit, onder andere vanwege het feit dat C zelf ook slachtoffer van mensenhandel is.

Wrang is dat C, een slachtoffer van mensenhandel, de enige persoon is die in deze zaak is veroordeeld. De vier mensenhandelaren en de twee exploitanten gaan vrijuit. Het slachtofferschap van C kon in deze zaak vanwege de toepassing van het legaliteitsbeginsel niet tot een sepot of toepassing van het *non punishment*-beginsel leiden. Wel heeft het slachtofferschap tot een fors lagere straf geleid dan gebruikelijk zou zijn. Volgens de OvJ in deze zaak is een positieve bijkomstigheid hier dat de vervolging van C een preventief effect kan hebben op toekomstige potentiële slachtoffers omdat een waarschuwendende werking uitgaat van de veroordeling van C.

Casus gebruik van een vals paspoort

A is begin 20 als ze onder valse voorwendselen van Roemenië naar Oostenrijk wordt gehaald om daar gedwongen in de prostitutie te werken. A wordt uitgebuit, lichamelijk mishandeld en verkracht. Om aan haar mensenhandelaren te kunnen ontsnappen scheurt A haar (valse) paspoort. Tijdens een prostitutiecontrole wordt ze gearresteerd vanwege haar gescheurde paspoort. Op het politiebureau aangekomen doet A haar verhaal.

De politie begint een onderzoek naar de mensenhandel. Ondanks de grote angst voor haar uitbuiters legt A bij politie en rechter verklaringen af tegen haar uitbuiters. Uiteindelijk wor-

121 Section 217 Strafgesetzbuch stelt een ieder die een ander in de prostitutie brengt in een andere staat strafbaar, zoals in Nederland strafbaar is gesteld in art. 273f lid 1 sub 3 Sr.

den de verdachten vrijgesproken vanwege gebrek aan bewijs. A is het enige slachtoffer dat een verklaring durfde af te leggen.

Enkele weken later wordt A gedagvaard voor het gebruik van een vals paspoort. Bij de rechter vertelt A dat ze gedwongen werd het valse paspoort te gebruiken. Haar was verteld dat als ze het paspoort niet zou gebruiken, 'het slecht met haar af zou lopen'. A vertelt de rechter dat ze haar paspoort opzettelijk heeft gescheurd om op die manier via de politie aan haar mensenhandelaren te ontsnappen. De rechter – een andere rechter dan degene die de zaak tegen de mensenhandelaren behandelt – gaat niet mee in het verweer van A. A krijgt een maand gevangenisstraf met een proeftijd van drie jaar opgelegd.

Ook in deze zaak is het slachtoffer de enige die veroordeeld en bestraft is. De mensenhandelaren gaan vrijuit en het slachtoffer verdwijnt achter de tralies. Hoewel het slachtoffer verklaarde gedwongen te zijn om het valse paspoort te gebruiken, zijn de beginselen van *Rechtsfertigende Notstand* en *Entschuldigender Notstand* niet van toepassing verklaard door het OM en de rechter en is het slachtoffer conform het legaliteitsbeginsel vervolgd. Dat een andere rechter dan de rechter in de mensenhandelzaak haar zaak behandelde, heeft negatieve consequenties voor A gehad. De zaak van A vertoont veel parallellen met R v O in het Verenigd Koninkrijk, de uitkomst is echter anders. Het is cru dat een slachtoffer achter de tralies verdwijnt voor een relatief gering vergrijp dat zij onder dwang pleegde en dat aan het licht kwam doordat ze aan haar uitbuiters probeerde te ontsnappen.

Het komt in Oostenrijk vaker voor dat slachtoffers hun valse paspoort stuk maken in de hoop zo via de politie aan hun uitbuiters te ontsnappen.¹²² Er zijn aanwijzingen dat de politie in Oostenrijk in de praktijk niet altijd in het proces-verbaal opneemt dat het slachtoffer een vals paspoort gebruikte. Wanneer dit niet in het proces-verbaal is opgenomen, wordt het slachtoffer ook niet vervolgd.

Naast strafrechtelijke vervolging worden soms ook bestuurlijke sancties toegepast op slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo zijn alle prostituees in Wenen verplicht zich te laten registreren. Wanneer de prostituee dit niet doet kan zij een boete opgelegd krijgen. In beginsel krijgen slachtoffers geen boete opgelegd, echter degenen die de prostitutiecontroles uitvoeren en de boetes opleggen zijn niet getraind op het signaleren van mensenhandel, waardoor slachtoffers regelmatig toch beboet worden, aldus een Oostenrijkse ngo.¹²³

122 Interview met de ngo LEFÖ IBF, januari 2009. Zie voor een parallel §6.4.2 over het Verenigd Koninkrijk waar slachtoffers soms diefstallen plegen om op die manier door gearresteerd te worden aan hun mensenhandelsituatie te ontsnappen.

123 Interview met de ngo LEFÖ IBF. Dit gegeven kan relevant zijn voor het Nederlandse wetsvoorstel regulering prostitutie. Zie § 2.4 voor een bespreking van dit wetsvoorstel.

6.4.5 Italië

Juridisch kader

Italië ondertekende het Verdrag van de Raad van Europa op 8 juni 2005. Tot op heden¹²⁴ is het verdrag nog niet geratificeerd. De Italiaanse wetgeving kent geen specifieke *non punishment*-bepaling voor slachtoffers van mensenhandel die een strafbaar feit begaan.

Op grond van het legaliteitsbeginsel is het OM verplicht om naar alle strafbare feiten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Hierop geldt in beginsel geen uitzondering, ook niet voor slachtoffers van mensenhandel die onder dwang van hun uitbouter een strafbaar feit begingen. Wanneer iemand echter gedwongen is om een strafbaar feit te begaan, kan sprake zijn van een *stato di necessità* ex. art. 54 van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht [*Codice Penale*]. Deze *stato di necessità* lijkt te duiden op de in Nederland bekende rechtvaardigingsgrond noodtoestand. Deze bepaling is niet specifiek gericht op slachtoffers van mensenhandel, maar kan wel op hen van toepassing zijn. Wanneer uit het strafrechtelijk onderzoek naar het slachtoffer naar voren komt dat sprake was van een *stato di necessità* kan de OvJ bij de rechter een verzoek indienen om de zaak tegen het slachtoffer te seponeren. Indien de rechter dit verzoek honoreert wordt het slachtoffer niet vervolgd. Wanneer het slachtoffer toch vervolgd wordt, kan het slachtoffer vrijgesproken worden indien de *stato di necessità* tijdens het proces vast komt te staan.

Criminele uitbuiting valt in Italië binnen het bereik van de mensenhandeldefinitie in artt. 600 en 601 *Codice Penale*. Daarnaast is in art. 12 sub 3 van wet 1998/286 binnen de definitie van mensensmokkel de tewerkstelling van kinderen in de criminaliteit strafbaar gesteld.¹²⁵

Vervolg en het non punishment-beginsel in de praktijk

Evenals in andere landen valt een veel voorkomend strafbaar feit dat in Italië door slachtoffers wordt begaan onder migratierelateerde criminaliteit, zoals het gebruik maken van valse identiteitsdocumenten. Omdat bij dit strafbare feit vaak duidelijk een connectie met de mensenhandelsituatie aanwezig is, worden deze slachtoffers vanwege de aanwezigheid van een *stato di necessità* doorgaans niet vervolgd, dan wel vrijgesproken. In juli 2009 ging het Italiaans Parlement akkoord met een wetsvoorstel waarbij illegale binnenkomst en illegaal verblijf strafbaar worden gesteld. Een groot deel van de slachtoffers mensenhandel in Italië is illegaal, en wordt door de nieuwe de wet strafbaar. Dit betekent dat er na de inwerkingtreding van de wet een flinke toename zal zijn van het aantal slachtoffers dat betrokken is bij een strafbaar feit. Een mogelijk knelpunt zou hierbij kunnen ontstaan in de identificatie van slachtoffers. Wanneer zij in eerste instantie worden aangemerkt als verdachte en in lijn met het wetsvoorstel direct worden gerepatrieerd, bestaat het risico dat zij al zijn uitgezet voordat duidelijk is dat het om slachtoffers van mensenhandel gaat. Alertheid op mogelijke signalen van mensenhandel is dan ook een aandachtspunt bij de implementatie van de wet, aldus enkele geïnterviewden.

124 23 juli 2009.

125 Art. 12 lid 3, 3-bis, 3-ter en lid 5 van 1998/286 van 25 juli 1998.

Evenals in andere landen, zijn in Italië ook gevallen bekend van slachtoffers van seksuele uitbuiting die nieuwe slachtoffers werven of op andere manieren betrokken zijn bij mensenhandel. Onderstaande casus illustreert dit.

Casus werkinstructies geven in de prostitutie¹²⁶

In deze zaak uit 2004 werden twee 22-jarige Roemeense meisjes in Italië uitgebuit in de prostitutie. Daarnaast werden ze door hun uitbouter gedwongen om werkinstructies te geven aan jongere prostituees. Dit leverde een strafbaar feit op onder artt. 3 en 4 van L 75/58 (pooierschap). De meisjes gaven ook een valse identiteit op aan de politie.

Omdat de OvJ vond dat in deze zaak sprake was van een *stato di necessità*, vanwege de dwang om de strafbare feiten te begaan, vroeg hij aan de rechter om een sepot. De rechter wees dit verzoek echter af. De OvJ moest als gevolg hiervan de meisjes vervolgen voor bovenstaande twee feiten. De rechter die de zaak tegen de twee meisjes inhoudelijk behandelde, oordeelde echter dat de meisjes niet veroordeeld konden worden voor het plegen van dit strafbare feit, omdat hij van oordeel was dat er wel degelijk sprake was van een *stato di necessità*.

Bovenstaande casus illustreert dat indien een zaak tegen een slachtoffer niet geseponeerd wordt, er een mogelijkheid blijft om het slachtoffer niet te veroordelen indien sprake was van dwang. Vanwege het legaliteitsbeginsel ligt deze beslissing echter altijd bij de rechter en niet bij het OM.

Een ander type strafbaar feit waarbij slachtoffers in Italië regelmatig betrokken zijn, betreft het plegen van diefstallen en met name zakkenrollen. Wanneer slachtoffers gedwongen worden om diefstallen te plegen, wordt dit meestal gezien als mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting. De slachtoffers zijn in veel gevallen minderjarige kinderen met een Roma afkomst.¹²⁷ Het is niet gebruikelijk de slachtoffers te vervolgen voor de diefstallen. Wanneer het om kinderen onder de 14 jaar gaat kunnen zij in Italië niet vervolgd worden, bij oudere slachtoffers slaagt een beroep op *stato di necessità* in veel gevallen, waarop de zaak geseponeerd wordt of niet tot een veroordeling leidt.

Casus gedwongen diefstallen

De uit Albanië afkomstige R is minderjarig als ze door haar ouders wordt verkocht aan C. R verblijft onder slavernij-achtige omstandigheden bij C en wordt door hem uitgebuit in het huishouden. Ook dwingt C haar om enkele diefstallen te plegen.

R getuigt over de mensenhandel in het proces tegen C. Hierop voert C aan dat de getuigenis van R niet geloofwaardig is omdat ze diefstallen heeft gepleegd. Hierbij legt hij een liefdesbrief over als bewijsstuk. In de liefdesbrief, die door R is geschreven staat onder andere dat zij de diefstallen vrijwillig pleegde.

De rechter gelooft C niet. De brief blijkt onder zijn dwang te zijn geschreven door R. C blijkt R tot de diefstallen te hebben gedwongen om zo een toekomstige getuigenis van haar tegen hem ongeloofwaardig te maken vanwege haar criminele antecedenten. C wordt

126 Tribunale Ordinario di Torino Terza Sezione Penale, N. 3770, 28 September 2006.

127 Deze problematiek is ook bekend in andere onderzochte landen, inclusief Nederland.

veroordeeld voor mensenhandel. R wordt niet vervolgd omdat wordt uitgegaan van een *stato di necessità*.
C gaat in hoger beroep en later in cassatie. Zowel het hof als de Hoge Raad bevestigen het eerdere vonnis.

In bovenstaande zaak komt een belangrijk knelpunt rondom slachtoffers als daders aan de orde. Indien een slachtoffer verdachte is, of is geweest, is de getuigenis van het slachtoffer tegen de mensenhandelaar van mindere waarde¹²⁸ en dient aanvullend bewijs te worden geleverd. Op grond van artt. 192 jo. 197bis *Codice Penale* dient het OM extra bewijs aan te dragen wanneer de getuige verdachte is (geweest) in een strafrechtelijk onderzoek. Deze regel geldt zelfs indien de zaak tegen het slachtoffer is geseponeerd. De mogelijkheid een zaak tegen een mensenhandelaar succesvol te vervolgen, neemt af indien het slachtoffer verdacht is van strafbaar feit. Dit zou in theorie een stimulans kunnen zijn voor mensenhandelaren om hun slachtoffers te dwingen tot strafbare feiten. Of dit in de praktijk ook het geval is, valt moeilijk aan te tonen. Overigens kwam uit een van de interviews naar voren dat het in de praktijk wel voorkomt dat de OvJ, ondanks het legaliteitsbeginsel, geen strafrechtelijk onderzoek instelt naar strafbare feiten die door een slachtoffer zijn begaan. Hiermee worden eventuele problemen rondom een getuigenis afgewend.

Op het moment van schrijven lag een wetsvoorstel in het Italiaanse Parlement waarin het aanbieden en kopen van seksuele diensten op openbare plaatsen strafbaar wordt gesteld. Middels lokale regelingen worden prostituees en klanten in een aantal steden al administratief beboet. De geïnterviewden verwachten geen problemen voor slachtoffers van mensenhandel indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, omdat slachtoffers juist op minder zichtbare plekken werken, terwijl het wetsvoorstel juist zichtbare straatprostitutie aanpakt.

6.5 Conclusies

In deze concluderende paragraaf ligt de nadruk op de aandachts- en knelpunten die uit dit hoofdstuk naar voren kwamen.

In internationale wet- en regelgeving is er veel aandacht voor de problematiek van slachtoffers van mensenhandel die tevens een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan worden verdacht en het daarmee verband houdende beginsel dat zij daarvoor in bepaalde omstandigheden niet behoren te worden vervolgd of gestraft (*non punishment*-beginsel). Duidelijk is tegelijkertijd dat de reikwijdte van dit beginsel nog niet is uitgekristalliseerd, zoals blijkt uit de uiteenlopende definities van het beginsel in de verschillende internationale instrumenten. *Non punishment*-bepalingen in internationale instrumenten die louter zien op migratiegerelateerde criminaliteit zijn erg beperkt en dekken niet de problematiek van slachtoffers mensenhandel die in een mensenhandelsituatie bij verschillende typen strafbare feiten betrokken

¹²⁸ Zie over de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen ook § 11.7.3

kunnen zijn. Zo komt uit zowel de in Nederland bestudeerde casus als ook uit casus in enkele omliggende landen naar voren dat slachtoffers van mensenhandel in een mensenhandelsituatie bij een verscheidenheid van delicten betrokken kunnen zijn.

In Nederland is niet gekozen voor het opnemen van een specifieke *non punishment*-bepaling voor slachtoffers die tevens verdachte zijn. Wel zijn er verschillende mogelijkheden in Nederland om deze verdachte slachtoffers niet te vervolgen, dan wel niet te bestraffen. Bij de invulling van het *non punishment*-beginsel in de Nederlandse rechtspraak kan worden gekeken naar de invulling die aan het beginsel is gegeven in de diverse internationale rechtsinstrumenten. Om van de mogelijkheden die voortvloeien uit het *non punishment*-beginsel gebruik te kunnen maken is het echter wel van belang dat slachtoffers ook binnen de gehele keten van betrokken instanties als zodanig geïdentificeerd worden. In de praktijk blijkt het moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren, in het bijzonder wanneer het gaat om slachtoffers die in eerste instantie verdachte zijn van een (in de mensenhandelsituatie gepleegd) strafbaar feit. Bovendien kan het risico van vervolging als consequentie hebben dat verdachte slachtoffers van mensenhandel zichzelf eerder als dader dan als slachtoffer identificeren en zij geen aangifte doen. Zelfs indien iemand wordt geïdentificeerd als slachtoffer, blijkt in de praktijk dat niet alle betrokken actoren op de hoogte zijn van het bestaan van juridische mogelijkheden om het slachtoffer niet te bestraffen of te vervolgen. Bewustzijn van de problematiek en kennis van de juridische mogelijkheden zijn dan ook van belang om toepassing van uit het *non punishment*-beginsel voortvloeiende mogelijkheden voor slachtoffers in de praktijk in te zetten.

Uitbuiting in de criminaliteit is een vorm van mensenhandel die nog niet altijd als zodanig wordt herkend. Bij uitbuiting in de criminaliteit zijn bij BNRM met name casus bekend van onder dwang of druk van de mensenhandelaar gepleegde overtredingen van de Opiumwet. Zo worden slachtoffers van loverboys en andere mensenhandelaren soms gedwongen om drugsgerelateerde delicten te plegen. Minderjarigen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting in de criminaliteit; met name diefstallen en drugsdelicten lijken in deze categorie slachtoffers vaker voor te komen dan andere delicten. Dit kan te maken hebben met een ander sanctiestelsel voor minderjarigen.

Van belang is dat men zich ervan bewust is dat door slachtoffers gepleegde strafbare feiten niet altijd onder dwang van de mensenhandelaar zijn gepleegd. Soms pleegt een slachtoffer een strafbaar feit, zoals een winkeldiefstal, om op die manier aan de mensenhandelaar te ontsnappen, zoals dat in Engeland is voorgevallen. In Oostenrijk speelde een casus waarin een slachtoffer haar paspoort vernielde om dezelfde reden. De aanpak van deze problematiek is een aandachtspunt.

Door slachtoffers tijdens de mensenhandelsituatie gepleegde strafbare feiten kunnen naast strafrechtelijke gevolgen, ook gevolgen hebben voor hun vreemdelingenrechtelijke status. Zo is bij BNRM een casus bekend van een veroordeeld slachtoffer dat geen B9-verblijfsver-

gunning kreeg terwijl zij wel alle medewerking verleende aan het strafrechtelijk onderzoek naar haar mensenhandelaren die voor dit feit ook veroordeeld werden.

Een ander knelpunt is dat slachtoffers die tevens dader zijn en als zodanig veroordeeld, als vreemdelingen het risico lopen om ongewenst verklaard te worden en als gevolg daarvan in vreemdelingendetentie te worden geplaatst en te worden uitgezet. De mogelijke vreemdelingenrechtelijke consequenties voor de verblijfsstatus van slachtoffers die tevens dader zijn, zijn dan ook een punt van zorg.



Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie)

7.1 Inleiding

Het besef dat strafrecht alleen niet toereikend is om (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken en dat een bestuurlijke en integrale aanpak daarbij onmisbaar is, wint steeds meer terrein. Maar wat behelst die bestuurlijke aanpak als het gaat om mensenhandel? Welke vormen van integrale aanpak zijn er? In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Daarbij betreft de mensenhandel – in de praktijk en niet noodzakelijkerwijs – mensenhandel in de seksindustrie.

Hierbij wordt eerst – omdat dit hoofdstuk vooral de seksuele dienstverlening betreft – aandacht besteed aan ontwikkelingen op dat gebied. Vervolgens komt de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (§7.3) en mensenhandel (§7.4) aan de orde, gevolgd door de bestuurlijke handhaving in de vergunde prostitutiesector (§7.5). Tot slot wordt aandacht besteed aan de integrale aanpak van mensenhandel, te weten de programmatische aanpak (§7.6.1) en de ketenaanpak (§7.6.2).

7.2 Ontwikkelingen in de seksuele dienstverlening

In deze paragraaf worden ontwikkelingen in de seksuele dienstverlening beschreven. Hieronder wordt verstaan het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling, oftewel prostitutie.

Bij de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod wordt aangegeven dat er – naast vergunde inrichtingen en vormen van prostitutie waarvoor geen vergunningplicht bestaat – ook niet-vergunde (illegale) prostitutie voorkomt. In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat de legale prostitutiesector omvangrijker is dan het illegale circuit.¹ In een Rotterdamse studie komen onderzoekers evenwel tot de conclusie dat het illegale prostitutie-circuit in die gemeente minstens zo groot is als het legale deel.² Illegale prostitutie vindt onder meer plaats onder dekmantel en in moeilijk te controleren sectoren, zoals massagesalons, kapsalons, zonnestudio's, parenclubs, sauna's en erotische café's. Tevens zijn de escort, thuis-, hotel- en internetprostitutie (webcamseks) sterk in opkomst. Hieronder worden enkele (nieuwe) vormen van de seksuele dienstverlening nader beschreven. Daarnaast worden activiteiten tegen mensenhandel vanuit de branche beschreven.

¹ Daalder, 2007, pp.73-74.

² Goderie & Boutelier, 2006.

Thaise massagesalons:

Prostitutie in Thaise massagesalons is niet nieuw: ook de Vijfde rapportage van de NRM besteedde aandacht aan dit type sekswerk. De enorme groei van het aantal salons en het tempo waarin salons weer verdwijnen de laatste jaren is echter opvallend. Ook zijn concrete gegevens over deze inrichtingen en de werknemers schaars. Vanuit deze achtergrond verdient het project dat de Rode Draad in 2008 in deze salons uitvoerde, de aandacht.

Naar aanleiding van de opvallende concentratie Thaise massagesalons en de omstandigheden die veldwerkers van de Rode Draad in die salons tegenkwamen, bezocht de Rode Draad 63 Thaise massagesalons in Nederland. De bezoeken die in het kader van dit project werden gebracht leverde veel informatie op over de situatie van de werknemers. Van de 150 bedrijven waarvan de Rode Draad het bestaan wist, bestonden er 62 al niet meer ten tijde van het project.³ Dit is indicatief voor het tempo waarmee de wereld van de massagesalons zich beweegt. Het rapport dat naar aanleiding van dit project geschreven is, onderscheidt traditionele – en erotische massagesalons. Vooral bij de traditionele salons constateren veldwerkers dat moeilijk te bepalen is of in een salon al dan niet sprake is van (gedwongen) prostitutie. Allereerst omdat er verschillende opvattingen bestaan over wat onder seks en dus prostitutie valt. Zo zien klanten, maar ook masseuses een *happy ending* (het handmatig tot een hoogtepunt brengen) vaak niet als seks. Waar in een traditionele massagesalon (illegale) seksuele handelingen worden verricht, is het vaak niet duidelijk of de masseuses er, vanwege de extra inkomsten, zelf voor kiezen deze diensten aan te bieden of niet. De veldwerkers van de Rode Draad constateerden ook een aantal signalen van misstanden en uitbuiting. Bijvoorbeeld vrouwen die direct na aankomst in Nederland werkten en een vrouw met blauwe plekken op de armen. Sommige vrouwen geven toe in een ver verleden via mensenhandelaren naar Nederland te zijn gekomen. Vrouwen maken vaak enorme schulden om naar Nederland te komen. In gesprekken hierover komen bedragen van €40.000 en fl.60.000 – fl.80.000 ter sprake. Veldwerkers van Rode Draad beoordelen de situatie van veel van de Thaise vrouwen als slecht: de vrouwen staan onder druk van de familie in het thuisland, stellen zich zeer loyaal op naar de baas van de salons, spreken nauwelijks Nederlands en hebben geen perspectief. Sommige vrouwen zoeken hun toevlucht in gokken en drugs (dit werd in drie salons geconstateerd). Veel vrouwen hebben wel weet van de mensenhandelproblematiek, maar spreken erover als iets dat elders gebeurt.

In Den Haag bezocht een journalist voor het gratis weekblad NL70 zeven Thaise massagesalons in de stad. Hij ontdekte zo niet alleen dat Thaise massagesalons inderdaad in meerdere gevallen een dekmantel voor prostitutie zijn, maar ook constateerde hij signalen die een indicatie van gedwongen prostitutie zouden kunnen zijn. Zo bedankt de masseuse in één van de salons hem ervoor dat hij, in tegenstelling tot ‘de meeste mannen’, geen seksuele handelingen van haar vraagt. Daarnaast mag hij in twee andere salons kiezen uit een aantal masseuses, waarvan er enkele, volgens de journalist, zeer angstig kijken.⁴

3 De lijst waarover de Rode Draad beschikt is opgesteld aan de hand van internetsites, het eigen adressenbestand en krantenberichten. De Rode Draad garandeert niet dat deze lijst volledig is.

4 Stam, 2009, pp.20-23, verkrijgbaar via www.mijnnl.nl.

In een antwoord op schriftelijke vragen die raadsleden naar aanleiding van (onder andere) dit artikel stelden, geeft het Haagse College van Burgemeester en Wethouders aan dat alle in het artikel bezochte massagesalons vergunde seksinrichtingen zijn en dat bij het uitvoeren van het geïntensiveerde controlebeleid, gericht op controle van ieder signaal van illegale prostitutie, sinds de start in maart 2008 slechts éénmaal een (Chinese) massagesalon zonder benodigde vergunning is vastgesteld. De gezamenlijke aanpak van de Haagse gemeente en de politie resulteert volgens B&W jaarlijks in de opsporing van ongeveer 70 gevallen van illegale prostitutie.⁵

Chinese massagesalons, kapsalons en nagelstudio's

In februari 2009 verscheen het onderzoek van Knotter, Korf en Lau naar illegale Chinezen in Nederland. Dit onderzoek besteedt uitvoerig aandacht aan aspecten van uitbuiting, prostitutie en criminaliteit, onder andere in kap- en massagesalons. Van de 15 onderzochte salons, geselecteerd op een vermoeden van illegale praktijken, bleek bij acht onomstotelijk dat er illegalen werkzaam waren. Bij vijf anderen bleef het bij vermoedens. Mogelijke oorzaak voor het volgens de onderzoekers groeiende aantal illegale Chinezen in de beautybranche, is de aanscherping van de controles in de horeca. Veel restaurantbezitters durven geen illegale Chinezen meer in hun bedrijf aan te nemen. Naast bonafide zaken wordt er, volgens de auteurs, ook (gedwongen en vrijwillige) prostitutie bedreven in de tientallen nagelstudio's en kap- en massagesalons, die met name in de grote steden te vinden zijn. Ondanks meldingen van buurtbewoners en aangiftes van verkrachting en uitbuiting van prostituees voert de politie nauwelijks onderzoek uit naar deze sector. Volgens geïnterviewde politiefunctionarissen komt dit doordat deze onderzoeken geen prioriteit hebben, de aangiftes van mensenhandel niet altijd geloofwaardig zijn en gedwongen prostitutie niet de hoofdactiviteit van de verdachten is en dus als restinformatie⁶ wordt beschouwd. Opvallend is dat Chinezen die slachtoffer zijn van een mensenhandelaar (slangenkop), de handelaar helemaal niet als een crimineel zien, maar eerder als een held beschouwen of iemand die zij veel verschuldigd zijn. Illegale Chinezen spreken ook zelden van uitbuiting, hetgeen volgens de auteurs ook te maken heeft met de arbeidsomstandigheden in China.⁷

Publicaties in de media leidden in Den Haag tot ophef. Het dagblad Trouw besteedde eind 2007 uitgebreid aandacht aan Chinese vrouwen die in zeker zes Chinese kap- en massagesalons in Den Haag illegale prostitutie bedrijven. Volgens betrokkenen 'verdwijnen' vrouwen uit dergelijke salons regelmatig en verschijnen er bijna wekelijks nieuwe meisjes. Ook vanwege hun terughoudendheid (ingegeven door de angst om uitgezet te worden) kunnen hulpverleners geen greep op deze groep prostituees krijgen. De aangifte van één Chinese masseuse leidde in februari 2008 tot de arrestatie van de Nederlandse eigenaar van een mas-

5 Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden Vos, Zandstra, Rietveld en Klein inzake illegale prostitutie in Haagse kap- massagesalons, BSD/2009.968 – RIS 161025, 10 maart 2009.

6 Restinformatie is informatie die de politie in het kader van een opsporingsonderzoek ter ore komt en geen betrekking heeft op de casus die wordt onderzocht.

7 Knotter e.a., 2009.

sagesalon wegens seksuele uitbuiting. De masseuse moest, naar eigen zeggen, onder druk seksuele handelingen verrichten en de helft van haar verdiensten afstaan. Dat de eigenaar in dit geval een (blanke) Nederlander is, is een nieuwe ontwikkeling. Meestal werken de Chinese meisjes bij bedrijven van Chinese eigenaren.⁸ In Hoofdstuk 12 komt niet-seksuele uitbuiting in Chinese massage- en kapsalons aan de orde.

Bulgaarse en Roemeense kapsters en schoonheidsspecialisten:

Onderzoeksbureau Ultrascan stelt dat zeker 80% van de Bulgaarse en Roemeense vrouwen die zich bij de Kamer van Koophandel (KvK) inschrijven als kapster of schoonheidsspecialiste, werkzaam is in de prostitutie. Het aantal Bulgaarse starters is in één jaar verzevenvoudigd naar 1600, terwijl het aantal Roemenen dat een eigen zaak begon verviervoudigde. De KvK-cijfers worden volgens Ultrascan ten onrechte beschouwd als een indicator voor emancipatie, zulks terwijl veel van de vrouwen hun werk onder dwang doen.⁹ De IND signaleerde ook misstanden bij Bulgaren en Roemenen die zich bij de IND melden in verband met zelfstandig ondernemerschap (zie §8.3.1).

Illegale prostitutie in hotels

Sinds de opheffing van het bordeelverbod lijkt – mede door technologische ontwikkelingen en andere factoren – ook de illegale prostitutie in hotels toegenomen.¹⁰ Deze kan verschillende vormen aannemen. Er zijn prostituees die een hotelkamer huren en daar werken. Er zijn prostituees die in de bar van een hotel gasten oppikken. Er zijn prostituees die worden besteld door hotelgasten. En er zijn organisaties/bemiddelaars die hotelkamers huren en er prostituees in zetten. Deze laatste vorm lijkt met name in hotel(keten)s aan grote uitvalswegen of snelwegen, waar weinig zicht bestaat op de gasten en andere bezoekers voor te komen. De vrouwen die hier werken of te werk worden gesteld, worden aangeboden via internet. Daar wordt ook een 06-nummer vermeld, dat gebruikt kan worden om een afspraak te maken. De klant bezoekt de prostituee in het hotel. Soms wordt voor langere tijd een kamer gehuurd. Mogelijk worden prostituees gedwongen zich te prostitueren in deze hotels. De vraag is in hoeverre hotelpersoneel op de hoogte is van de prostitutie c.q. dwang en hieraan meewerkt door bijvoorbeeld (betaald) actief te bemiddelen. De Vereniging voor Exploitanten Relaxbedrijven (VER) waarschuwde in maart 2008 273 hotels van 13 hotelketens door middel van een brief tegen de vorming van ‘een bedrijf in uw bedrijf’, oftewel het faciliteren van bedrijfsmatige prostitutie in een hotelkamer.

8 In Trouw verschenen tussen 22 december 2007 en 8 juli 2008 verschillende artikelen over illegale prostitutie in Chinese kap- en massage salons in Den Haag. In het bijzonder wordt hierin het lot van één Chinese vrouw gevolgd. In november 2008 is in Den Haag, Rotterdam en Delft een viertal Chinese mensenhandelaren gearresteerd, die vrouwen in massagesalons en nagelstudio's tot prostitutie dwongen. (*Chinezen gepakt voor mensensmokkel*, De Telegraaf (Haaglanden), 5 november 2008).

9 *Kapsalon dekmantel prostituees*, Het Parool, 7 mei 2008, p.26; mondelinge informatie Ultrascan, 20 april 2009.

10 Biesma e.a., 2006.

De escort, ook in deze vorm, is moeilijk te reguleren en te controleren. Toch is het belangrijk grip te krijgen op deze sector, vanwege het feit dat hier anders ongestoord minderjarige prostituees en slachtoffers mensenhandel tewerk kunnen worden gesteld. In een proeftuin (zie §7.6.1) wordt de illegale hotelprostitutie aangepakt. Doel is, naast het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, aanbevelingen te doen voor een preventieve, bestuurlijke, fiscale en civielrechtelijke aanpak. Ondertussen hebben de hotels die in verband worden gebracht met deze misstanden zelf ook actie ondernomen om illegale prostitutie en mensenhandel te bestrijden: er wordt een protocol voor hotelpersoneel ontwikkeld met het doel mensenhandel (sneller) te herkennen.¹¹

Internetprostitutie

Het gebruik van internet voor het verlenen van seksuele diensten groeit nog altijd en wordt in de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod van het WODC gemeld als één van de redenen voor het dalende aantal vergunde seksinrichtingen.¹² Het WODC stelt daarbij echter ook dat de ontwikkeling van webcamseks geen typisch Nederlandse ontwikkeling is en eerder moet worden toegeschreven aan de toegenomen mogelijkheden van internet, dan door de opheffing van het bordeelverbod.¹³

Het gebruik van internet voor seksuele diensten onderscheidt zich in enerzijds het werven van klanten door escorts of thuiswerkers en anderzijds het verrichten van seksuele handelingen voor een webcam. Deze laatste vorm van internetgebruik (ook wel webcamseks genoemd) wordt niet beschouwd als prostitutie, maar wel als sekswerk en vindt ook vaak zonder betaling plaats. Volgens cijfers van de Rutgers Nisso groep is het hebben van online seks populair bij zowel mannen als vrouwen.¹⁴

Zaitch en Staring maken in hun onderzoek naar klanten van prostitutie onderscheid tussen drie typen prostitutiegerelateerde websites. Ten eerste beschrijven zij (commerciële) websites waarop prostitutie wordt aangeboden, al dan niet door de vrouwen zelf. Een tweede type websites betreft die waarop algemene informatie over prostitutie wordt gegeven. Deze websites dienen onder andere ter educatie en ondersteuning van prostituees en als bron voor informatie voor anderen. De derde categorie websites bestaat uit pagina's voor klanten van prostituees, ter reflectie en informatie, zoals www.hoekers.nl of www.ijsberen.nl.¹⁵ De evaluatie van het WODC vermeldt dat deze laatste categorie websites relatief nieuw is en sterk in gebruik gestegen.¹⁶

11 Door de hotelbranche (Koninklijke Horeca Nederland – KHN), de politie (Korps landelijke Politiediensten – KLPD), de branchevereniging van seksbedrijven (Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven -VER) en experts op het gebied van mensenhandel (Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel – EMM).

12 Op basis van opgaven van gemeenten deed het WODC een globale vergelijking en kwam tot de conclusie dat het aantal seksinrichtingen tussen 2000 en 2006 met een zesde is afgenomen. Deze conclusie komt volgens het WODC overeen met ervaringen van exploitanten en prostituees en hetgeen in het rapport van de Rode Draad wordt beschreven (Altink & Bokelman, 2006). Bron: Daalder, 2007.

13 Daalder, 2007, p.36.

14 Rutgers Nisso groep, 2008, p.11.

15 Zaitch & Staring, 2009.

16 Daalder, 2007, p.34.

Prostituees die hun klanten via internet werven en klanten thuis, in een hotel of appartement ontvangen, zijn niet verplicht geld af te dragen aan bordeelhouders en kunnen zo goedkoper werken dan de collega's uit andere delen van de prostitutiebranche. Een ander voordeel van werken via internet is volgens prostituees de anonimiteit. In bordelen en clubs is anoniem werken niet meer gegarandeerd, nu bijvoorbeeld veel gemeenten camera's ophangen in de omgeving van seksinrichtingen. Deze anonimiteit brengt echter ook gevaren met zich mee: hulpverleners hebben nauwelijks toegang tot de prostituees en zij zijn niet bekend bij instanties.

Turkse horeca

Een bekend fenomeen betreft de prostitutie in Turkse horeca, zoals café's en koffiehuisen. ^{NRM₃} Hier vindt prostitutie of bemiddeling daarvoor plaats. Het zou vooral gaan om Bulgaarse prostituees.

Raamprostitutie

Steeds meer gemeenten leggen raamprostitutie aan banden (Amsterdam, Alkmaar, Arnhem). Ter regulering van de raamprostitutie wordt gebruik gemaakt van de Wet BIBOB.¹⁷ Eigenaren van bordeelramen, prostituees en andere betrokkenen verzetten zich tegen de geplande sluitingen. Volgens de Rode Draad is de mate van zelfstandigheid één van de belangrijkste criteria voor het kiezen van een werkplek voor prostituees en is het onrealistisch te denken dat vrouwen het raam zullen verwisselen voor het werk in een club.¹⁸ Dit beeld wordt bevestigd door de eerste resultaten van een onderzoek van Bureau Beke. In opdracht van de gemeente Amsterdam (dienst Zorg en Samenleving en de directie Openbare Orde en Veiligheid) voerde dit bureau een grootschalig onderzoek uit naar de prostitutiesector in Amsterdam. Eerste resultaten van het deelonderzoek naar de effecten van het sluiten van ramen op de prostituees, zijn in februari 2009 gepubliceerd in het rapport 'Weg achter het raam'.¹⁹ Op basis van interviews met experts, prostituees en vertegenwoordigers van politie en observatieonderzoek in Amsterdam formuleren de auteurs zeven scenario's van mogelijke effecten op de prostituees.

De auteurs concluderen dat vrouwen niet stoppen nadat de ramen zijn gesloten. Het grootste gedeelte van de vrouwen huurt bij andere exploitanten in Amsterdam een raam, liefst in dezelfde wijk. De sfeer in de buurt blijkt, evenals de zelfstandigheid en de relatief goede verdiensten, een reden om voor een ander raam in dezelfde buurt te kiezen. Slechts een klein deel verplaatst richting de escort of raambordelen in een andere stad. Verschuivingen naar clubs zijn zeer onwaarschijnlijk, gezien de kosten die aan clubeigenaren betaald moeten worden en de regels die zij kunnen stellen. Voordelen van de sluiting van ramen zijn er met name voor de overgebleven exploitanten, die meer geld (kunnen) vragen en van een hogere bezettingsgraad verzekerd zijn. Ook hoeft een exploitant minder moeite te doen om vrouwen aan

17 Zie voor meer informatie over de Wet BIBOB §7.2.2.

18 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

19 Van Wijk e.a., 2009.

zich te binden. Prostituees ervaren de effecten hiervan, namelijk dat de kwaliteit van de kamers minder is en er minder bescherming is door de exploitant. De positie van de prostituee is hierdoor verslechterd. De Rode Draad noemt daarnaast ook het ontstaan van wachtlijsten voor ramen als gevolg van de sluiting. Door middel van betalingen zouden vrouwen met een 'beschermer' hoger op de wachtlijst kunnen komen.²⁰

Het feit dat er prostituees zijn die uit het vak stappen, is volgens de onderzoekers eerder te verklaren doordat er meer uitstapprogramma's zijn, dan dat dit het gevolg is van de gesloten ramen. De sluiting zou wellicht wel als een extra duwtje in de rug kunnen dienen.

Op een verschuiving naar illegale/ondergrondse vormen van prostitutie hebben de onderzoekers geen goed zicht kunnen krijgen. Vooralsnog is er geen duidelijk verband te concluderen tussen het sluiten van ramen en een eventuele toename in alternatieve vormen van prostitutie.²¹

Tippelzones

In opdracht van de gemeente Nijmegen evalueerde 'Oostveen Beleidsonderzoek en Advies' de tippelzone van de gemeente, waarin ook de ontwikkelingen in andere gemeenten betrokken zijn. Uit deze evaluatie blijkt dat de gemeenten verschillend met tippelzones omgaan.²² Zo sloten de gemeenten Amsterdam,²³ Den Haag en Rotterdam tussen 2003 en 2006 hun tippelzones en heeft Nijmegen hier plannen toe. Doel van deze sluitingen is het verminderen van overlast en criminaliteit en/of het stimuleren van de prostituees richting een zorgtraject. In Den Haag zijn de effecten van de sluiting van de tippelzones gedurende de eerste zes maanden na de sluiting gemonitord en geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek een afname van de overlast in en rond de voormalige tippelzone en een zeer beperkte uitwaaiering van straatprostitutie. Van de ingestelde 24-uurs opvang, onder beheer van de Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP), wordt veel gebruik gemaakt door prostituees van de tippelzone. Uit de evaluatie blijkt evenwel dat de opvang en de hulpverlening niet alle vrouwen van de voormalige tippelzone bereiken.²⁴ Interviews met prostituees en de directeur van SHOP, in het Haagse straatnieuws, bevestigen dat het sluiten van de tippelzone in Den Haag geleid heeft tot verschuiving van de prostituees naar het 'hosselcircuit'. De vrouwen kunnen niet achter de ramen terecht omdat de huur ervan te duur is of dit, vanwege de illegaliteit van de vrouwen, niet mogelijk is.²⁵

20 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

21 Van Wijk e.a., 2009.

22 Oostveen, 2009.

23 De gemeente Amsterdam is niet betrokken in het evaluatieonderzoek van Oostveen Beleidsonderzoek en Advies. Informatie over het sluiten van de Amsterdamse tippelzone is afkomstig van de gemeentelijke website: www.eenveiligamsterdam.nl/inhoud/straatprostitutie_in_amsterdam_de_tippelzone_aan_/.

24 42% van de vrouwen die op de voormalige tippelzone werkten wordt niet bereikt, omdat de prostituees ofwel naar andere steden zijn vertrokken, ofwel (onzichtbaar) in Den Haag verblijven. Bron: Brief van de Burgemeester aan de voorzitter van de Commissies Maatschappelijke ontwikkeling en Veiligheid, Bestuur en Financiën, betreffende de Evaluatie effecten opheffing tippelzone Waldorpstraat, BSD/2006.2544 – RIS 142002, 21 november 2006.

25 *Prostitutie waaiert uit*, AD/Haagsche Courant, 2 maart 2007.

De Rotterdamse tippelzone kenmerkte zich door een hoog percentage (90%) verslaafde vrouwen. De gemeente probeert alle verslaafde vrouwen, na behandeling in een kliniek, onder te brengen in beschermd-wonen-projecten en werk aan te bieden. Van de 270 vrouwen die bekend zijn van de tippelzone, was tien maanden na de sluiting 11% niet in behandeling of geheel uit beeld verdwenen.²⁶ Voor het niet-verslaafde deel van de straatprostituees uit den Haag en Rotterdam geldt, sterker dan voor de verslaafde vrouwen, dat zij zijn uitgeweken naar andere gemeenten.²⁷

Eindhoven heeft gekozen voor een benadering vanuit ‘maatschappelijk design’, waarbij onder meer studenten van de Eindhovense Design Academy werden gevraagd mee te denken over een alternatieve aanpak van straatprostitutie in de gemeente. Uit de voorgestelde plannen koos de gemeente voor de aanpak ‘levenskracht’,²⁸ een maatwerk aanpak waarin vrouwen onder begeleiding van een persoonlijke coach werken aan verbetering van hun situatie. Door deel te nemen aan opbouwende en positieve activiteiten (bijvoorbeeld coachgesprekken en workshops) verdienen prostituees kredietpunten, waarmee ze aankopen bij de gemeente kunnen doen. Uiteindelijk is het doel van het project dat prostituees worden opgeleid en een onafhankelijk leven gaan leiden, liefst zonder drugs en prostitutie, zodat de tippelzone in 2011 kan worden gesloten.²⁹

Andere gemeenten (zoals Utrecht, Arnhem, Heerlen en Groningen) hebben geen plannen de tippelzone te sluiten. Uit periodieke evaluaties blijkt dat de zones voldoen aan de doelen (beperking overlast en betere zorg en hulpverlening voor de prostituees). Met uitzondering van Groningen kennen alle zones een registratieplicht en pasjes voor de prostituees, om toestroom van buitenaf te verminderen.³⁰

Escorts

Amsterdam heeft in 2007 voor de tweede keer een onderzoek naar de lokale escortbranche laten uitvoeren.³¹ Dit onderzoek geeft inzicht in de ontwikkeling van de branche. In het totaal zijn een honderdtal gesprekken gevoerd met mensen uit de branche zelf (exploitanten, escorts, taxichauffeurs, belangenorganisaties), maar ook met professionals om de branche heen (opsporingsinstanties, bestuur, hulpverlening en belangenorganisaties) en afnemers (zowel directe afnemers, klanten, als indirecte, zoals hotelportiers). Hieruit blijkt dat de verwachte groei in de branche daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, ook wanneer de gevonden

26 144 vrouwen zijn in het zorgproject opgenomen en 96 vrouwen bevinden zich in een voorfase van het hulpverleningstraject.

27 Oostveen, 2009.

28 De beschrijving ‘Aanpak Levenskracht’, verkregen van de gemeente Eindhoven, spreekt van een methodiek die nog verder moet worden uitgediept. Vooralnog betreft het plan een visie.

29 Van Heijningen, 2009, p.13; Uitnodiging miniconferentie ‘Alternatieven voor de tippelzone’, georganiseerd door de gemeente Eindhoven, 25 juni 2008; *Bonuspunten voor prostituees*, Trouw, 29 september 2008.

30 Oostveen, 2009.

31 Eysink Smeets e.a., 2007, te downloaden op: www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/prostitutiebeleid/verschijningsvormen/Amsterdam---Escortbranche-revisited.html.

aantallen gecorrigeerd zijn voor de vergrote vindbaarheid van de escorts door toename van het internetgebruik.

Het rapport onderscheidt een viertal segmenten van de escortbranche: twee grotere segmenten, het vrouwen-voor-mannensegment en het mannen-voor-mannensegment, en twee kleine segmenten, bestaande uit transseksuele escorts en gigolo's (mannen-voor-vrouwen). Per segment laat de studie een opbouw van de markt zien. Hierbij wordt zowel gekeken naar de prijscategorie waarin de escorts werken (hoog – midden – laag) als de manier waarop de escorts werken (zelfstandig – via bureau's – voor een pooier).

Binnen het vrouwen-voor-mannensegment is vooral groei opgetreden in het goedkopere gedeelte van de markt. Signalen van mensenhandel betreffen vooral het goedkoopste deel van het vrouwen-voor-mannensegment. Roemeense vrouwen domineren de vrouwen voor mannen markt. Vooral deze vrouwen zijn in Amsterdam vaker slachtoffer van dwang. De onderzoekers verbazen zich over de hoeveelheid signalen over onvrijwillige prostitutie die relatief gemakkelijk in het veld te verkrijgen waren en de afwezigheid van toezicht door of contacten met opsporingsinstanties. Het onderzoek adviseert dan ook proactieve controles en meer opsporingsactiviteiten. Escorts in gesloten circuits (meestal etnische horeca), waar ook in dit onderzoek geen toegang toe is gevonden, verdienen volgens de onderzoekers extra aandacht om te voorkomen dat hier 'een nieuw afvoerputje' van de prostitutiesector ontstaat.³² In de mannen-voor-mannen, transgenders en gigolo's lijkt mensenhandel niet of nauwelijks voor te komen.

Overigens is het begrip 'Amsterdamse escortbranche' zeer relatief: een deel van de spelers die in Amsterdam actief is, is helemaal niet gevestigd in Amsterdam. Anderzijds vindt ongeveer de helft van het werk dat de Amsterdamse bureau's regelen, niet plaats in Amsterdam, maar (ver) daarbuiten. Het onderzoek onderstreept dan ook de noodzaak voor een landelijke aanpak van de escortbranche. Een vergunningplicht voor alleen de bureaus zal een verschuiving naar de (schijn)zelfstandige escorts veroorzaken. Het reguleren van ook de zelfstandigen (wellicht door een pasjessysteem) is dan ook nodig ter ondersteuning.

Mannenprostitutie

Mannenprostitutie onderscheidt zich in verschillende opzichten van de vrouwelijke variant. Een eerste verschil is het dubbele taboe dat op mannenprostitutie bestaat, doordat het niet alleen gaat om prostitutie, maar ook om homoseksualiteit. Problemen met drugs, gezondheid, scholing en werk en justitie of psychische problemen, die vaak ten grondslag liggen aan het werk als prostituee, kunnen een derde taboe opleveren. Door deze taboes zijn mannelijke prostituees, nog meer dan de vrouwelijke collega's, gericht op anonimiteit. Het werken op plekken waar registratie vereist is, is voor hen onmogelijk. Zelfs tippelzones worden door mannen gemeden, omdat ook daar herkenning mogelijk is. Mannen werken dan ook met name via internet. Daar zijn volgens clubbeigenaren ook veel jongens onder de 18 te vinden.

32 Eysink Smeets & van Lier, 2008, p.28.

Tijdens de Haagse conferentie Prostitutiebeleid 2008³³ blijkt ook bij klanten van mannenprostitutie een enorm taboe te heersen. Aanwezigen op die conferentie geven aan dat klanten van mannenprostitutie bijvoorbeeld geen aangifte doen wanneer zij door de bestelde prostitué (of een daaraan verbonden groep jongeren) worden beroofd.

Uit recent onderzoek naar misbruik en prostitutie onder jeugdige jongens blijkt dat er, anders dan verwacht, weinig minderjarige Marokkaanse jongens in de prostitutie werken. Het vertekende beeld lijkt met name door de jongens zelf te worden gecreëerd: zij doen zich vaak jonger voor dan zij zijn en geven zich voor ‘Marokkaan’ uit, omdat dit beter in de markt ligt. De geïnterviewden jongens hadden overigens wel allemaal ervaring met prostitutie voordat zij meerderjarig waren.³⁴

Actie tegen pooiers

In augustus 2007 startten de Rode Draad en Vakwerk een actie tegen pooiers. Met stickers en posters in de ramen maakten prostituees pooiers erop attent niet gediend te zijn van de vele pooiers die op de Wallen rondhangen en het feit dat mensenhandel strafbaar is. Onder de leus: “*pimp free zone, pimping is forbidden in the Netherlands*” hopen de organisaties en vrouwen de pooiers zenuwachtig te maken. Zij hebben niet de illusie dat de actie voldoende is om van de pooiers af te komen.³⁵ Volgens een woordvoerder van de Rode Draad had de actie, naast veel media-aandacht, verschillende effecten. Zo gaf het uitdelen van de posters een indicatie van welke vrouwen verhandeld zijn, omdat dergelijke vrouwen het materiaal niet wilden/mochten aannemen. Daarnaast diende het voor sommige klanten als certificering. Dergelijke klanten wilden alleen nog naar binnen bij vrouwen die een *pimp-free-zone* sticker/poster in de ramen hadden. In Polen hadden zusterorganisaties plannen om navolging aan de stickeractie te geven, al is onduidelijk of dit plan daadwerkelijk van de grond gekomen is.³⁶

Geen prostituees onder de 21 jaar

Haagse raamexploitanten tekenden in 2008 een overeenkomst waarmee ze afspraken geen meisjes onder de 21 meer in de ramen te laten werken. Dit om uitbuiting door pooiers tegen te gaan. Veel prostituees die uitgebuit worden door een loverboy zijn tussen de 18 en 21 jaar oud. Vanaf 21 worden vrouwen geacht minder kwetsbaar voor loverboys te zijn. Het initiatief van de Haagse exploitanten beoogde de voorzet te zijn voor nationale wetgeving die prostitutie onder de 21 verbiedt. Hierover zijn de meningen echter verdeeld. Sommige gemeenten en politieke partijen zijn voorstander van een dergelijke maatregel. Tegenstanders geven echter aan dat het vooral prostituees naar de illegaliteit zal jagen.

33 D.d. 7 februari 2008.

34 Korf e.a., 2009.

35 Bericht op de website van de Rode Draad (www.rodedraad.nl/index.php?id=649) en in verschillende media, waaronder *Actie van prostituees tegen pooiers*, de Volkskrant, 24 augustus 2007.

36 Mondelinge informatie de Rode Draad, 25 mei 2009.

7.3 Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

7.3.1 (Beleids)ontwikkelingen

De strafrechtelijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit ligt bij het OM en de politie, maar gemeenten hebben de mogelijkheid om via bestuurlijke maatregelen criminaliteit te frustreren – door condities te scheppen of te veranderen waardoor er minder mogelijkheden zijn voor georganiseerde misdaad of waardoor dit minder aantrekkelijk wordt.³⁷ De preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, één van de pijlers uit het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad,³⁸ wordt nader geconcretiseerd in het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad.³⁹ Centraal in dit programma staat de rol van het lokale bestuur bij de bestrijding van georganiseerde misdaad, naast samenwerking en informatie-uitwisseling. De aanpak clustert problemen en oplossingen in zes pijlers, namelijk 1) de organisatie van de bestuurlijke aanpak, 2) het verkrijgen en gebruiken van relevante informatie, 3) *pilots* operationele toepassing middels bestuurlijke aanpak, 4) internationale samenwerking, 5) het vergroten van de bewustwording en 6) het borgen van kennis en expertise. Enkele maatregelen uit dit programma worden hieronder besproken; andere komen, waar relevant, in andere delen van dit hoofdstuk aan de orde.

Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)

In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad is onder meer vastgelegd dat er tien regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) komen met de taak gemeenten te ondersteunen bij het voorkomen en verminderen van georganiseerde misdaad.⁴⁰ De RIEC's vormen een informatieknooppunt waarbinnen informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten wordt verzameld en geanalyseerd, om tot een beeld te komen van de lokale verwevenheid van de onder- en bovenwereld en te kunnen adviseren over de bestrijding daarvan. Daarnaast worden gemeenten ondersteund bij de inzet van BIBOB en worden instrumenten ontwikkeld voor sectoren en branches die niet onder de Wet BIBOB vallen. Ter invulling van deze taken zullen de expertisecentra samenwerken met diverse relevante partners, waaronder gemeenten, politie, OM, Belastingdienst en de bijzondere opsporingsdiensten. De RIEC's zullen ook een bijdrage leveren aan de bestrijding van mensenhandel. Het is de bedoeling dat alle RIEC's in 2009 operationeel zijn.⁴¹

37 Stol & van Wijk, 2008.

38 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

39 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11).

40 De regionale centra worden aangestuurd door een korpsbeheerder.

41 Uit de voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel blijkt dat de RIEC's nog druk doende zijn met opstarten en er nog geen sprake is van een geïntegreerde lokale aanpak vanuit een platformfunctie. Ook de *quick win* die geformuleerd is met betrekking tot de 'koppeling tussen RIEC en EMM' is nog niet zover als verwacht. Binnenkort zal met betrekking tot deze *quick win* een *pilot* worden gestart in een aantal RIEC's. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

Hoe de RIEC's precies te werk zullen gaan is nog niet uitgekristalliseerd, de RIEC's zijn nog in ontwikkeling.⁴² Daarnaast zal een landelijk informatie- en expertisecentrum worden ingericht.

Modelconvenant

In september 2008 is, ten behoeve van de samenwerking met en informatie-uitwisseling tussen openbaar bestuur, politie, OM, BOD's, en de Belastingdienst, het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad en een bijbehorend modelconvenant opgesteld. Op basis van deze documenten kan informatie worden uitgewisseld zonder op bezwaren te stuiten van het College Bescherming Persoonsgegevens. Op basis van ervaringen met het convenant zal worden bezien of nog andere maatregelen noodzakelijk zijn, zoals het aanpassen van wet- en regelgeving.

Bestuurlijke rapportages

In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad worden, naast de RIEC's, ook andere maatregelen voorgesteld ter versterking van de informatiepositie van het bestuur en de informatie-uitwisseling met (keten)partners. Eén daarvan is het verbeteren van bestuurlijke dossiers (ook bestuurlijke rapportages genoemd). Bij opsporingsactiviteiten komt soms informatie naar voren die relevant is voor het bestuur. Bijvoorbeeld omdat daarmee meer zicht ontstaat op misdaad stimulerende en/of faciliterende factoren, personen of instanties. Voor een integrale aanpak is het noodzakelijk dat politie en OM het bestuur hierover informeren. Om die reden is het instrument van de bestuurlijke rapportage geïntroduceerd. Dit is een schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden. Het bestuur kan dan, desgewenst, passende bestuurlijke maatregelen treffen. Deze rapportages vormen een belangrijk element van de integrale c.q. bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en de aandacht hiervoor is dan ook sterk toegenomen. Op dit moment is er bij de politie onvoldoende capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van bestuurlijke rapportages en is de kwaliteit van de rapportages voor verbetering vatbaar.⁴³ Ook zijn er signalen dat het bestuur (gemeenten) niet altijd reageert op bestuurlijke rapportages, al wordt dit steeds beter.⁴⁴ Daarom zijn verschillende activiteiten ondernomen om deze en

42 De expertisecentra moeten een bovenregionale functie vervullen om waterbedeften tegen te gaan en kennis op nationaal niveau te verzamelen en uit te wisselen. Tegelijkertijd moeten de expertisecentra voldoende aansluiten op de regionale behoeften. Om aansluiting op de regionale behoeften te maximaliseren, is ervoor gekozen om geen uniform inbeddingsmodel voor te schrijven, maar de inrichting van de RIEC's vrij te laten. Na afloop van de *pilotfase* wordt bezien of eenduidige inbedding alsnog noodzakelijk is. Bron: Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11), p.5-7; mondelinge informatie projectleider Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, 3 april 2009.

43 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

44 Mondelinge informatie LEM; Korpsmonitor 2007. In de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aangegeven dat RIEC's een bewakende en ondersteunende

andere knelpunten op te lossen. Zo wordt nagegaan hoe de bestuurlijke rapportages kunnen worden verbeterd,⁴⁵ wordt een politieopleiding voor het opstellen van bestuurlijke rapportages ontwikkeld, worden vaker bestuurlijke rapportages opgesteld (onder meer in het kader van de programmatische aanpak) en komen er financiële middelen beschikbaar voor informatieofficieren bij het OM en capaciteit bij de politie, voor het verrichten van analyses met een bestuurlijke blik.⁴⁶ Ook zal onderzoek worden verricht naar de bestuurlijke rapportages die door de politie worden opgesteld en de opvolging daarvan.⁴⁷ Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2013 in alle blijvend delictgevaarlijke situaties wordt nagegaan of een bestuurlijke rapportage noodzakelijk is en zo ja, dat deze daadwerkelijk wordt opgemaakt.⁴⁸ Dit staat naast andere initiatieven die worden ontwikkeld om de informatiepositie van het bestuur te verbeteren.⁴⁹

Preventieve doorlichting potentieel kwetsbare sectoren

Met dit instrument worden voor beïnvloeding door georganiseerde misdaad kwetsbare onderdelen van het bedrijfsleven in kaart gebracht. Aan de hand daarvan kunnen maatregelen worden uitgewerkt om de gesignaleerde kwetsbaarheden te verminderen of weg te nemen. In opdracht van het Ministerie van Justitie zijn de afgelopen jaren onder meer de transportsector en de cannabissector doorgelicht. Ook zijn er plannen voor het uitvoeren van (georganiseerde) misdaadrisicoanalyses, waarbij beleid, regelgeving en projecten worden doorgelicht op kwetsbaarheid voor misbruik door de georganiseerde misdaad.⁵⁰

rol kunnen vervullen in het volgen en uitvoeren van de aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

- 45 Eén van de *quick wins* van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel betreft het vaststellen van criteria voor een bestuurlijke rapportage. De voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak vermeldt dat inmiddels de randvoorwaarden voor het instrument verder ontwikkeld en verfijnd zijn. Overwogen wordt om te streven naar een standaardwerkwijze wat betreft de vorm en inhoud. Bron: Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.
- 46 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.
- 47 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11). In de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aangegeven dat RIEC's een bewakende en ondersteunende rol kunnen vervullen in het volgen en uitvoeren van de aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages. Binnen de *pilot 'koppeling RIEC aan EMM'* zal met het oog hierop ook geëxperimenteerd worden met bestuurlijke rapportages. (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).
- 48 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11); Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.
- 49 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11).
- 50 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

7.3.2 Bestuurlijke instrumenten

Gemeenten beschikken over verschillende bestuursrechtelijke middelen om criminele activiteiten op lokaal niveau tegen te gaan. Zo is in bepaalde branches, waaronder de seksbranche, de Wet BIBOB van toepassing. Maar er zijn meer instrumenten. Deze worden in deze paragraaf besproken.⁵¹

Verordeningen en vergunningen

Op lokaal niveau kan een gemeente gebruik maken van verschillende vergunningen en verordeningen om misdaad tegen te gaan, waaronder de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).⁵² Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld, via de APV, voor kiezen bepaalde branches vergunningplichtig te maken. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om deze branches te screenen en zo nodig de vergunning te weigeren of in te trekken. Sluiting is ook mogelijk op basis van de overlastverordening.⁵³ Zo is de Haarlemse seksclub Esther, waar vier vermoorde mannen werden gevonden, in 2000 op last van de burgemeester gesloten. Vanuit overlastperspectief kan voor een aangewezen gebied bijvoorbeeld ook een verwijderingsbevel in de APV worden opgenomen. Ook de mogelijkheid om preventief te fouilleren en camera's te plaatsen in prostitutiegebieden – waarvan verschillende gemeenten gebruik maken – wordt vastgelegd in de APV.

APV in Alkmaar

De gemeente Alkmaar heeft gebruik gemaakt van de APV om het 'souteneurs en hun handlangers moeilijk te maken'.⁵⁴ Ten einde de overlast die gepaard gaat met raamprostitutie en met name de randverschijnselen die daarmee gepaard gaan te voorkomen of te beperken⁵⁵ is het volgens art. 3.2.6 lid 2 van de APV verboden 'zich op een openbare plaats op enigerlei wijze dwingend te bemoeien met een prostituee'.⁵⁶ Uit de toelichting op de APV blijkt dat onder "zich op dwingende wijze bemoeien" onder andere wordt verstaan: 'prostituees min of meer gedwongen begeleiden van en naar hun werkplek, geld aannemen van prostituees, drank of verdovende middelen aan een prostituee verstrekken, zich agressief gedragen ten opzichte van een prostituee, enz.'. Het artikellid voorziet, aldus de toelichting, met name op het gedrag van souteneurs, maar is uiteraard van toepassing op eenieder die aan de begripsomschrijving vol-

- 51 De beschrijving van deze instrumenten is deels gebaseerd op informatie van de website www.bestuurlijk-handhaven.nl van het Centrum Criminaliteitsbeheersing Veiligheid (CCV). Zie voor instrumenten ook Hart van Amsterdam. Strategienota Coalitieproject 1012, pp.38-39.
- 52 Niet al deze verordeningen en vergunningen zijn in elke gemeente hetzelfde geregeld en niet elke gemeente zal van al deze vergunningen en verordeningen gebruik maken: op dit gebied bestaat een lokale autonomie. Op grond van artikel 149 Gemeentewet maakt de gemeenteraad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. In samenhang met artikel 108 Gemeentewet is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Bij het vaststellen moet rekening worden gehouden met de juridische bovengrens (hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (de privacy van de burger).
- 53 Dit kan een zelfstandige verordening zijn of deel uitmaken van de APV.
- 54 Gemeente Alkmaar, Commissie Bestuur & Middelen, 2009. Nota Integrale aanpak prostitutieproblematiek Alkmaar 2009.
- 55 Gemeente Alkmaar, Toelichting artikelsgewijs Algemene Plaatselijke Verordening.
- 56 Artikel 3.2.6 lid 2 APV Alkmaar, nr. 105.

doet.⁵⁷ Personen die zich op dergelijke dwingende wijze met een prostituee bemoeien, kunnen volgens lid 5 van hetzelfde artikel door een politieambtenaar bevolen worden 'zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen'.⁵⁸

Gemeenten hebben tevens de mogelijkheid om een ruimtelijk vestigingsbeleid met betrekking tot bepaalde bedrijvigheid te voeren (middels het bestemmingsplan). Zo is het wegbestemmen van ongewenste economische activiteiten mogelijk via aanpassing van de bestemmingsplannen.

De overheid vindt dat schaarse woningen evenwichtig en rechtvaardig verdeeld moeten worden. Daarom heeft het parlement, in navolging van eerdere wetten op dit terrein, in 1993 de Huisvestingswet aangenomen. Uitgangspunt van deze wet is de vrije vestiging van burgers. Tegelijkertijd geeft de wet gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen aan de verdeling van de woonruimte. Eén van de middelen die gemeenten daarbij ter beschikking staan, is de huisvestingsvergunning. De huisvestingsvergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken wanneer in een woning illegale prostitutie plaats vindt. Een recente wijziging van de Huisvestingswet wordt besproken in Hoofdstuk 2.

Op enkele uitzonderingen na hebben alle gemeenten in de APV regels gesteld ten aanzien van prostitutie en seksinrichtingen, al dan niet op basis van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een vergunningplicht voor seksinrichtingen is een veel voorkomende bepaling in de APV, evenals voorwaarden waaronder exploitanten een vergunning kunnen verkrijgen en voorwaarden met betrekking tot de uitvoering van het bedrijf. De meeste gemeenten hebben de handhaving van de prostitutievoorschriften en sancties op overtredingen nader bepaald in de APV. Het komt voor dat in de APV het maximum aantal te verlenen vergunningen is vastgelegd. Gemeenten die een nulbeleid nastreven bepalen soms dat maximaal één vergunning zal worden verleend, om zo prostitutie binnen de gemeente te ontmoedigen.⁵⁹

Vergunningen kunnen dus ook worden geweigerd op grond van een plaatselijke APV. Zo weigerde de gemeente Nijmegen bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning voor de exploitatie van een raamprostitutiebedrijf. De plaatselijke APV schreef voor dat een vergunning mag worden geweigerd indien er aanwijzingen zijn dat in het seksbedrijf personen zijn in strijd met artikel 250a Sr.⁶⁰ De gemeente baseerde zich in dit geval op controles van de politie waarin overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet in de onderhavige seksinrichting werden geconstateerd. Het verweer van de beheerder, dat hem geen verwijt kan worden gemaakt omdat hij niet aanwezig was ten tijde van de controles, trof geen doel. De desbetreffende APV schept naar oordeel van de rechtbank een medever-

57 Gemeente Alkmaar, Toelichting artikelsgewijs Algemene Plaatselijke Verordening.

58 Gemeente Alkmaar, APV Alkmaar, nr. 105.

59 Francq e.a., 2007, pp.411 – 526.

60 Opmerkelijk genoeg spreekt de APV (en de rechtbank) van het – toen – reeds vervallen artikel 250a (oud) Sr en niet van het op dat moment van toepassing zijnde mensenhandelartikel 273f Sr.

antwoordelijkheid voor zowel de exploitant als de beheerder om de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat het toezicht op de gang van zaken in de seksinrichting structureel gegarandeerd is.⁶¹

APV Eindhoven

Een ander voorbeeld van een mogelijkheid om met behulp van lokale verordeningen mensenhandel aan te pakken, is te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Eindhoven. Deze APV en de bijbehorende beleidsregels (het Horecastappenplan) zijn gericht op het aanpakken van uitbuiting in de horeca, door bestuurlijk op te treden wanneer vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning worden aangetroffen.

De APV van de gemeente Eindhoven bepaalt in artikel 2.3.1.5 (in navolging van art. 2:30 van de model – APV van de VNG) dat de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.3.1.4 geldende sluitingsuren kan vaststellen of tijdelijke sluiting kan bevelen.⁶² Ten aanzien van horecabedrijven is het handhavingsbeleid van de gemeente vastgelegd in het Horecastappenplan.

Bijzonder voor de aanpak van mensenhandel is paragraaf 9.a van dit stappenplan. Deze paragraaf betreft 'horecabedrijven, niet zijnde een seksinrichting' en bepaalt dat zowel de aanwezigheid van illegale werknemers/werkneemsters (9.a.1.) als de aanwezigheid van illegale prostituees/minderjarige prostituees (9.a.2.) in een horecabedrijf, reden zijn voor bestuurlijk ingrijpen. Anders dan uit de tekst blijkt, heeft paragraaf 9.a., volgens de toelichting bij het Horecastappenplan, als doel om naast strafrechtelijk ook bestuurlijk te kunnen optreden tegen exploitanten van horecabedrijven waarin illegale vrouwen worden uitgebuit en mogelijk tot prostitutie worden gedwongen.⁶³

Het stappenplan schrijft een getrapte werkwijze voor. De leidinggevende wordt bij een eerste overtreding altijd schriftelijk gewaarschuwd. Bij een tweede overtreding kan de inrichting waar illegale werknemers te werk zijn gesteld maximaal zes maanden gesloten worden. Bij een derde overtreding wordt deze sluitingstermijn verlengd naar twaalf maanden. Wanneer illegale prostituees of minderjarige prostituees worden aangetroffen in een horeca-inrichting kan de inrichting al bij een tweede overtreding voor maximaal twaalf maanden worden gesloten.⁶⁴

De ABRvS boog zich in 2007 over art. 2.3.1.5 van de APV van Eindhoven en de toepassing hiervan op een horecaonderneming, waarin werknemers zonder tewerkstellingsvergunning werden aangetroffen. In casu had de burgemeester, conform het horecastappenplan, een horecabedrijf gedurende zes maanden gesloten, nadat er op drie verschillende momenten vier vreemdelingen aangetroffen waren die in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen in het bedrijf aan het werk waren.⁶⁵ Volgens de burgemeester – en naar het eerdere oordeel van de rechtbank Den Bosch – was tevens sprake van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon.⁶⁶

Verwijzend naar een uitspraak van 14 februari 2007, waarin de Raad van State oordeelde dat het tewerkstellen van al dan niet illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet

61 Rb. Arnhem, 17 juli 2008, LJN: BD8738.

62 Art. 2.3.1.5. Algemeen Plaatselijke Verordening, gepubliceerd in Gemeenteblad 33, 2008.

63 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791. De toelichting op paragraaf 9.a. Horecastappenplan is opgenomen in het 'Burgemeestersdossier beslissingsblad' van 10 februari 2005 tot wijziging van het Horecastappenplan.

64 Paragraaf 9.a. van het Horecastappenplan 2005, gemeente Eindhoven, Stadsdeelkantoor Centrum.

65 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791.

66 Rb. Den Bosch, 7 november 2006, zaak nr: AWB 06/100.

beschikken over een vereiste tewerkstellingsvergunning een inbreuk op de openbare orde vormt,⁶⁷ oordeelde de Afdeling in dit geval dat de burgemeester van Eindhoven bevoegd was op basis van art. 2.3.1.5. lid 1 van de APV tot sluiting van het horecabedrijf over te gaan. De burgemeester heeft het begrip openbare orde dan ook niet te ruim geïnterpreteerd, aldus de Raad van State.⁶⁸

Overigens zet de ABRvS in casu – opmerkelijke – vraagtekens bij de toepassing van paragraaf 9.a. van het Horecastappenplan. De Afdeling acht uit de processen-verbaal niets gebleken van ‘ernstige uitbuiting, mensenhandel en/of gedwongen prostitutie’, onder meer omdat ‘uit de processen-verbaal waarin de door gepleegde overtredingen zijn weergegeven blijkt dat de aangetroffen werkneemsters allen meerderjarig waren.’ De processen-verbaal bevatten voorts enkele aanwijzing dat sprake zou kunnen zijn van ‘ernstige uitbuiting, mensenhandel en/of gedwongen prostitutie van de werkneemsters’. Om deze redenen oordeelde de ABRvS uiteindelijk dat de gevolgen van de sluiting gedurende de maximale termijn van zes maanden onevenredig zijn in verhouding met het besluit te dienen doelen.⁶⁹

In een nieuwe beslissing op bezwaar moet ook de vraag worden beantwoord of de toepassing van paragraaf 9.a. – in aanmerking nemende wat hiermee wordt beoogd – in dit geval aangewezen was. In bezwaar adviseert de Commissie voor bezwaarschriften dat hiervan sprake is. Op andere gronden wordt het bezwaar echter gegrond verklaard: de lange duur tussen de nieuwe beslissing op bezwaar en de uitspraak van de Raad van State (elf maanden).⁷⁰

Bestuurlijke boete

Op 14 januari 2009 zijn de Wet BBOOR⁷¹ (Bestuurlijke Boete overlast in de openbare ruimte) en het bijbehorende uitvoeringsbesluit BBOOR⁷² in werking getreden. De wet, neergelegd in de artikelen 154b e.v. van de Gemeentewet, geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de afvalstoffenverordening (Asv).⁷³

Uit de nota van toelichting bij het Besluit BBOOR blijkt dat deze bevoegdheid geldt voor overtredingen van alle bepalingen in de APV, met enkele uitzonderingen voor zwaardere en gevaarzettende gedragingen, overtredingen die onderdeel uitmaken van de bevoegdheden van de politie en gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd. Tot deze uitzonderingen, die zijn opgenomen in een ‘negatieve lijst’ in artikel 2 van het Besluit, behoren ook overtredingen van een volgens art 151a lid 1 Gemeentewet opgestelde prostitutieverordening. Voor wat betreft prostitutie heeft de negatieve lijst uitsluitend betrekking op voorschriften betreffende de exploitatie van prostitutie. Andere gemeentelijke voorschriften omtrent

67 ABRvS, 14 februari 2007, LJN: AZ8487.

68 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791, r.o. 2.2 en 2.2.1.

69 ABRvS, 1 augustus 2007, LJN: BB0791, r.o. 2.3.1.

70 Commissie voor bezwaarschriften gemeente Eindhoven, Advies inzake bezwaarschrift X [BNRM], 30 juni 2008.

71 *Stb.* 2008, 44.

72 *Stb.* 2008, 580.

73 Ministeries van BZK en Justitie, Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte – Een handreiking voor gemeenten, juli 2009 (brochure uitgebracht door BZ en Justitie). www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr_best_boete_overlast.pdf.

prostitutie, zoals een plaatselijk tippelverbod, vallen wel onder het regime van de bestuurlijke boete.⁷⁴

Wet BIBOB

BIBOB is een belangrijk bestuurlijk instrument om (georganiseerde) misdaad te bestrijden. Toetsing in het kader van de Wet BIBOB is bedoeld om te voorkomen dat gemeenten, door middel van vergunningen en subsidies, criminele activiteiten faciliteren of ondersteunen. Drie jaar na de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is deze geëvalueerd door bureau Berenschot.⁷⁵ Ook de gemeente Amsterdam evalueerde de Wet BIBOB zoals daar toegepast.⁷⁶

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat 16% van de geënquêteerde bestuursorganen ervaring heeft met ongewilde criminele facilitering.⁷⁷ De uitvoering van de Wet BIBOB is trager op gang gekomen dan de wetgever verwachtte. Het aantal uitgebrachte adviezen nam de laatste jaren wel toe.⁷⁸ De wet wordt met name toegepast bij vergunningverlening en meer specifiek bij vergunningverlening door gemeenten op het gebied van horeca, coffeeshops en prostitutie-inrichtingen. Van de afgegeven 265 adviezen in 2008 hadden er 34 betrekking op seksinrichtingen. Onbekend is in hoeverre in deze gevallen sprake was van enig of ernstig gevaar.⁷⁹ Amsterdam, dat ten dele gebruik maakt van Bureau BIBOB, legde 124 BIBOB-dossiers voor prostitutiegerelateerde bedrijven aan (raambordeel, besloten club of seksinrichting). 83 van deze dossiers zijn, op advies van het Coördinatiebureau, voorgelegd aan het Landelijk Bureau BIBOB. In 74 gevallen bracht het Landelijk Bureau BIBOB een advies uit, waarbij dit advies in 59 gevallen 'ernstig gevaar' inhield. De adviezen van het landelijk bureau worden vervolgens door Amsterdamse coördinatiebureau getoetst. In acht gevallen, waarin een advies uitgebracht was dat enige of ernstige mate van gevaar betrof, werd het advies *niet* opgevolgd.⁸⁰

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt verder dat de wet in mindere mate wordt gebruikt om eerdere vergunningen in te trekken. Eén vijfde van de respondenten geeft aan een preventieve werking van de Wet BIBOB te ervaren. Bestuursorganen geven aan dat een uitbreiding van de Wet BIBOB naar belwinkels, uitzendbureaus en de vastgoedsector wenselijk zou zijn.

74 Besluit BBOOR: Stb. 2008, 580.

75 De Voogd e.a., 2007.

76 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

77 50% van de bestuursorganen en ZBO's die bij verlening van vergunningen de Wet BIBOB kunnen toepassen zijn geënquêteerd.

78 Bureau BIBOB, 2009.

79 In algemene zin constateerde Bureau BIBOB in 2008 179 gevallen van (enige) mate van gevaar dat een beschikking zou kunnen worden benut voor het begaan van strafbare feiten te begaan. In 113 gevallen betrof het zelfs 'ernstig gevaar'. Het Bureau concludeert in haar jaarverslag dat gemeenten dus goed in staat zijn te beoordelen wanneer een BIBOB advies nodig is.

80 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

Jurisprudentie over de toepassing van de Wet BIBOB geeft volgens Berenschot weinig aanleiding om te twifelen aan de juridische houdbaarheid van de wet of de zorgvuldigheid waarmee met de toetsing wordt omgegaan. Toch leidt de wet tot vragen die vervolgens aan de rechter worden voorgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van de betrouwbaarheid van informatie waarop een BIBOB-advies kan zijn gebaseerd.

CIE-informatie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed op 27 februari 2008 een tweetal uitspraken over het gebruik van informatie die afkomstig is van de Criminele Inlichtingen Eenheid. Een van deze uitspraken betrof een zaak waarvan de betreffende appellant een exploitatievergunning voor een prostitutie-inrichting werd geweigerd vanwege een ernstig gevaar dat de onderhavige vergunning zou worden gebruikt voor 'vrouwenhandel'. Het Bureau BIBOB kwam tot deze conclusie op grond van informatie van het CIE. In dit geval kon door de CIE geen oordeel over de betrouwbaarheid van de CIE-informatie worden gegeven, omdat die betrouwbaarheid voor de CIE niet controleerbaar was. Omdat de betrouwbaarheid van de informatie in dit geval niet controleerbaar was, kon daaraan minder betekenis worden toegekend dan in geval die betrouwbaarheid op een andere manier zou zijn bevestigd. Aan die informatie kon alleen dragende betekenis toekomen, als sprake zou zijn van een combinatie met andere, soortgelijke informatie, die overtuigend en duidelijk zou zijn en die direct was terug te voeren op betrokkene. In casu was daar volgens de Afdeling geen sprake van.⁸¹

In de tweede uitspraak zag de Afdeling geen grond voor het oordeel van de rechtbank dat de geregistreerde CIE-informatie alleen dan een belangrijke onderbouwing kan vormen voor een ernstig vermoeden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet BIBOB, indien dit in verband staat met veroordelingen of transacties dan wel opsporings- en vervolgingsacties die in hetzelfde vlak liggen. Wel dient als uitgangspunt te gelden dat dergelijke informatie slechts in combinatie met andere feiten en omstandigheden die in dezelfde richting wijzen voldoende grond oplevert voor zulk een vermoeden, aangezien de betrouwbaarheid en relevantie van de informatie uit het register niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Het gewicht dat aan een registratie kan worden toegekend kan per geval verschillen, hetgeen onder meer afhangt van het aantal registraties, de waardering van de betrouwbaarheid van de bron(nen), de mate waarin de registratie is gespecificeerd, de datum van het geregistreerde feit en hetgeen daaromtrent overigens bekend is. De Afdeling oordeelde dat de bevindingen van het Bureau, zoals ten grondslag gelegd aan de besluiten van de gemeente, onvoldoende steun boden voor de conclusie dat sprake was van ernstig gevaar voor misbruik van de vergunningen. De besluiten hadden daarom niet op de adviezen van het Bureau mogen worden gebaseerd.⁸²

Met deze uitspraken heeft de Afdeling de eisen voor het gebruik van CIE-informatie aanzienlijk aangescherpt door – afhankelijk van de aard van de informatie – ook aanvullend bewijs te eisen. Dit aanvullende bewijs moet overtuigend, duidelijk en direct herleidbaar tot de betrokken partij(en) zijn.

Ook door de gemeente Amsterdam wordt de Wet BIBOB veelvuldig ingezet als bestuurlijk instrument om de georganiseerde criminaliteit achter seksbedrijven terug te dringen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde met betrekking tot weigering van een exploitatievergunning voor seksbedrijf Yab Yum dat, anders dan informatie uit het register zware crimi-

81 ABRvS, 27 februari 2008, LJN: BC5265, onder 2.6-2.9.

82 ABRvS, 27 februari 2008, LJN: BC5259, onder 2.2-2.6.

naliteit van het CIE, de betrouwbaarheid van politiemutaties en de betekenis die daarin mag worden toegekend zonder onderliggende stukken niet als voldoende worden beoordeeld. Uiteindelijk concludeerde de Afdeling op andere gronden dat weigering van de vergunning terecht was.⁸³ Overigens kon – na sluiting door de gemeente enige tijd eerder – Yab Yum doorgaan als escortbedrijf, omdat destijds in Amsterdam nog geen vergunningplicht gold ten aanzien van de escort.

Een andere uitspraak werd gedaan door de Rechtbank Alkmaar in een zaak waarbij de gemeente Den Helder een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet weigerde op basis van een advies van Bureau BIBOB. Aan de conclusie van het advies dat sprake is van ernstig gevaar, is het zeer ernstige vermoeden ten grondslag gelegd dat verzoeker (een raamexploitant) in relatie stond tot mensenhandel.⁸⁴ Dit zeer ernstige vermoeden is blijkens het advies onder andere⁸⁵ gebaseerd op de constatering dat de verzoeker van de vergunning betrokken was bij de tewerkstelling van illegale prostituees. De voorzieningenrechter concludeerde dat de bestuurlijke boete op grond van een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen weliswaar een punitieve sanctie is, maar dat geen sprake is van een strafbaar feit. Een dergelijke overtreding heeft volgens de rechtbank overigens geen betrekking op de relatie tussen de aanvrager van de vergunning en het mogelijk zullen plegen van mensenhandel.

Er is vanuit diverse gremia wel kritiek op de Wet BIBOB. Enerzijds vanwege de ingrijpende gevolgen van de toetsing. Antecedenten of het hebben van zakelijke verbanden met criminelen blijkt voldoende om een vergunning te weigeren. Het overtuigen en bewijzen, zoals in een strafzaak, is niet nodig.⁸⁶ Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Overkleef-Verburg beargumenteert dat BIBOB in feite leidt tot bedrijfs- en beroepsverboden, waarmee het grondrecht op eigendom en de vrijheden van beroep, dienstverlening en ondernemersschap onder druk komen te staan.⁸⁷

Anderzijds zou de wet een beperkte werking hebben in de strijd tegen criminele activiteiten als mensenhandel. Uit ervaringen in Limburg en Amsterdam blijkt bij toepassing van de Wet BIBOB een waterbedeffect op te treden: criminelen verschuiven bijvoorbeeld investeringen naar bedrijfspanden waarvoor geen vergunning nodig is en waarop de BIBOB aanpak dus niet van toepassing is. Het Van Traa-team te Amsterdam constateert bovendien dat misstan-

83 ABRvS, 8 juli 2009, LJN: BJ1892. Afdeling oordeelde dat overname van Yab Yum destijds heeft plaatsgevonden onder bedreiging en mogelijke afpersing van de voormalige eigenaar van Yab Yum. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt dat er een verband is tussen de Hells Angels en de overname onder bedreiging en mogelijke afpersing. Die band van de Hells Angels met Yab Yum is gebleven. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak had de gemeente voldoende aanwijzingen om daaraan een “redelijk vermoeden te kunnen ontlenen dat de Hells Angels betrokken zijn geweest bij de overname van Yab Yum, dat Yab Yum door de overname binnen de invloedssfeer is gebracht van een crimineel circuit waarvan de Hells Angels deel uitmaakten en dat dit is gemaskeerd door de betrokkenheid van de huidige exploitant van Yab Yum”.

84 Art. 273f, derde, vierde en vijfde lid Sr.

85 Tevens was de verzoeker ooit gehoord als getuige in een mensenhandelzaak, stond hij geregistreerd in het overvallenregister en zou hij vuurwapengevaarlijk zijn.

86 Wel moet aannemelijk gemaakt en gemotiveerd worden waarom er een risico bestaat dat misbruik van de vergunning/subsidie gemaakt wordt.

87 Binnenlands bestuur, 7 maart 2008; Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

den door de bestuurlijke aanpak alleen niet verdwijnen. Een bredere aanpak is nodig om onder andere mensenhandel te voorkomen.⁸⁸ Gemeenten pleiten voor een centrale registratie (zwarte lijst) van afgewezen vergunningen op basis van BIBOB, om uitwijkgedrag (het waterbedeffect) te voorkomen.

Er is meer kritiek. Zo mag een aanvrager wiens vergunning is geweigerd, het negatieve advies alleen inzien (en geen kopieën of aantekeningen maken). Inzage in de onderliggende bronnen is in het geheel niet toegestaan en het advies mag niet worden overgelegd aan de bezwarencommissie van een gemeente, die moet beoordelen of een vergunning terecht is geweigerd.⁸⁹ Ook verzwart de Wet BIBOB de administratieve lasten voor ondernemers en bestuursorganen, zijn de mogelijkheden om een advies van het Landelijk Bureau te actualiseren beperkt en vallen allerlei zakelijke samenwerkingsverbanden buiten de werkingssfeer van de Wet BIBOB, zodat optreden daartegen niet mogelijk is.⁹⁰ In het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad wordt bevestigd dat de toepassing van dit middel verbetering behoeft en dat hiertoe een aantal activiteiten wordt ontplooid, waaronder een onderzoek naar de wenselijkheid van uitbreiding van de Wet BIBOB naar andere branches en andere bevoegdheden van bestuursorganen.

Uit onderzoek dat Trouw en Binnenlands Bestuur in samenwerking met onderzoeksbureau UZ3 uitvoerden onder alle 441 gemeenten in Nederland, bleek onlangs dat de meerderheid (179) van de gemeenten, helemaal niets met de Wet BIBOB doet. Vooral kleine gemeenten vinden de toetsing in het kader van de Wet BIBOB 'te tijdrovend', 'te ingewikkeld', of 'onnodig'. Het College van B&W van de gemeente Appingedam gaf in de enquête van Trouw en Binnenlands Bestuur zelfs aan bij de inwerkingtreding van de Wet BIBOB te hebben besloten geen uitvoering aan de wet te zullen geven.⁹¹

De verklaringen voor de geringe toepassing van de wet zijn omvangrijk. Allereerst zien gemeenten de Wet BIBOB als een te zwaar instrument: ook zonder de toetsing beschikken de gemeenten over voldoende informatie om een vergunningaanvraag te beoordelen. Gemeenten ondervinden daarnaast een gebrek aan vereiste expertise. Naast het herkennen van verdachte situaties, vergt ook het uitvoeren van een BIBOB-toets de nodige kennis en financiën. Andere knelpunten vormen de werking van het Landelijk Bureau BIBOB en het verkrijgen van achtergrondinformatie over ondernemers uit het buitenland.⁹²

Gemeenten onderkennen wel dat er een preventieve werking van de wet uitgaat en dat voorkomen moet worden dat, door verschillende toepassing, een waterbedeffect ontstaat. Sommige gemeenten geven aan dat ondernemers na confrontatie met een BIBOB-onderzoek verdwijnen. Andere gemeenten signaleren juist vergunningaanvragen van ondernemers die in andere gemeenten geweigerd zijn.⁹³

In reactie op het onderzoek onderstreepten de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie het belang dat ook kleinere gemeenten de wet actief gaan toepassen, en benoemden mogelijke

88 Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

89 Seminar Wet BIBOB, georganiseerd door de Universiteit van Amsterdam/Juritas, 19 september 2008.

90 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid – Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob, Vijf jaar Bibob in Amsterdam – Goede zaken, slechte zaken, 12 mei 2009.

91 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

92 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

93 *Kleine gemeenten laten wet Bibob links liggen*, Trouw, 28 augustus 2009.

aanpassingen in de wet om knelpunten bij de uitvoering te verkleinen. Eerder werd al besloten dat de RIEC's een belangrijke taak krijgen bij het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van de Wet BIBOB.⁹⁴

Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Met de VOG heeft een gemeente een snel, goedkoop en gemakkelijk instrument in handen om bij een vergunningaanvraag te controleren of een aanvrager relevante criminele antecedenten op zijn naam heeft staan. De aanvrager (dit kan zowel een natuurlijk persoon als een bedrijf zijn) krijgt deze verklaring indien zijn gedrag geen bezwaar oplevert voor een vergunningaanvraag. Een VOG is verplicht voor bijvoorbeeld onderwijzers en taxichauffeurs. Gemeenten kunnen er ook toe besluiten de VOG verplicht te stellen voor een vergunningaanvraag voor bepaalde branches, zoals exploitanten en beheerders in de prostitutiesector.

Lokaal beleid

Behalve met behulp van de APV en vergunningen kan de lokale overheid ook met behulp van een beleidsnota regels vastleggen om bepaalde vormen van criminaliteit aan te pakken. Daarnaast kan de lokale overheid een eigen invulling geven aan bepaalde wettelijke mogelijkheden. De burgemeester is bevoegd om lokaal beleid vast te stellen dat specifiek gericht is op bepaalde lokale probleemgebieden. In Amsterdam wordt momenteel beleid gemaakt gericht op prostitutiegebied 'de Wallen' (zie §7.6.3). Het strategisch verwerven van panden van eigenaren met (vermoedelijk) criminele banden wordt in dit kader toegepast in Amsterdam, Maastricht, Venlo en Rotterdam.⁹⁵

Criminelen zijn innovatief. Daarom kan het nodig zijn extra instrumenten te ontwikkelen. Hiernaar wordt onderzoek verricht.⁹⁶ Maatregelen winnen aan kracht als zij in onderlinge samenhang worden ingezet. Gemeenten hebben dan ook een belangrijke taak bij het tot stand brengen van samenwerking. Ook het delen van informatie is belangrijk. Hierop wordt hieronder ingegaan.

Van Traa-team Amsterdam

Het Van Traa-team houdt zich bezig met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.⁹⁷ Haar projecten zijn gericht op gebieden (zoals de Wallen), branches en het ontwikkelen en beter benutten van nieuwe (juridische) instrumenten (invoering Wet BIBOB, aanpassing van plaatselijke gemeentelijke verordeningen, aandringen op aanpassing landelijke regelgeving). Het opbouwen van een sterke informatiepositie is hierbij belangrijk. Het Van Traa-team heeft daarom een speciale bevoegdheid om gegevens te verkrijgen uit politieregisters. Het Van Traa-team heeft – met haar partners – al diverse successen geboekt, zoals het project Doorzon,

94 Ook de belwinkel moeten we screenen, Trouw, 29 augustus 2009.

95 Blauw opsporing, 21 juni 2008, jaargang 4, nummer 13.

96 Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 11), §2.3.8 'Onderzoek volledigheid beschikbaar instrumentarium', p.18.

97 Het Van Traa-team is voortgekomen uit het Wallenproject. Het Wallenproject is in 1997 door de Gemeente Amsterdam in het leven geroepen als reactie op het rapport *Inzake Opsporing* van de Parlementaire Enquêtecommissie Inzake opsporingsmethoden.

gericht op het onrechtmatig gebruik van woningen. Uit onderzoek bleek dat deze woningen ook werden gebruikt voor illegale prostitutie en mensenhandel.⁹⁸

7.4 Bestuurlijke aanpak mensenhandel

In deze paragraaf wordt de rol van het bestuur bij de aanpak van mensenhandel beschreven. Sommige gemeenten zijn hier al langer mee bezig, zoals Amsterdam. De werkwijze en plannen van deze gemeente worden daarom in deze paragraaf nader besproken. Dit neemt overigens niet weg dat er – momenteel – ook veel andere gemeenten zijn die hier intensief mee bezig zijn. Maar eerst wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de zogenoemde programmatische aanpak en de rol van het bestuur daarin.

Programmatische aanpak – bestuurlijke aanpak

Het opsporingsonderzoek Sneep^{NRM5} betrof een onderzoek naar een mensenhandelbende die jarenlang op grote schaal en op zeer gewelddadige en georganiseerde wijze prostituees uitbuitte in de legale prostitutiesector (vergunde raambordelen). De zaak Sneep is gekozen als *pilot* voor de programmatische aanpak, waarin diverse (keten)partners, onder wie het bestuur, met elkaar samenwerken. Hoe de programmatische aanpak vorm kreeg is geëvalueerd door het WODC en wordt beschreven in §7.6.1.⁹⁹ In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de rol van het bestuur bij de aanpak. Nadat Sneep als *pilot* voor de programmatische aanpak was gekozen, hebben afgevaardigden van het OM drie gemeenten waar slachtoffers te werk werden gesteld benaderd om hieraan mee te werken (Amsterdam, Utrecht en Alkmaar). Tijdens de ontmoetingen wordt het bestuur ook geconfronteerd met de (uiterst gewelddadige) werkwijze van de mensenhandelaren, waarbij ook foto's van mishandelde slachtoffers worden getoond. Deze aanpak mist zijn uitwerking niet. De gemeenten zijn geschokt en gemotiveerd om iets aan de mensenhandel te doen. Vanuit het OM wordt voorgesteld intensief samen te werken en informatie te delen. De gemeenten zien uit naar de bestuurlijke rapportage die dan nog in de maak is (de bestuurlijke rapportage *Schone Schijn*).¹⁰⁰ Wanneer de rapportage af is worden de daarin geconstateerde knelpunten gepresenteerd aan de lokale driehoeken van de betrokken gemeenten.¹⁰¹ Hierbij zijn ook burgemeesters en lokale beleidsmedewerkers aanwezig. De gemeentefunctionarissen geven onder meer aan dat zij ander soort informatie hadden verwacht dan in de bestuurlijke rapportage staat. Zij verwachtten feitelijke, concrete gegevens waarmee zij bestuursrechtelijk aan de slag kunnen, zoals namen van (on)bewuste faciliteerders als raamexploitanten, horeca-uitbaters en verhuurders van appartementen. Zo kunnen vergunningen worden ingetrokken als blijkt dat deze worden gebruikt voor criminele doeleinden (Wet BIBOB). De rapportage bevat ech-

98 Onder meer mondelinge informatie Van Traa-team, 9 mei 2008.

99 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van dat rapport.

100 Van Hout & van der Laan, 2008.

101 Dit is een lokaal overlegorgaan tussen vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en lokale overheid (bijvoorbeeld de burgemeester, de korps- of districtschef en de officier van justitie).

ter meer algemene (beleids)informatie, bijvoorbeeld over het signaleren van mensenhandel door gemeenten en andere betrokken instanties. Bovendien zijn gemeenten in een te laat stadium betrokken bij de programmatische aanpak. Om deze redenen heeft het onderzoek Sneep niet geleid tot bestuurlijke maatregelen tegen facilitators of andere betrokken partijen. Wel heeft deze zaak geleid tot agendering van de problematiek en wordt in de betrokken gemeenten gewerkt aan structureel beleid waarmee drempels kunnen worden opgeworpen tegen mensenhandel. Ook bij de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is duidelijk geworden dat gemeenten wat kunnen en moeten doen tegen mensenhandel en er wordt besloten ‘workshops’ voor gemeenten te organiseren waarbij zij worden gewezen op de ernst van de problematiek en de mogelijkheden deze tegen te gaan. Over de precieze invulling hiervan vindt nog overleg plaats.¹⁰² Een belangrijke vraag daarbij is hoe dit thema geprioriteerd en geagendeerd kan worden in gemeenten die ten opzichte hiervan terughoudend zijn.

Amsterdam

Het Amsterdamse prostitutiebeleid bestaat uit drie onderdelen: de dadergerichte-, de slachtoffergerichte- en de situationele aanpak. Deze worden uiteengezet in verschillende nota's¹⁰³ en hieronder toegelicht.

Kern van de ‘dadergerichte aanpak’ vormt het barrièremodel. Het idee achter dit model is potentiële daders van gedwongen prostitutie te ontmoedigen door barrières op zeven gebieden op te werpen.¹⁰⁴ Hiertoe worden instrumenten voorgesteld, zoals het inperken van het prostitutie-aanbod door het terugdringen van het aantal ramen en het zôneren van prostitutiegebieden, het versterken van de positie van prostituees door weerbaarheidscursussen en een gezondheidscentrum en het tegengaan van het crimineel gebruik van woningen.¹⁰⁵ Andere voorgestelde maatregelen ter ontmoediging van daders zijn het opleggen van verblijfsverboden aan souteneurs in prostitutiegebied en het verhogen van de minimumleeftijd voor prostituees naar 21 jaar. Daders van Nederlandse afkomst kunnen aangepakt worden door de financiële voordelen van mensenhandel met behulp van de belastingdienst en de Dienst Werk en Inkomen af te nemen. Voor daders met een islamitische achtergrond kan het inlichten van de gemeenschap over de betrokkenheid bij prostitutie straffend werken.¹⁰⁶ Voor grensoverschrijdende gedwongen prostitutie kan identiteitscontrole van prostituees een mogelijkheid bieden om prostituees die zonder, of onder valse verblijfsvergunning werken te identificeren en aan nader onderzoek te onderwerpen. Een aantal maatregelen vereist aanpassing van de

102 Onder andere met BNRM.

103 Hart van Amsterdam. Strategienota Coalitieproject 1012 (versie consultatieronde, 18 november 2008); Prostituee v/m Amsterdam (2008) en Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007–2010 (2007).

104 Barrières worden gecreëerd op het gebied van 1) arbeid, 2) ruimtelijk/fysiek, 3) economie, 4) financiën, 5) wonen, 6) entree/identiteit, 7) cultuur/religie.

105 Waarvoor samenwerking bestaat tussen politie, de gemeentelijke Dienst Wonen, woningcorporaties en de stadsdelen in de vorm van het ‘Doorzon’convenant.

106 In een aantal gemeenten wordt gekeken naar een preventieve daderaanpak via de inzet van imams.

bestaande wetgeving c.q. nieuwe wetgeving. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is een aantal maatregelen niet haalbaar gebleken (zie verderop in deze paragraaf).

Naast het opwerpen van barrières ter ontmoediging, richt de aanpak van de daders zich ook op dadergerichte preventie en opsporing en vervolging. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat jongens uit de sociale omgeving van een bekende loverboy meer kans hebben zelf tot uitbuiting van vrouwen over te gaan, dan andere jongens.¹⁰⁷ De gemeente wil de mogelijkheden voor preventie onderzoeken.

Voor de opsporing en vervolging is de aangiftebereidheid van slachtoffers van belang. Daarom richt het beleid zich op de voorlichting van prostituees.¹⁰⁸ Maar ook vervolging zonder aangifte kan succesvol zijn. Daarvoor is het van belang dat ketenpartners informatie kunnen uitwisselen.

De ‘slachtoffergerichte aanpak’ richt zich op het versterken van de positie van de vrijwillige prostituee en het ondersteunen van de slachtoffers van gedwongen prostitutie. Hiertoe worden acht concrete maatregelen voorgesteld.

Ten eerste krijgt het gemeentelijk hulp-, advies- en gezondheidscentrum, P&G292, een spilfunctie voor prostituees in Amsterdam. Sinds de opening op 3 april 2008 draagt het bij aan de veiligheid, zelfstandigheid en gezondheid (zowel lichamelijk als psychosociaal) van alle sekswerkers in Amsterdam. De medewerkers zijn getraind in het signaleren van misstanden, gaan naar de prostituees toe en bieden informatie, cursussen en gezondheidszorg. Ook zal P&G292 samenwerking aangaan met het Scharlaken Koord en uitzendbureau Randstad (ten behoeve van uitstapprogramma’s) en de Rode Draad (voor veldwerk op moeilijk bereikbare en illegale plaatsen).

Ter bestrijding van mensenhandel biedt het Amsterdamse Coördinatiepunt Mensenhandel een veilige plek voor slachtoffers. Naast opvang richt het coördinatiepunt zich op ondersteuning (juridisch en psychosociaal) en het verstrekken van een (zinvolle) dagbesteding (bijvoorbeeld door taal- en inburgeringscursussen). Ook speelt het een belangrijke rol in de integrale keten mensenhandel, waarin met verschillende organisaties wordt gewerkt aan het signaleren en voorkomen van seksuele uitbuiting, de organisatie en coördinatie van zorg aan slachtoffers en de ondersteuning van opsporing en vervolging van verdachten (zie ook §7.6.2). Streven voor de komende tijd is het uitbreiden van het aantal opvangplekken, aangezien er steeds meer slachtoffers gesignaleerd worden en de opvang hiervan niet altijd meer kan worden gegarandeerd. Bovendien zal de gemeente een *pilot* starten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel onder de 18 jaar.

Om zelfstandigheid te stimuleren moeten prostituees weten wat het arbeidsrecht voor hen kan betekenen. De Amsterdamse gemeente treedt hierover in overleg met het Ministerie van SZW. Zodra hierover duidelijkheid bestaat, worden de Amsterdamse sekswerkers via het

107 Terpstra e.a. hielden interviews met loverboys, waaruit bleek dat de jongens vaak al iemand kenden die als loverboy werkten voordat zij zelf deze stap zetten. Ook Bovenkerk noemt de aanstekelijke werking van een loverboy in een sociale groep. Zie: Terpstra e.a., 2005 en Bovenkerk, 2004, beide in: Oud beroep, nieuw beleid (2007).

108 Bijvoorbeeld door het aanbrengen van stickers in bordelen.

P&G292 geïnformeerd over de rechten en plichten. Een andere maatregel betreft het uitbreiden van de exploitatievergunning met een sociaal hoofdstuk, waarin aan de exploitant eisen gesteld worden over arbeidsomstandigheden. Invoering van de vereisten voor een vergunning gebeurt in fases, waarbij elke twee jaar geëvalueerd wordt en gekeken welke vervolgvorwaarden haalbaar zijn. De eerste fase, die in 2008 is uitgevoerd en in 2010 wordt geëvalueerd, omvat onder andere voorschriften als keuzevrijheid van de prostituees wat betreft werkkleding, medische begeleiding, het weigeren van klanten of handelingen, beschikken over eigen inkomsten, een verplicht intakegesprek tussen exploitant en prostituee dat moet uitsluiten dat er mensenhandel in het spel is en verplichtingen voor een exploitant als het verbod om zaken te doen met een vertegenwoordiger van een prostituee en het verstrekken van inkomsten- en afsprakenoverzichten aan de prostituee.

Ter controle en toezicht op de legale prostitutiebranche heeft de gemeente geld beschikbaar gesteld om vier extra gemeentelijke toezichthouders aan te stellen, waardoor alle locatiegebonden prostitutiebedrijven acht keer per jaar kunnen worden gecontroleerd, in plaats van de drie tot vier controles die nu jaarlijks in een bedrijf plaatsvinden. Ter controle van het illegale circuit bekijkt de gemeente de mogelijkheden voor multidisciplinaire controles. Daarnaast zal de prostitutiebranche als serieuze partner beschouwd worden en zal door middel van structureel overleg worden bekeken hoe de prostitutiesector een transparante branche kan worden, waarin geen ruimte is voor mensenhandel.

Bij haar pogingen om grip te krijgen op mensenhandel zijn in Amsterdam ook ideeën opgeworpen, die niet haalbaar bleken. Zo is onderzocht of er een zelfstandige exploitatie- annex beheerorganisatie opgericht kan worden voor directe verhuur van kamers aan prostituees in panden die in eigendom zijn of komen bij gemeentelijke partners in het Coalitieproject 1012. Naast de kamerverhuur aan prostituees kan de organisatie informatie verstrekken over zelfstandig ondernemen, gezondheid en veiligheid. Uit het onderzoek is voortgekomen dat de overheid vanwege het integriteitsrisico geen actieve rol moet vervullen in het faciliteren van een dergelijke organisatie.¹⁰⁹

De ‘situationele aanpak’ betreft het verminderen van gelegenheden die een afzetmarkt vormen voor criminele verbanden en alle misstanden van dien. Hierbij gaat het met name om herstructureringsmaatregelen die het postcodegebied aantrekkelijker maken, zoals bijvoorbeeld het (her)ontwikkelen van het Beursplein, het Oudekerksplein en het Fortis gebouw en het herinrichten van de openbare ruimte van (onder andere) het Damrak-Rokin. Daarnaast beziet de herstructurering op een vermindering van economisch laagwaardige en crimino-

109 Op verzoek van raadsleden van Groenlinks heeft de gemeente Amsterdam onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een ‘gemeentebordeel’: een type seksinrichting, waarbij tussen de woningcorporatie als eigenaar van een pand en de zelfstandig ondernemende prostituee een stichting staat, belast met de intake van de sekswerkers en het beheer van het pand. In de loop van 2008 vielen echter steeds meer partners in het project af. Vanwege het integriteitsrisico voor gemeente of daaraan gelieerde bedrijven kondigde de gemeente in de Strategienota Coalitieproject 1012 aan geen actief faciliterende (financierende) rol te zullen spelen. In juli 2008 trok ook de woningcorporatie Stadgoed NV zich terug, omdat het risico op uitbuiting van vrouwen niet uit te sluiten is, hoe goed er ook gecontroleerd wordt.

gene functies, zoals coffeeshops, gokautomatenhallen en seksinrichtingen, in een aantal specifieke straten.

7.5 Bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector

In 2000 werd het algemeen bordeelverbod opgeheven en kregen gemeenten de bevoegdheid om via een vergunningstelsel de prostitutiebranche te reguleren. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de bestuurlijke handhaving in de prostitutiesector vorm krijgt (§7.5.1) en hoe de bestuurlijke controles in de praktijk verlopen (§7.5.2).

7.5.1 Regie en taakverdeling

De regie over het prostitutiebeleid ligt bij de gemeente. Zij verleent vergunningen en toetst preventief de vergunningvoorwaarden. De gemeenten hebben ook de taak te controleren of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd. Deze taak is, waar het de controle op illegaliteit en minderjarigheid/dwang (mensenhandel) betreft, door de meeste gemeenten uitbesteed aan de politie (vanuit de gedachte dat het hier gaat om (zware) criminaliteit waarvoor de politie beter is toegerust). Desondanks blijven gemeenten hier zelf verantwoordelijk voor en worden zij ook geacht de regie hierover te voeren. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten (nog) te weinig invulling en sturing geven aan deze taak.¹¹⁰ Zo is in het kader van het project 'Handhaven op Niveau'^{NRM5} afgesproken dat gemeenten de binnen de gemeentegrenzen opererende escortbureaus in kaart brengen en waar mogelijk informatie hierover verzamelen.¹¹⁰ In de meeste gemeenten voert de politie deze taak uit, in slechts een enkel geval financieel gecompenseerd door de gemeente.¹¹¹ Soms is de taakverdeling tussen gemeente en politie niet duidelijk. Het feit dat gemeenten zelf het prostitutiebeleid mogen bepalen brengt mee dat er verschillende regels ten aanzien van prostitutiesector en de taakverdeling gelden.¹¹²

Er is een aantal ontwikkelingen dat aan deze problematiek een eind moeten maken. De eerste is de zogenaamde 'Wet regulering prostitutie', waarin gemeenten onder meer worden 'gedwongen' tot meer uniformiteit. Deze wet wordt verder besproken in §2.4.

Ten tweede nemen steeds meer gemeenten de regie steviger ter hand. Er is onder gemeenten steeds meer kennis en besef dat mensenhandel in elke gemeente kan voorkomen en dat het belangrijk is dat hiertegen wordt opgetreden. Sommige gemeenten zijn hierin al verder. In bijvoorbeeld de regio Rotterdam-Rijnmond, waar de politie kon aantonen dat ook in kleinere gemeenten wel degelijk sprake was van mensenhandel, werden bestuurders in die ge-

110 Ook bekend als de 'drie eerste stappen van HON'.

111 LEM; OOM; Korpsmonitor 2007.

112 Overigens is er inmiddels een 'Wegwijzer prostitutiebeleid', om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen of verbeteren van prostitutiebeleid. Zie: http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/prostitutiebeleid/. Het CVV wil ook informatie over preventieve projecten en de dadergerichte aanpak in de wegwijzer opnemen.

meenten daardoor zeer gemotiveerd dit probleem aan te pakken. Ook zoeken steeds meer gemeenten actief samenwerking met ketenpartners (zie §7.6.2).

Ten derde heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel in haar Plan van Aanpak maatregelen voorgesteld om op dit punt verbeteringen aan te brengen. Zij geeft aan dat de regierol van de gemeente moet worden versterkt en er een heldere taakverdeling moet komen tussen gemeente en politie en stelt hiertoe een aantal maatregelen voor. Als *quick win* is in dat Plan van Aanpak het voornemen geformuleerd om uiterlijk 1 juli 2009 te beschikken over een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie. De Voortgangsrapportage van de Task Force Aanpak Mensenhandel vermeldt dat inmiddels een eerste versie van een visiedocument over de taakverdeling gemeente – politie is geformuleerd met concrete aanbevelingen over voornamelijk de integrale controleteams. Aan een protocol/handleiding ‘toezicht vergunde prostitutiesector’ wordt nog volop gewerkt.¹¹³

Zoals vermeld wordt het toezicht op de prostitutiesector in bijna alle gemeente uitgeoefend door de politie. Ook op dit gebied ontbreekt uniformiteit. Zo gelden per gemeente verschillende bevoegdheden voor het toezicht of zijn geen bevoegdheden toegekend.¹¹⁴ De taakverdeling tussen gemeente en politie is daarmee onduidelijk en dit bemoeilijkt de handhaving. Dit kan leiden tot calculerend gedrag en verschuivingen in de prostitutiesector. Diverse betrokkenen geven aan dat over de taakverdeling tussen politie en gemeenten in de ‘lokale driehoek’ afspraken moeten worden gemaakt. Ook werd door betrokkenen gehoopt dat de ‘Wet regulering prostitutie’ hierin meer richtinggevend en bindend zou zijn. In de conceptversie van de wet is hier evenwel niet voor gekozen, met als argument dat de taakverdeling dan kan worden aangepast aan lokale omstandigheden.¹¹⁵ Het probleem dat gemeenten soms wel en soms niet bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escort en thuiswerk, vergunnen wordt wel opgelost met de ‘Wet regulering prostitutie’. In het concept-wetsvoorstel daartoe wordt bepaald dat alle seksbedrijven vergunningplichtig zijn (zie §2.4).

Bestrijding illegale prostitutie

Bestrijding van illegale¹¹⁶ prostitutie is belangrijk, ook omdat in die sector het grootste risico op mensenhandel lijkt te bestaan. De aanpak van illegale prostitutie ligt primair bij de politie, maar ook gemeenten kunnen hier een rol in spelen. Bijvoorbeeld in het kader van de APV, bij overlast, bij oneigenlijk gebruik van woningen en via het convenant vrijplaatsen (zie §7.6.3).

113 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

114 Korpsmonitor 2007, p.72.

115 De NRM heeft in haar reactie op de conceptwet het ontbreken van duidelijkheid over de taakverdeling als ernstig manco aangemerkt (zie §2.4 en Bijlage 5).

116 In de prostitutiesector wordt onderscheid gemaakt tussen de legale en de illegale prostitutiesector, waarbij met het eerste meestal de vergunde seksinrichtingen worden bedoeld en met het tweede onvergunde, maar wel vergunningplichtige seksinrichtingen. Binnen de legale sector vallen in feite ook de onvergunde niet-vergunningplichtige seksinrichtingen. Deze kunnen noch bestuurlijk worden gecontroleerd, noch kan daartegen opgetreden worden op grond van illegaliteit. Het feit dat gemeenten vrij zijn om bepaalde type seksinrichtingen niet te vergunnen heeft dus gezorgd voor een grijs gebied, waar weinig controle mogelijk is. Met de Wet regulering prostitutie wordt onder meer beoogd hier aan een eind te maken.

Daarbij zou gebruik moeten worden gemaakt van informatie die bij diverse (gemeentelijke) diensten, organisaties en beroepsgroepen aanwezig is. Uit onderzoek blijkt namelijk dat hier “heel veel bruikbare informatie” ligt.¹¹⁷ Deze informatie is echter moeilijk te vinden, ook omdat mensen zich niet realiseren dat deze informatie relevant is. In het onderzoek wordt gepleit voor een centraal punt waar men deze informatie kwijt kan en voor samenwerking tussen betrokken partijen middels een convenant. Ook de politie pleit voor een duidelijker taakverdeling ten aanzien van de bestrijding van illegale prostitutie.¹¹⁸ Volgens hen zou een debat op landelijk niveau moeten plaats vinden om “een einde te maken aan de huidige versnipperde interpretatie en invulling van deze taak”.

Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, omdat moeilijk te bewijzen is dat ergens seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden. Direct betrokkenen, zoals prostituees, klanten en exploitanten zullen niet snel belastende verklaringen afleggen. Dit maakt de bestrijding arbeidsintensief. In het algemeen wordt door de politie vooral gereageerd op meldingen van illegale prostitutie (reactief), in plaats van dat hier actief naar wordt gezocht (pro-actief). In sommige gemeenten worden zogenaamde ‘lokprostituees’ ingezet, een als prostituee vermomde politieagente, om illegale straatprostitutie tegen te gaan. Een aantal korpsen zet digitale rechercheurs in om het aanbod van (niet-vergunde) prostitutie via internet in kaart brengen en te controleren. “Als je op internet zoekt naar advertenties van seksinrichtingen, dan controleer je voor het weet de hele wereld”, zo geeft een gemeentebtenaar aan.¹¹⁹ De vraag wordt daarom regelmatig opgeworpen of dergelijke controles wel op gemeente- of regioniveau moeten plaatsvinden. Een landelijke aanpak ligt meer voor de hand.

Voor de politie is van belang dat gemeenten (en andere verantwoordelijken, zoals brandweer, Belastingdienst, Arbeidsinspectie) hun (toezichts)taken goed uitoefenen, omdat daardoor meer capaciteit overblijft om de illegale prostitutie te bestrijden. Dit is ook belangrijk vanuit het oogpunt van concurrentievervalsing: als het vergunde – en goedwillende – circuit aan regels wordt onderworpen c.q. gecontroleerd en illegale exploitanten betrekkelijk ongestoord hun gang kunnen gaan worden bonafide exploitanten benadeeld.

7.5.2 Controle op vergunningvoorwaarden

De vergunde prostitutiesector wordt onder meer gecontroleerd op signalen van illegaliteit en minderjarigheid/dwang (mensenhandel), meestal door de politie. De norm is dat prostitutiegelegenheden zes maal per jaar worden gecontroleerd door gecertificeerde¹²⁰ controleurs. Hoe vaak bedrijven in de praktijk precies worden gecontroleerd is moeilijk te achterhalen, maar uit de Korpsmonitor 2007 valt af te leiden dat dit in de meeste politieregio's met een

117 Goderie & Boutelier, 2006, p.87.

118 Korpsmonitor 2007, p.66.

119 Op de conferentie ‘Prostitutiebeleid 2008’, georganiseerd door de gemeente Den Haag, 7 februari 2008.

120 Zie ook Hoofdstuk 8. Niet alle prostitutiecontroleurs beschikken over een certificaat, onder meer doordat er te weinig opleidingsplaatsen zijn. Bronnen: Klein, 2009; Van Hout & van der Laan, 2008.

zekere regelmaat gebeurt. In sommige regio's worden bedrijven waar nooit misstanden worden gesignaleerd minder vaak gecontroleerd, waardoor meer capaciteit beschikbaar komt voor de controle van (vermoedelijk) malafide seksbedrijven.

Dat er gecontroleerd wordt biedt evenwel geen garantie op een prostitutiesector die vrij is van misstanden. Integendeel, zo bleek uit bijvoorbeeld het politieonderzoek Sneep en de bestuurlijke rapportage die naar aanleiding van dat onderzoek werd opgesteld.¹²¹ Vele vrouwen zaten in verschillende gemeenten al jaren gedwongen achter de vergunde ramen. Uit het rapport valt onder meer op te maken dat de controles niet altijd goed worden uitgevoerd. Zo bestaan de controles voor een belangrijk deel uit het controleren van de 'papieren' van prostituees,¹²² waarvoor ook maar beperkt de tijd wordt genomen. Daarnaast wordt de gedragscode¹²³ voor controleurs niet altijd nageleefd. Zo wordt gepraat met pooiers en koffie gedronken met exploitanten. Slachtoffers kunnen hierdoor de indruk krijgen dat de politie met hen onder één hoedje speelt. In een onderzoek van ROOD Utrecht komen slachtoffers van mensenhandel aan het woord die aangeven dat sporadisch werd gecontroleerd. Ook werden meisjes, zodra de politie in zicht kwam, door hun loverboys meegenomen naar een andere plek.¹²⁴

Controles vormen evenwel een belangrijk contactmoment tussen overheid en potentiële slachtoffers van mensenhandel en het is van groot belang om op deze momenten – voor zover mogelijk – zicht te krijgen op signalen van mensenhandel. En dat is moeilijk. Een prostituee die onder druk staat om veel te verdienen zal een enthousiaste en vrolijke indruk maken om klanten te werven. De slachtoffers lijken – paradoxaal genoeg – dan juist 'happy hookers'. Bovendien is het niet waarschijnlijk dat een slachtoffer tijdens het korte controlemoment uit de school klap; de risico's zijn (in haar perceptie) immers te groot.¹²⁵ Niet voor niets wordt door slachtoffers van mensenhandel zelden aangifte gedaan. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals het feit dat zij zich geen slachtoffers voelen. Dit laatste kan bijvoorbeeld bij slachtoffers van loverboys een rol spelen, maar doet zich ook voor bij slachtoffers uit bepaalde culturen (zie §12.6.1). Er zullen dus altijd slachtoffers zijn die niet via controles te detecteren zijn c.q. onder geen beding mee willen werken met politie en justitie en waarvoor andere wegen en oplossingen moeten worden gezocht. Maar er worden ook diverse politieonderzoeken gestart naar aanleiding van controles en er is mogelijk een preventief effect.

Het creëren van een vertrouwensband is nodig om een slachtoffer te bewegen uit de uitbuitingsituatie te stappen en/of mee te werken aan een politieonderzoek.¹²⁶ Overigens is de

121 Van Hout & van der Laan, 2008.

122 Zo kan gevraagd worden naar paspoort, sofi-nummer en/of een bewijs van inschrijving in het handelsregister van de KvK.

123 Het onderhouden van contacten met de prostitutiebranche brengt bepaalde risico's met zich mee, bijvoorbeeld om in compromitterende, bedreigende of anderszins onwenselijke situaties terecht te komen. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken is binnen de politieorganisatie een gedragscode opgesteld. Politiepersonen die zich beroepshalve in het prostitutiemilieu begeven dienen zich aan die gedragscode te conformeren.

124 ROOD Utrecht, 2009. Gepubliceerd op www.rood.utrecht.sp.nl.

125 Van Hout & van der Laan, 2008, p.101.

126 Referentiekader Mensenhandel; Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel, Nieuwsbrief 35, januari 2008, p.4; LEM; OOM.

vraag legitiem of de politie de aangewezen instantie is om de benodigde vertrouwensband te creëren. In Denemarken bijvoorbeeld gaat vaak een cultureel antropoloog mee met de politie om de eerste contacten met mogelijke slachtoffers te leggen.¹²⁷ In Rotterdam overwoog de politie een Bulgaarse sociaal werker in te schakelen bij het benaderen van de vele Bulgaarse straatprostituees. Ook bij andere gelegenheden kwam de mogelijkheid om ‘*cultural mediators*’ of hulpverleners in te zetten aan de orde.¹²⁸ Voordeel is dat zij specifieke vaardigheden hebben en niet in dienst van de overheid zijn (al wordt de politie ook intensief opgeleid om de controles goed uit te kunnen voeren). Daar tegenover staat dat het om een strafrechtelijk feit gaat met alle gevaren en vereiste professionaliteit van dien. Dit is ook de reden dat in het verleden gekozen is voor inzet van de politie. Wel kunnen hulpverleningsinstanties die toch al aanwezig zijn in het veld slachtoffers detecteren en de politie informeren. Hier kleven echter een aantal dilemma’s aan (zie §8.3.1). Overigens wordt vanuit de politie wel aangegeven dat het werken met een vast prostitutiecontroleteam het voordeel heeft dat een vertrouwensband kan worden opgebouwd. Om deze band niet te verstoren is het van belang dat de controles niet worden uitgevoerd met partners die daar negatief in interveniëren. Controles met de Belastingdienst zijn bijvoorbeeld niet geoorloofd.¹²⁹ In sommige regio’s, bijvoorbeeld Rotterdam-Rijnmond, worden controles in de prostitutiesector door zowel politie als gemeente uitgevoerd. De gemeente (in het geval van Rotterdam het horecateam) controleert de papieren, onder meer op minderjarigheid en illegaliteit. De politie (het mensenhandelteam) controleert alleen op mensenhandel en kan daardoor optimaal investeren in de vertrouwensband met mogelijke slachtoffers. Zij hoeven geen gesprek aan te gaan met de exploitant en praten alleen met de prostituees. De controleurs van de gemeente zijn getraind op het herkennen van mensenhandel en geven signalen door aan de Rotterdamse politie. Knelpunt blijft echter dat er weinig tijd is voor een gesprek met prostituees en veel prostituees niet of slecht Nederlands of Engels spreken, hetgeen de gesprekken bemoeilijkt of de inzet van een tolk noodzakelijk maakt. Ook culturele factoren kunnen de communicatie belemmeren, naast uiteraard de dwangmiddelen die mensenhandelaren inzetten. Herhaalde contacten – indien mogelijk – lijken dan ook noodzakelijk.

De vraag is of het feit dat veel slachtoffers van mensenhandel in de vergunde raamprostitutie bleken te werken ook betekent dat er veel slachtoffers in andere vergunde prostitutiesectoren werken. In bordelen, privéhuizen, clubs en dergelijke heeft de aanwezigheid van personeel en andere prostituees wellicht een beschermende werking. Over de thuisprostitutie is weinig bekend, al leent die vorm van prostitutie zich goed voor uitbuiting. Er zijn ook enkele politieonderzoeken bekend waarbij achter één thuisadres meerdere vrouwen werden gedwongen zich te prostitueren.

127 Mondelinge informatie tijdens de Europol Annual THB Experts Meeting, 10 september 2007.

128 Conferentie Communicatie met Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel, georganiseerd door BLinN, 15 oktober 2009; NVK Marktdag 2007, georganiseerd door de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK), 14 juni 2007.

129 LEM.

Prostitutiecontroleurs schatten het aantal onvrijwillig werkende prostituees hoog in, maar kunnen signalen vaak niet voldoende concretiseren, zodat strafrechtelijke opvolging van de signalen uitblijft. In dit licht is het belangrijk om te investeren in aanvullende aanpakken, bijvoorbeeld preventief. ‘Zachte’ signalen van mensenhandel, zoals blauwe plekken, tatoeages en angstig of onzeker gedrag kunnen wellicht leiden tot meer gesprekken met de prostituees en zelfs gesprekken met mogelijke pooiers. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld in Eindhoven. Wanneer daar bij signalen mensenhandel ook informatie over (mogelijke) daders beschikbaar is, wordt – indien vervolging (nog) niet mogelijk is – een ‘tegenhoudgesprek’ met deze personen gevoerd door de politie. De personen zijn dan nadrukkelijk nog geen verdachten. Het gesprek verloopt volgens een vast format en wordt beschouwd als een ‘waarschuwingsonderhoud’. Tot juni 2008 waren acht van deze gesprekken gevoerd.¹³⁰

Toezicht op de escort via de hotelprocedure

Na de opheffing van het bordeelverbod is gezocht naar een manier om de escort te controleren. Zo is de hotelprocedure ontwikkeld. Dit houdt in dat de politie als klant een escort bestelt en deze vervolgens controleert.^{NRM5} Dit betekende een doorbraak in de controle van de escort. Wel kost de hotelprocedure veel capaciteit. Met een controle van één escort zijn vier politiemensen ongeveer vier uur bezig.¹³¹ Inmiddels blijkt ook dat de hotelprocedure niet meer zo goed werkt. Escortbureau’s geven aan dat zij geen meisjes kunnen sturen of nemen niet op. Een plausibele verklaring hiervoor is dat men de politie herkent door hun ‘nette’ (aan regels gebonden) wijze van bestellen en dat hun nummers worden herkend (als zij via een vaste telefoonlijn bellen: de meeste klanten bellen met een gsm). Ook wordt de hotelprocedure mogelijk omzeild door bij een nieuw telefoontje een escort te sturen waar niets mee aan de hand is. Als blijkt dat het nummer van een echte klant is, worden door malafide bureau’s ook andere meisjes (minderjarig, illegaal, slachtoffer) gestuurd. Wellicht geven escortbureau’s ook informatie aan elkaar door. Overigens betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat deze escortbureau’s minderjarigen, illegalen of slachtoffers mensenhandel in hun bestand hebben. Het gaat hen om de kosten: de escort komt van ver (vaak met chauffeur) en verdient niets.

Toezicht houden op de escort is door haar niet-locatiegebonden karakter dus nog steeds complex. Exploitanten en prostituees kunnen zich snel verplaatsen, over gemeentegrenzen, regionale grenzen en zelfs nationale grenzen (waterbedeffect). De ongrijpbaarheid van de sector wordt nog eens versterkt door het gebruik van 06-nummers en e-mail adressen als contactgegevens, waardoor onduidelijk is welke personen hierachter schuilgaan.¹³² Overigens moeten escortbedrijven in sommige gemeenten aan een vast adres gebonden zijn om een escortvergunning te krijgen.

130 Expertmeeting loverboys – Eindhoven, georganiseerd door Veiligheidshuis Eindhoven, 17 juni 2008. Zie ook de publicatie ‘Het is leed voor het leven. Methodiek aanpak loverboys Eindhoven’.

131 LEM, 20 november 2006.

132 Bron onder meer de conferentie Prostitutiebeleid 2008, georganiseerd door de Gemeente Den Haag in samenwerking met het Haags Prostitutie Platform en organisatieadviesbureau De Beuk, 7 februari 2008. Gegevens afkomstig uit: ‘Verslag conferentie www.prostitutiebeleid2008.nl, wat weten we, wat willen we, wat doen we?’.

Toezicht op thuiswerk

Veel prostituees werken graag thuis, onder meer omdat zij dan geen geld hoeven af te dragen aan een exploitant. In gemeenten waar thuiswerk niet onder de vergunningplicht valt, hoeven zij ook geen vergunning aan te vragen en worden zij niet gecontroleerd. De aanpak van misstanden in de thuisprostitutie vergt echter meer regulering. Een mogelijkheid die regelmatig aan de orde komt is het verstrekken van pasjes voor thuiswerkers. In essentie wordt thuiswerk daarmee onder het vergunningstelsel gebracht. Dit maakt in elk geval controles mogelijk.

Convenant erotiekadvertenties

Convenanten tussen het Ministerie van Justitie en respectievelijk de Nederlandse Dagbladers en Wegener moesten onder meer bewerkstelligen dat plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, zodat voor klanten duidelijk werd dat sprake is van een bedrijf met een vergunning (in de veronderstelling dat daardoor de kans om daar een slachtoffer van mensenhandel tegen te komen kleiner zou zijn). De Vereniging voor Exploitanten Relaxbedrijven (VER) uit zich in haar maandelijks blad (VER-Bulletin) kritisch over de werking van het convenant. Het convenant werkt in de huidige vorm niet, zoals Justitie beoogt, als keurmerk voor seksbedrijven.¹³³ Allereerst omdat het vermelden van een vergunningnummer alleen verplicht is voor advertenties in dagbladen (en niet advertenties op bijvoorbeeld internet) en daarvan zelfs maar een deel (alleen die dagbladen die door het de Nederlandse Dagbladers of Wegener worden uitgegeven). Daarnaast vermelden prostituees en exploitanten die geen vergunningnummer hebben (omdat zij niet onder de vergunningplicht vallen) vaak Kamer van Koophandelnummers, waarbij het gebruik van oude of niet bestaande nummers erg gemakkelijk is. Het gebrek aan controle op de gehanteerde nummers maakt dat het convenant volgens de VER tot een zinloos instrument geworden is.¹³⁴ Positiever is men over het plaatsen van teksten in erotikrubrieken ter vergroting van het klantenbewustzijn. Dergelijke teksten worden daadwerkelijk geplaatst en de Nederlandse Dagbladers neemt contact op met dagbladen die (te) weinig teksten plaatsen.

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven doet een tweetal suggesties ter verbetering van het instrument. Enerzijds moet het worden uitgebreid van een advertentieconvenant naar een multimediaconvenant, zodat voor alle vormen van erotische reclames dezelfde eisen gelden en verschuiving van advertenties wordt tegengegaan. Anderzijds moet met de invoering van de 'Wet regulering prostitutie' een eenduidig nummeringsysteem ingevoerd worden.¹³⁵

133 Persbericht Ministerie van Justitie, *Dagbladen helpen bij bestrijding misstanden seksbedrijven*, 15 september 2005. verkrijgbaar via: www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief2005/Dagbladen-helpen-bij-bestrijding-misstanden-seksbedrijven.aspx.

134 VER-bulletin, 10e jaargang nr. 4 april/mei 2008, p.20.

135 VER-bulletin, 10e jaargang nr. 8 oktober 2008, p.14.

7.6 Integrale aanpak mensenhandel

Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn cruciaal voor de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. In diverse integrale (keten)aanpakken en projecten wordt informatie uitgewisseld en gezamenlijk een aanpak bepaald. In deze paragraaf worden de programmatische aanpak, de ketenaanpak en andere integrale aanpakken beschreven.

Plan van Aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel over informatie-uitwisseling

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is aandacht besteed aan het verbeteren van informatie-uitwisseling op lokaal en nationaal niveau. Uit de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak blijkt dat met betrekking tot de informatie-uitwisseling een aantal *quick wins* is gerealiseerd. Zo is een eerste versie van een *toolkit* opgesteld, voor personen betrokken zijn bij de controle, opsporing en vervolging van mensenhandel en de opvang van slachtoffers. De toolkit bevat informatie over de wijze van registratie van signalen mensenhandel en de voorwaarden voor uitwisseling van informatie met andere diensten. Daarnaast voerde de Dienst IPOL van het KLPD een onderzoek uit naar de knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen het EMM en de regiokorpsen en de KMar. De resultaten van dat onderzoek zijn kritisch over de huidige informatie-uitwisseling tussen deze instanties en de rol van het EMM. De aanbevelingen van het onderzoek hebben betrekking op verbetering van de automatisering, betere taak en rolverdeling, concrete resultaatafspraken over de kwaliteit van aangeleverde informatie en de terugkoppeling naar de ketenpartners, kwaliteitsverbetering analyseproces binnen EMM en een versterking van de samenwerking met het bestuur.¹³⁶ Zie voor meer informatie over de resultaten van dit onderzoek in §8.3.

7.6.1 Programmatische aanpak

Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad formuleert specifiek voor de thema's 'mensenhandel', 'georganiseerde hennepcultuur' en 'misbruik van vastgoed' een 'programmatische aanpak'.¹³⁷ Deze aanpak c.q. operationele werkwijze is nieuw en wordt in de vorm van proeftuinen per thema in praktijk gebracht. De aanpak bevat een aantal elementen die in samenhang de georganiseerde criminaliteit effectief moeten bestrijden. Zo behelst de aanpak de gezamenlijke inzet van zowel strafrechtelijke als bestuurlijke partners op zowel lokaal als landelijk niveau en zowel ten behoeve van preventie als repressie. De brede samenwerking op verschillende niveaus is er – naast vervolging van daders en bewuste faciliteerders – namelijk ook op gericht onderliggende gelegenheidsstructuren en structurele factoren die de georganiseerde misdaad faciliteren (al dan niet bewust) in beeld te krijgen en aan te pakken. Daarbij wordt gewerkt met het barrièremodel, waarbij barrières worden onderscheiden die genomen moeten worden om criminele activiteiten uit te voeren.¹³⁸ Ook financieel

¹³⁶ De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

¹³⁷ Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10), pp.1, 5-9, 15-18; Kiemel & ten Kate, 2007; van Gestel & Verhoeven, 2009.

¹³⁸ De vijf barrières uit het barrièremodel zijn entree, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën. Een integrale aanpak waarbij alle vijf de barrières worden getackeld is het meest effectief. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel (p.15) wordt aangegeven dat het barrièremodel verder wordt uitgewerkt

onderzoek maakt deel uit van de aanpak. Internationaal wordt ingezet op samenwerking met buurlanden, landen waar criminele netwerken actief zijn die ook in Nederland opereren en – in het geval van mensenhandel – herkomstlanden van slachtoffers. Naast bilaterale samenwerking zal ook een actieve inzet op EU-niveau plaatsvinden. De in 2008 ingestelde Task Force Aanpak Mensenhandel richt zich onder andere op het versterken van toezicht in de legale en de illegale prostitutiesector, de dadergerichte aanpak en het barrièremodel.¹³⁹ Over de voortgang van de activiteiten van de Task Force op deze gebieden is al eerder in dit hoofdstuk het een en ander gemeld (zie §7.3 en 7.5).

De programmatische aanpak is in 2006 voor het eerst, als *pilot*, uitgevoerd bij het mensenhandelonderzoek Sneep. Deze *pilot* is geëvalueerd door het WODC.¹⁴⁰ In het opsporingsonderzoek Sneep wilde men via samenwerking met andere opsporingspartners¹⁴¹ en bestuurlijke partners optimaal zicht krijgen op de dadergroep én op de wijze waarop personen, bedrijven en instanties – bewust of onbewust – mensenhandel faciliteerden. De Nationale Recherche zou gedurende het rechercheproces bestuurlijke rapportages maken op grond waarvan bestuurlijke maatregelen konden worden genomen.

Om de samenwerkingspartners bij de aanpak van Sneep te betrekken gaven OM en politie via presentaties en de media inzicht in de omvang en het (uiterst gewelddadige) karakter van deze mensenhandelgroep, die jarenlang vrijelijk zijn gang kon gaan. Dit werkte: na informatie over Sneep waren vrijwel alle partners het erover eens dat het hier ging om een groot maatschappelijk probleem en waren zij bereid mee te werken aan de bestrijding daarvan. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties echter niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd of past wat verwacht wordt niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar boven gekomen. De gemeenten waar de mensenhandelaren van Sneep actief zijn worden – via overleg en de bestuurlijke rapportage Schone Schijn (zie §8.3.1) – in een laat stadium geïnformeerd en betrokken. Uitwisseling van operationele informatie met de gemeenten en bestuursrechtelijk optreden heeft in deze *pilot* daarom niet plaats gevonden, maar wel heeft de *pilot* in gemeenten geleid tot agendering van de mensenhandelproblematiek en diverse inspanningen om mensenhandel aan te pakken (onder meer via ketenaanpakken, zie §7.6.2; en proeftuinen, zie onder).¹⁴² Na deze eerste *pilot* is duidelijk dat de noodzaak van de programmatische aanpak onverminderd aanwezig is, maar dat verbeteringen in de

voor mensenhandel. Uit de voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak blijkt dat het barrièremodel momenteel wordt uitgetoetst in alle proeftuinen mensenhandel, om zo ervaring op te doen voor verdere uitwerking van het model. Bron: Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

139 Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen, Veiligheid begint bij voorkomen, voortbouwen aan een veiliger samenleving, eerste voortgangsrapportage, oktober 2008.

140 Van Gestel & Verhoeven, 2009.

141 Zoals de KMar, de FIOD-ECD en de SIOD.

142 Deze inspanningen kwamen pas later en vielen daardoor buiten de reikwijdte van het evaluatieonderzoek.

uitvoering noodzakelijk zijn om tot de ambitieuze resultaten te komen die worden beoogd. Het evaluatieonderzoek van het WODC biedt hiertoe voldoende aanknopingspunten.

Proeftuinen

In 2008 zijn drie officiële proeftuinen op het gebied van mensenhandel in de seksindustrie gestart, namelijk:¹⁴³

- de proeftuin ‘Ablak’, gericht op een groep Hongaarse mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief zijn;
- de proeftuin ‘mensenhandel Bulgarije’, gericht op mensenhandel vanuit Bulgarije;
- de proeftuin ‘broeikas’, gericht op prostitutie en mensenhandel in de gemeente Utrecht (prostitutiegebied het Zandpad).

De resultaten van deze proeftuinen zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend. Inmiddels staan nog vier proeftuinen in de startblokken, waaronder één gericht op overige uitbuiting (de laatste wordt besproken in Hoofdstuk 12). De proeftuinen worden wetenschappelijk geëvalueerd/begeleid door het WODC.

7.6.2 Ketenaanpak mensenhandel

De ketenaanpak mensenhandel, ook wel integrale aanpak of integrale ketenaanpak genoemd, is in steeds meer gemeenten in opkomst.¹⁴⁴ Bij een ketenaanpak gaat het om een combinatie van een strafrechtelijke aanpak, een bestuurlijke aanpak en hulpverlening/preventie, al bestaat er geen eenduidige definitie en verschillen de bestaande ketenaanpakken van elkaar. In sommige gemeenten/regio's richt de ketenaanpak zich op mensenhandel, in andere alleen op de problematiek rondom loverboys (een specifieke vorm van mensenhandel). Klein onderzocht hoe de ketenaanpak in vijf politieregio's¹⁴⁵ eruit ziet en welke knelpunten en succesfactoren zich voordoen.¹⁴⁶ BNRM heeft aanvullende informatie verzameld over ketenaanpakken in andere gemeenten/regio's.¹⁴⁷ In deze paragraaf wordt deze informatie samengevat.¹⁴⁸

Ketenpartners

Bij de lopende ketenaanpakken zijn uiteenlopende partners actief. Klein maakte een indeling naar de volgende hoofdgroepen:

- opvang (opvanginstellingen);

¹⁴³ Daarnaast zijn er verschillende initiatieven in het land waar ook geëxperimenteerd wordt met de programmatische aanpak. Bronnen: Schriftelijke informatie OM, 21 april 2009; Nieuwsbrief Operatie Opsporing, jaargang 2, nummer 1, februari 2009, pp.1-2.

¹⁴⁴ Een compleet overzicht van alle gemeenten met een dergelijke aanpak ontbreekt, maar in elk geval gaat het om de volgende gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Den Haag en Zwolle.

¹⁴⁵ Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, IJsselland en Twente.

¹⁴⁶ Klein, 2009.

¹⁴⁷ Onder meer Eindhoven en Den Haag.

¹⁴⁸ Voor informatie over ketenaanpakken in het algemeen zie www.ketens-netwerken.nl en het eerder genoemde onderzoek van Klein.

- overheidsdiensten (waaronder gemeenten, gemeentelijke diensten en de Arbeidsinspectie);
- opsporingsdiensten (waaronder politie, OM, KMar, SIOD);
- hulp- en dienstverlening;
- gezondheidsdiensten (waaronder de GGD's).

Ook de Belastingdienst, advocatuur, COA, en de reclassering kunnen bij een ketenaanpak mensenhandel betrokken zijn. In de ketenaanpakken gericht op loverboys spelen soms ook het Bureau Leerplicht en de Raad voor de Kinderbescherming een rol. Welke taken en verantwoordelijkheden de bij de ketenaanpakken mensenhandel betrokken organisaties op zich nemen loopt – uiteraard – uiteen.

Ketenaanpak mensenhandel

De bestaande ketenaanpakken mensenhandel in Nederland kennen overeenkomsten en verschillen. De volgende elementen zijn terug te vinden in de diverse ketenaanpakken mensenhandel en loverboys die in Nederland zijn geïnitieerd:

- de regie ligt bij een ketenregisseur en/of bij één partner (vaak de gemeente).¹⁴⁹ Soms zijn op deelgebieden ook regievoerders aangewezen;¹⁵⁰
- afspraken zijn vastgelegd in convenanten en/of protocollen;¹⁵¹
- er wordt een (combinatie van) strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, preventieve en hulpverlenende aanpak nagestreefd;
- de partners hebben (structureel) overleg over doelstellingen, beleid en de ontwikkeling van de aanpak (bijvoorbeeld in een stuur- of werkgroep);
- er is een casusoverleg, waar signalen en gevallen van mensenhandel worden besproken met de partners, informatie wordt gedeeld en interventies worden gecoördineerd;
- er is een meldpunt voor signalen van loverboys/mensenhandel;¹⁵²

149 De regisseur coördineert de uitvoering van de aanpak, bewaakt de voortgang van de uitvoering en maakt bijvoorbeeld afspraken over de inzet van partners en uit te voeren onderzoeken.

150 Bijvoorbeeld op het gebied van preventie, opvang, hulpverlening en repressie.

151 De *UN Global Initiative to Fight Human Trafficking* publiceerde in maart 2009 *guiding principles* voor convenanten (*Memoranda of Understanding*, MoU's) gericht op samenwerking tussen stakeholders en ambtenaren bevoegd met wetshandhaving. Dit document onderstreept dat samenwerking een centraal element is in de bescherming van mensenhandel en beveelt aan samenwerkingsverbanden te formaliseren, zodat doelen gecombineerd kunnen worden en mogelijke conflicten vermeden worden. Convenanten worden in het document gezien als de meest voorkomende vorm van geformaliseerde samenwerking. Het document beschrijft voordelen en nadelen van convenanten voor verschillende betrokkenen bij de bestrijding van mensenhandel, beschrijft de componenten die in een convenant moeten worden opgenomen en de stakeholders die kunnen worden betrokken. (Planitzer, 2009)

152 In Zwolle bestaat al enkele jaren een meldpunt voor slachtoffers en hun omgeving. Meldingen worden doorgestuurd naar een werkgroep hulpverleners slachtoffers mensenhandel. 50% van alle meldingen die tussen 2003 en 2005 besproken werden in de werkgroep waren afkomstig van het meldpunt. Registratie van meldingen door een dergelijk meldpunt, draagt bij aan de informatie over slachtoffers van loverboys. Een meldpunt kan immers niet alleen gefilterde meldingen verwerken, op basis van actie van politie of hulpverleners, maar ook alle zachtere meldingen registreren, zoals zorgen van een leraar, weggelopen tieners in combinatie met schulden, nieuwe vrienden en gedragsverandering. CoMensha registreert 'gefilterde' meldingen, dat zij wat er veel minder zijn dan alle meldingen die bij hulpverleningsinstanties binnenkomen.

- er worden extra investeringen in opvang en hulpverlening aan slachtoffers gedaan;¹⁵³
- toezicht en handhaving worden geïntensiveerd;
- er vindt uitwisseling van informatie tussen partners plaats;¹⁵⁴
- door betere signalering en toezicht worden problemen aan de ‘voorkant’ (preventief) aangepakt;¹⁵⁵
- er wordt (ter preventie) voorlichting gegeven aan (mogelijke) slachtoffers, (mogelijke) daders en hun (allochtone) ouders, bijvoorbeeld op/via scholen, buurt- en wijkcentra;
- er is een voorziening/loket voor prostituees ten behoeve van het verbeteren van hun positie en het signaleren van misstanden;
- er wordt geadviseerd over hoe slachtoffers kunnen worden gesignaleerd en bejegend;
- er zijn afspraken over communicatie richting de media;
- er wordt gewerkt met een signalenlijst mensenhandel;¹⁵⁶
- er worden concrete targets geformuleerd.¹⁵⁷

Een belangrijk ingrediënt in de ketenaanpak is het casuoverleg. Hieronder ter illustratie een casus die in een dergelijk overleg ter sprake kwam (geanonimiseerd).

Casus in de ketenaanpak

In de meeste ketenaanpakken mensenhandel worden met diverse partners casussen (c.q. meldingen) besproken en worden afspraken gemaakt over vervolgacties. Ter illustratie hieronder een ingebrachte casus.

Een leraar van een school maakt zich zorgen om leerlinge A, die momenteel stage loopt. Het 15-jarige meisje wordt op haar stageadres lastig gevallen door twee jongens. A kan dan niet meer werken en heeft zichtbaar verwondingen. Tegen haar stagebegeleidster heeft zij verteld dat de jongens haar onder druk zetten om seks met hen en anderen te hebben. Dit heeft de stagebegeleidster vervolgens met de school besproken. Mogelijk gaat het hier om loverboys. De moeder van A denkt dat het wel meevalt en geeft aan dat de twee haar (enige) vrienden zijn. Naar aanleiding van een melding van de school gaat de politie een gesprek aan met A en observeert de stageplek om te kijken wat er gaande is.

153 CoMensha heeft, gebaseerd op de ketenaanpak in Amsterdam, een methodiek ontwikkeld om de samenwerking op het gebied van de opvang en begeleiding aan slachtoffers te verbeteren. Deze methodiek wordt beschreven in Van der Aa, 2007.

154 De informatie-uitwisseling wordt soms beperkt door de privacywet- en regelgeving. Een evenwicht dient te bestaan tussen het belang van gegevensuitwisseling bij de aanpak van mensenhandel en het belang van de betrokkene bij bescherming van zijn of haar persoonlijke levenssfeer.

155 In Eindhoven voert de politie bijvoorbeeld gesprekken met (mogelijke) loverboys (zie §7.5.2).

156 Aan de hand van een signalenlijst met puntensysteem kunnen situaties worden geïdentificeerd die samenwerking en interventies vereisen. De signalenlijst die in Rotterdam wordt gehanteerd maakt onderscheid tussen die verhoogde aandacht en situaties die interventies vereisen.

157 In Rotterdam: voor mensenhandel zullen per jaar 100 slachtoffers van seksuele uitbuiting in de prostitutie “uit de mensenhandelketen worden gehaald”. Daarnaast zullen alle signalen van mensenhandel worden gecontroleerd en aangepakt en zal de politie jaarlijks 30 verdachten van mensenhandel aanleveren bij het OM, dat vervolging instelt. Bron: Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam, 2007, Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit, pp.23-24. Uit cijfers van 2008 blijkt dat deze targets niet allemaal gehaald zijn (zie verderop in deze paragraaf).

In regio's waar geen ketenaanpak is – in de zin van een georganiseerd samenwerkingsverband – bestaan ook contacten tussen diverse ketenpartners, maar meestal ad hoc, naar aanleiding van een zaak of incident. Soms wordt in die gevallen aangehaakt bij een (jeugd)prostitutie-overleg. Op dit terrein bestaat namelijk al een langere traditie van ketenaanpakken.

In de regio's waar geen ketenaanpak is (soms ondanks de wens daartoe) wordt als knelpunt aangegeven dat mensenhandel door partners niet als probleem wordt gepercipieerd en men daarom niet bereid is te investeren in een gezamenlijke aanpak. Dit knelpunt doet zich overigens ook voor in regio's waar wel een ketenaanpak is. Niet alle partners – ook niet die deelnemen aan de ketenaanpak – ervaren mensenhandel als een probleem en/of men is zich niet bewust van de rol die de eigen organisatie daarbij kan spelen. Als voorbeeld worden door Klein expliciet gemeenten en de VNG genoemd. Andere knelpunten die Klein inventariseerde zijn dat signalen van mensenhandel niet worden herkend, organisaties met capaciteitsproblemen kampen, de bereikbaarheid van de hulpverlening te wensen overlaat en er onvoldoende opvangplekken voor slachtoffers mensenhandel zijn. Een zorgcoördinator mensenhandel¹⁵⁸ wordt in diverse regio's node gemist.

Het meten van de effectiviteit van de ketenaanpakken is niet eenvoudig en sommige ketenaanpakken zijn daarvoor ook nog te recent gestart. Ter illustratie hieronder enkele resultaten van de ketenaanpak in Rotterdam.

Resultaten ketenaanpak Rotterdam¹⁵⁹

In 2008 is een informatie-uitwisselingssysteem tussen partijen uit de zorg (GGD, Prostitutie Maatschappelijk Werk) en de repressie (politie en OM) ontwikkeld, dat het “goedlopende” casuoverleg zal faciliteren, waardoor de ketenaanpak sluitend wordt gemaakt. Ook is een nieuw convenant opgesteld met betrekking tot het uitwisselen van gegevens. In mei 2008 is gestart met de regionalisering van de Rotterdamse aanpak van mensenhandel. In 2008 zijn 246 signalen van mensenhandel gecontroleerd en aangepakt.¹⁶⁰ In 2008 zijn ook 139 nieuwe potentiële slachtoffers van mensenhandel getraceerd. Prostitutie Maatschappelijk Werk heeft 50 nieuwe potentiële slachtoffers van mensenhandel begeleid. In 2008 zijn acht strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel gestart. Hierbij werden 45 verdachten aangemerkt, waarvan 13 verdacht werden van mensenhandel, 21 van seksueel misbruik van een minderjarig slachtoffer en de overige elf verdacht van handel in verdovende middelen en oplichting. Hieruit wordt geconcludeerd dat bij mensenhandel vaak bredere criminele netwerken betrokken zijn. Van de 26 verdachten van mensenhandel die in 2008 bij het OM zijn ingestroomd, zijn er ten tijde van schrijven van de jaarrapportage vier voor de rechter geweest en veroordeeld tot een vrijheidsstraf.

- 158 Enkele jaren geleden zijn in diverse regio's netwerken mensenhandel opgericht, waarin hulp- en dienstverlenende instanties samenwerken ten behoeve van de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Deze netwerken worden gecoördineerd door een zogenaamde zorgcoördinator mensenhandel. Zie ook NRM3.
- 159 Gemeente Rotterdam College van B&W, Jaarrapportage Maatschappelijke Integriteit 2008, 31 maart 2009. Gepubliceerd op: www.rotterdam.nl.
- 160 De ketenaanpak jeugdprostitutie is in 2008 grotendeels geïntegreerd in de ketenaanpak mensenhandel. De gegevens van beide ketens worden in een centrale registratie verwerkt.

7.6.3 Overige integrale aanpakken

Hieronder worden nog enkele integrale aanpakken beschreven, die op dit moment in Nederland worden uitgevoerd.

Project Emergo

In Amsterdam is het project Emergo gestart, een proefproject van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Justitie en Financiën, de gemeente Amsterdam, het OM, de politie en de Belastingdienst, dat als doel heeft criminele machtsconcentraties en gelegenheidsstructuren in postcodegebied 1012 ('de Wallen') aan te pakken.¹⁶¹ Er is een juridisch kader voor gegevensuitwisseling ontwikkeld en teams werken aan het analyseren van relevante informatie. De analyses moeten uitmonden in gecoördineerde acties door de betrokken handhavingsorganisaties. Mensenhandel is één van de thema's waarop het project zich richt. In 2011 zal een eindrapport van het project verschijnen.¹⁶²

Veiligheidshuizen

In veiligheidshuizen werken organisaties als politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, gemeente en (jeugd)zorginstellingen intensief samen bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers. In sommige veiligheidshuizen behoort ook mensenhandel tot het werkgebied, zoals in Rotterdam en Eindhoven. Door deze samenwerking ontstaat een schat aan informatie over jongeren en hun omgeving. Dit stelt de partners in staat om snel te komen tot een (persoonsgerichte) aanpak op maat. Op dit moment zijn er meer dan 25 Veiligheidshuizen in Nederland en er komen nog steeds nieuwe bij. In de loop van 2009 moet er sprake zijn van een landelijk dekkend netwerk van circa 40 Veiligheidshuizen.

Vrijplaatsen

Op zogenaamde 'vrijplaatsen' worden regels en wetten onvoldoende gehandhaafd door de overheid.¹⁶³ Vrijplaatsen zijn themagericht of gebiedsgericht en betreffen bijvoorbeeld woonwagencentra, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops en de prostitutiesector. Inmiddels wordt het bestaan van vrijplaatsen niet meer acceptabel geacht en treden gemeenten hier actiever tegen op. Omdat de handhaving op vrijplaatsen vaak tal van beleidsterreinen bestrijkt, wordt deze problematiek ook wel integraal aangepakt (onder regie van de gemeente). In die gevallen wordt een zogenaamd 'convenant vrijplaatsen' afgesloten. Hierin worden bijvoorbeeld taakverdeling en de gegevensuitwisseling vastgelegd.

161 De samenwerking is bekrachtigd in een op 11 juli 2007 door alle betrokken partners ondertekend convenant.

162 Bronnen: onder meer Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10).

163 Vrijplaatsen worden ook gedefinieerd als "plaatsen met een ernstig handhavingtekort waar de overheid niet of onvoldoende optreedt tegen bedreigingen".

7.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Er zijn enkele goede ontwikkelingen in gang gezet. In het kader van de maatregelen van de Task Force Aanpak Mensenhandel om het toezicht op de prostitutiesector te versterken wordt in samenspraak met BZK en gemeenten een protocol/handleiding 'toezicht vergunde prostitutiesector' opgesteld.

Prostitutiesector

Sinds de legalisering van prostitutie is sprake van drie sectoren, te weten de illegale, de legale vergunde, en de legale onvergunde sector. Het wel geopperde idee om de vergunde sector in te perken, is op zichzelf, dus zonder flankerende maatregelen, geen effectief middel om mensenhandel en misstanden tegen te gaan. Dit zou immers kunnen leiden tot verschuivingen naar illegale vormen van prostitutie, waarop het moeilijker is zicht te houden en beleid te voeren.

De (illegale) prostitutiesector kent diverse verschijningsvormen en de ontwikkelingen in die sector volgen elkaar snel op. Voor een effectieve bestrijding van de uitwassen daarvan in de vorm van mensenhandel is een geïntegreerde aanpak nodig, waarbij niet alleen strafrechtelijke maar ook bestuurlijke middelen worden ingezet. Een aangrijpingspunt daarvoor is het gegeven dat uitbuiting in de (illegale) prostitutie op vele plaatsen ook onbewust wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door hotels. Daarop kunnen nieuwe maatregelen worden ingezet. De ervaring leert wel dat wanneer één vorm van prostitutie wordt aangepakt vrijwel onmiddellijk verschuivingen optreden naar andere delen van de prostitutiesector.

Het is een algemeen geaccepteerde gedachte dat het beleid er mede op moet worden afgestemd prostitutees meer mogelijkheden te bieden om over hun eigen leven te beschikken, zodat zij minder snel het slachtoffer van mensenhandel worden. Hierbij past wel de kanttekening dat dit verband nauwelijks een rol speelt in die gevallen waarin de mensenhandelaren grove dwangmiddelen gebruiken.

Aandachtspunt bij het treffen van maatregelen is dat veel prostitutees geen Nederlands spreken.

Prostitutiebeleid en bestuurlijke handhaving

Het eerdergenoemde effect dat het aanpakken van vormen van uitbuiting in de prostitutie snel leidt tot verplaatsing van de illegale activiteiten, wordt nog versterkt doordat de gemeenten zelf hun eigen prostitutiebeleid mogen bepalen. Daardoor is het beleid ten aanzien van de prostitutiesector niet uniform. Zo zijn bepaalde prostitutievormen in de ene gemeente wel en in de andere niet vergund. Ook geven nog lang niet alle gemeenten voldoende invulling en sturing aan het prostitutiebeleid en aan de bestuurlijke handhaving. De terughou-

dende opstelling van de VNG werkt hierin niet bevorderend. Vooral kleinere gemeenten zijn soms terughoudend in de aanpak van mensenhandel, omdat de urgentie niet wordt gezien, of omdat de mogelijkheden van de gemeente gering worden ingeschat.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van een adequaat prostitutiebeleid. De politie speelt daarin een belangrijke rol wat betreft het toezicht en de bestrijding van illegale prostitutie. In veel gemeenten is de taakverdeling tussen gemeente en politie op dit punt niet duidelijk. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

Ook andere instanties hebben een rol bij het toezicht. Naast de gemeenten zelf zijn dat bijvoorbeeld de brandweer, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Er zijn nogal wat signalen dat niet alle betrokkenen hun (toezichts)taken in de prostitutiesector goed uitoefenen. Hierdoor worden deze extra 'ogen en oren' gemist; dat is te betreuren voor een sector die nu eenmaal zeer gevoelig is voor mensenhandel, waarvan de bestrijding erg afhankelijk is van signalen. Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, alleen al omdat moeilijk te bewijzen is dat feitelijk seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden.

De (bestuurlijke) controle is vooral lastig bij vormen van prostitutie die zich buiten clubverband afspelen, zoals de escort en de via het internet aangeboden prostitutie. Voor de controle op escorts lijkt de effectiviteit van de arbeidsintensieve zogenoemde hotelprocedure te zijn afgenomen, wellicht omdat de werkwijze te bekend is geraakt. Het is de vraag of er hoe dan ook wel mogelijkheden zijn om controle uit te oefenen op de escortbranche. Overigens garandeert de controle op de vergunde prostitutiebedrijven niet dat mensenhandel daar is uitgebannen. De bestuurlijke controles in de prostitutiesector worden ook niet altijd goed uitgevoerd. Oppervlakkige controle van bijvoorbeeld alleen de papieren van de prostituees brengt geen uitbuiting aan het licht. Daarvoor zijn gesprekken nodig in een veilige setting.

Het Convenant Erotiekadvertenties waarbij plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, werkt nauwelijks remmend op uitbuiting omdat de reikwijdte te gering is (alleen een deel van de geschreven pers), en omdat de nummers niet worden gecontroleerd.

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit | mensenhandel

Het instrument van de bestuurlijke rapportage, ofwel de schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden voor de uitvoering van het mensenhandelbeleid, werkt niet optimaal. Bij de politie lijkt onvoldoende capaciteit aanwezig om kwalitatief goede rapportages op te stellen. De gemeenten treffen in de rapportages veelal geen informatie aan waarop concreet acties kunnen worden gebaseerd. Ook spelen de gemeenten op hun beurt informatie die de politie goed zou kunnen gebruiken niet altijd door naar de politie.

Integrale aanpak

De programmatische aanpak waarbij op systematische wijze wordt samengewerkt met ketenpartners is nuttig en noodzakelijk, maar de uitvoering behoeft verbetering, zo is gebleken tijdens de uitvoering van een aantal projecten, de zogenoemde proeftuinen. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd, of past hetgeen wordt verwacht niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar boven gekomen. De integrale aanpak van mensenhandel komt onder meer niet overal van de grond, omdat de betrokken partners mensenhandel niet als probleem percipiëren en daarom niet bereid zijn te investeren in een gezamenlijke aanpak. Zelfs daar waar de integrale aanpak wel van de grond komt zijn partners soms terughoudend. Overigens is er geen overzicht over het hanteren van een integrale aanpak; onbekend is hoeveel gemeenten een ketenaanpak mensenhandel hebben, wat de overeenkomsten en verschillen daartussen zijn en hoe effectief ze zijn.

Een zorgcoördinator mensenhandel wordt in diverse politieregio's node gemist.



8.1 Inleiding

Het delict mensenhandel kent een aantal specifieke kenmerken die de opsporing kunnen compliceren. Zo is het moeilijk slachtoffers als zodanig te identificeren en als dat lukt hun medewerking te krijgen bij de opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Ook kent mensenhandel verschillende verschijningsvormen (seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak bij de opsporing vergen. Wanneer mensenhandel grensoverschrijdend is, is – vaak tijdrovende – internationale samenwerking nodig. De wetgeving is complex. Kortom, de opsporing van mensenhandel is niet altijd eenvoudig, maar wel zeer noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de opsporing van mensenhandel in Nederland verloopt. Aan opsporing gaat evenwel signalering vooraf. Dit wordt beschreven in §8.3, na de bespreking van relevante nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven in §8.2. De signalering van overige uitbuiting door bijzondere opsporingsdiensten wordt afzonderlijk in §12.2 en §12.3 behandeld. In §8.3.3 komt informatieverwerking aan de orde; oftewel hoe gaat de politie met signalen van mensenhandel om. In §8.4 wordt aandacht besteed aan de opsporing van mensenhandel. Specifieke problemen rond het fenomeen ‘plankzaken’ komen in §8.5 aan bod. Het hoofdstuk eindigt met internationale ontwikkelingen op het terrein van opsporing (§8.6).

8.2 Nationale (beleids)ontwikkelingen en initiatieven

In 2007 is het project Veiligheid begint bij Voorkomen gestart.¹ Het project concentreert zich op zes thema’s, waaronder de bestrijding van georganiseerde misdaad, waar mensenhandel onder valt.² Het behelst een integrale aanpak, gebaseerd op een combinatie van preventie en bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Er is dus niet alleen een rol weggelegd voor OM en politie, maar ook voor het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. Het kabinet wil bovendien burgers actief betrekken bij met name de preventie van criminaliteit,

-
- 1 Doel is aan het eind van deze kabinetsperiode te komen tot een reductie van de criminaliteit en overlast met 25% ten opzichte van 2002. Het project bouwt voort op de resultaten van het Veiligheidsprogramma (2002-2007).
 - 2 De zes thema’s betreffen de aanpak van agressie en geweld; de aanpak van diefstal; de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen; de aanpak van overlast en verloedering; de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten; de bestrijding van ernstige vormen en minder zichtbare vormen van criminaliteit, zoals cybercrime, financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad.

overlast en verloedering.³ Ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde misdaad is een speciaal programma ontwikkeld (zie onder).

Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad

Dit programma is bedoeld om de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Nederland te intensiveren via versterking van de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak⁴ en de internationale aanpak van georganiseerde misdaad. In het programma wordt aandacht besteed aan de volgende specifieke thema's:

- mensenhandel,
- georganiseerde hennepteelt,
- vastgoed,
- project Emergo (gericht op de aanpak van het Wallengebied in Amsterdam).⁵

In de zogenoemde 'Landelijke prioriteiten voor de politie voor 2008-2011', die de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in samenspraak met de politie hebben vastgesteld, is opgenomen dat de politie haar bijdragen zal leveren aan dit programma.⁶

Referentiekader Mensenhandel (2008)

Om te komen tot een betere en meer uniforme aanpak van mensenhandel door de politie is door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)^{NRM5} het Referentiekader Mensenhandel (2008) ontwikkeld. Hierin worden de kaders voor de organisatie van de bestrijding van mensenhandel bij de Nederlandse Politie aangegeven. Onder meer wordt gepleit voor een (regionale) ketenaanpak, waardoor mensenhandel zowel pro-actief, als preventief en repressief kan worden aangepakt. In het referentiemodel worden onder meer de volgende normen ten aanzien van opsporing en handhaving gelegd:

- om recht te doen aan de hoge prioriteit die de bestrijding van mensenhandel heeft zet elk korps voldoende capaciteit in om onderzoeken naar mensenhandel uit te voeren;⁷

3 Via de instrumenten Veiligheidsmonitor (Rijk) en de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven.

4 Zie verder Hoofdstuk 7.

5 Zie verder Hoofdstuk 7.

6 In de in 2007 gewijzigde Politiewet is vastgelegd dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van politie vaststellen. Deze hoofdlijnen van beleid, ofwel landelijke prioriteiten, vervangen de eerdere *Landelijke Kaders Nederlandse Politie*. De gestelde prioriteiten in de *Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011* zijn gericht op de thema's geweld; veilige wijken; jeugdcriminaliteit; risicojeugd en de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing. De landelijke doelstellingen op regionaal niveau worden elk jaar gemonitord. Jaarlijkse voortgangsgesprekken tussen vertegenwoordigers van de korpsen en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie maken hiervan deel uit. Een korps dat de doelstellingen realiseert, komt in aanmerking voor prestatiebekostiging.

7 In de Board Opsporing van januari 2009 is afgesproken geen capaciteitsnormering vast te stellen maar uit te gaan van een resultaatsverplichting. Als maat hiervoor wordt aangegeven dat de korpsen het aantal geplande en uitgevoerde onderzoeken aan het LEM rapporteren. De vraag is evenwel of dit de meest passende maat is. In feite mogen er in de korpsen geen 'plankzaken' mensenhandel liggen en zou het aantal plankzaken een betere toets zijn (zie verder §8.5).

- elk korps dient een aanpak van mensenhandel te formuleren;⁸
- onderzoeksteams naar mensenhandel worden in principe multidisciplinair samengesteld;⁹
- er wordt geen volumebeleid toegepast op het gebied van mensenhandel;¹⁰
- bij elk opsporingsonderzoek mensenhandel wordt standaard financieel gerechercheerd;¹¹
- bij bestuurlijke controles ligt het zwaartepunt op het detecteren van illegale prostitutie (waaronder minderjarigheid) en slachtofferschap mensenhandel;¹²
- alle relevante korpsmedewerkers zijn geïnformeerd over de kenmerken, signalen en verschijningsvormen van illegale prostitutie en (slachtofferschap) mensenhandel;
- ten aanzien van mensenhandel is het noodzakelijk om gericht informatie te verzamelen, om zo nodig ook zonder aangifte te kunnen vervolgen. Iedere politieregio heeft zijn regio derhalve dusdanig ingericht dat er één centrale plaats is waar alle signalen mensenhandel worden verzameld, geanalyseerd, veredeld en gestapeld;
- het korps raadpleegt en analyseert structureel informatie uit open bronnen;¹³
- wanneer een verdacht persoon in beeld komt, wordt overgegaan tot ‘stapeling’ van feiten en omstandigheden.^{NRM5} Feiten en omstandigheden waaruit een redelijk vermoeden van schuld aan mensenhandel naar voren komt worden opgenomen in een ‘tabel 27 constructie’;¹⁴
- voor een effectieve aanpak van mensenhandelaren is het van belang dat de verschillende organisaties onderling informatie uitwisselen.¹⁵ Het sluiten van convenanten hiertoe is noodzakelijk;
- korpsen dienen in hun regio’s initiatieven te ontplooiën om tot een ketenaanpak mensenhandel te komen;
- er dient actief internationale samenwerking te worden gezocht;
- in het korps is een verwijzingsroute beschreven voor het omgaan met signalen en/of slachtoffers van mensenhandel en deze is bekend bij de politiemedewerkers, die in de dienstuitoefening in contact komen met slachtoffers van mensenhandel;
- binnen het korps is een contactpersoon ‘B9’ benoemd, om een goede en adequate uitvoering van de B9-regeling te waarborgen;¹⁶

8 Waarin in elk geval Informatiegestuurde Politie (zie §8.3.3) en toezicht en opsporing in de vergunde en niet-vergunde prostitutiebranche (zie Hoofdstuk 7) een plaats hebben.

9 Naar behoefte met vreemdelingen-, zeden- en zwacri-expertise.

10 Dat wil zeggen dat een gemaximaliseerd aantal op te pakken onderzoeken mensenhandel wordt aangegeven.

11 Waarbij dit middel niet alleen met het oog op ontneming wordt ingezet, maar ook als instrument om meer zicht te krijgen op criminele netwerken.

12 Zie §7.5.

13 Bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel.

14 Een ‘tabel 27 constructie’ is een document, waarin alle feiten en omstandigheden worden vastgelegd, die een verdenking van mensenhandel onderbouwen. Zie ook NRM5.

15 Van der Lugt & Zoetekouw, 2003, p.8.

16 Zie voor de B9-regeling Hoofdstuk 5.

- de eventueel uit de Korpsmonitoren voortkomende verbeterpunten leiden tot gerichte acties bij het betreffende regiokorps.

Het Referentiekader mensenhandel bevat zeer goede richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie. Onduidelijk is evenwel hoe korpsen daaraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de Korpsmonitor (zie onder) aandacht aan besteed.

Korpsmonitor

Al vanaf de opheffing van het bordeelverbod monitort de politie de inzet en prestaties van de politiekorpsen op het gebied van prostitutie en mensenhandel.¹⁷ In 2007 kwam in dit kader – en na een onderbreking – de nieuwste Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel uit.¹⁸ De resultaten in de Korpsmonitor haalden al voor openbaarmaking het landelijke nieuws, onder andere vanwege het daarin vermelde hoge aantal ‘plankzaken’ (niet opgepakte mensenhandelzaken). Omdat de NRM al enige jaren kennis neemt van het bestaan van plankzaken heeft zij besloten hier onderzoek naar te doen (de resultaten staan in §8.5). Daarnaast bleken veel politiekorpsen onder de maat te presteren. Dit is voor veel korpsen reden geweest verbeteringen aan te brengen, zoals het oprichten van ‘teams mensenhandel’.¹⁹ Op specifieke resultaten wordt, waar relevant, in dit en andere hoofdstukken ingegaan.

In het Referentiekader mensenhandel is als norm opgenomen dat iedere twee jaar – onder regie van de landelijk coördinator mensenhandel – een korpsmonitor wordt uitgevoerd. De volgende korpsmonitor wordt uitgevoerd in 2009.²⁰

Flexibele Intelligence en Expertise Team (FIET)

De dienst Nationale Recherche gaat een Flexibele Intelligence en Expertise Team (FIET) oprichten, gericht op mensenhandel en mensensmokkel. Hier wordt onder meer informatie over internationaal georganiseerde mensenhandel, zogenaamde ‘level 3(+)’ informatie, verzameld en geanalyseerd. Hierbij wordt onder meer samengewerkt met het EMM. Het EMM blijft het nationale loket (centraal informatiepunt) voor de ontvangst, bewerking en verstrekking van signalen mensenhandel en daaruit voortvloeiende informatieproducten. Bij het EMM gemelde level 3(+) informatie wordt doorgegeven aan het FIET. Omgekeerd krijgt het EMM ook informatie van het FIET (signalen over mensenhandel en zogenaamde rest- en zijtakinformatie). Het uiteindelijke doel is dat met de kennis van het FIET (onderdelen van) de Nationale Recherche doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Ook is het de taak van het FIET om innovatieve bestrijdingsstrategieën te ontwikkelen. Een relevant aspect hierbij is dat een

17 Dat wil zeggen het toezicht op de vergunde prostitutiebranche en de bestrijding van illegale prostitutie en mensenhandel.

18 Verder te noemen ‘Korpsmonitor 2007’.

19 Soms anders genoemd. Ook de taken van deze teams lopen uiteen (zie §8.5) en soms zijn niet alleen op mensenhandel, maar ook op andere delicten gericht, zoals kinderporno en mensensmokkel.

20 Brief van de portefeuillehouder mensenhandel, mensensmokkel van de Raad van Hoofdcommissarissen aan de korpsexperts mensenhandel, 16 mei 2009.

aanbeveling uit een studie ten behoeve van de Task Force Aanpak Mensenhandel strekt tot het maken van goede resultaatafspraken door het KLPD over de aanlevering van level 3 en 4 FIET onderzoeken. Hierbij dient tevens afstemming te worden gezocht met de stakeholders van het EMM.²¹

Landelijke Expertgroep Mensenhandel

De eerder genoemde Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) is een overlegorgaan van de politie waar strategische/beleidsmatige informatie wordt gedeeld.^{NRM5} Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer korpsexperts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Zij houden contact met de overige korpsen via werkgroepen. Eenmaal per jaar is er een tweedaagse vergadering waar alle korpsexperts aanwezig zijn. Het LEM had – toen alle korpsen daar direct in vertegenwoordigd waren – ook de functie van aanjager en motivator ten opzichte van korpsen die achterliepen en minder prioriteit gaven aan de aanpak van mensenhandel. De nieuwe, decentrale vergaderstructuur lijkt ten koste van deze functie te gaan.

Nationaal Dreigingsbeeld 2008

In oktober 2008 verscheen voor de tweede maal een Nationaal Dreigingsbeeld (NDB).²² Het NDB bevat een analyse van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, waarbij ook (toekomstige) dreigingen voor de Nederlandse samenleving worden geëxpliciteerd. In het NDB wordt ook aandacht besteed aan mensenhandel, te weten de omvang van de problematiek (het gestegen aantal serieuze signalen),²³ de criminele samenwerkingsverbanden²⁴ en criminaliteitsrelevante factoren.²⁵ Daarnaast wijst het NDB op het feit dat strengere maatregelen tegen Roma in België mogelijk meer uitbuiting van Roma (kinderen) in Nederland tot gevolg kan hebben (meer informatie over Roma en mensenhandel is opgenomen in §4.2.5).

Gezien de ingrijpende gevolgen van seksuele uitbuiting voor de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en het feit dat de omvang van het probleem onder de huidige omstandigheden waarschijnlijk niet zal afnemen, formuleert het NDB mensenhandel als dreiging. Uitbuiting in overige arbeidssectoren is in het dreigingsbeeld gekwalificeerd als witte vlek, oftewel een

21 De Kamps, 2009; KLPD Dienst IPOL; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

22 Het eerste Nationaal Dreigingsbeeld verscheen in 2004.

23 Politiekorpsen hebben in 2005 meer dan 700 serieuze signalen van mensenhandel (in relatie tot prostitutie) opgevangen en in het eerste driekwart jaar van 2006 steeg dit aantal zelfs tot meer dan 1100 signalen. Overigens is het aantal en type signalen niet eenduidig te interpreteren en daardoor nooit in de BNRM-rapportages opgenomen (zie NRM5). Het NDB zoekt de verklaring voor het verhoogde aantal signalen onder meer in de verhoogde aandacht voor mensenhandel bij burgers en politie. Wat betreft gevallen van overige uitbuiting geeft het NDB aan dat opsporingsambtenaren nog weinig zicht hebben op de omvang van de problematiek. Het Dreigingsbeeld refereert vervolgens aan onderzoek en cijfers uit de Vijfde rapportage van de NRM.

24 Uit 23 opsporingonderzoeken naar mensenhandel (18 gevallen van uitbuiting in de prostitutie en vijf zaken van uitbuiting in overige sectoren) blijkt dat verdachten etnisch homogeen zijn samengesteld. Vaak voorkomende nevendelicten bij mensenhandel zijn de handel in verdovende middelen, aanranding, verkrachting, mishandeling en bedreiging.

25 Het NDB ziet overheidsbeleid en de regulering daarvan als meest bepalende criminaliteitsrelevante factoren. In het geval van mensenhandel wordt in dit kader de opheffing van het bordeelverbod genoemd.

verschijnsel waarover te weinig informatie beschikbaar is om er een eenduidige kwalificatie aan te kunnen geven. Zowel de omvang van het verschijnsel, als de gevolgen voor de maatschappij zijn volgens het NDB moeilijk in te schatten.²⁶

Politiebestel

De plannen voor een ‘Nationale Politie’ gaan niet door.^{NRM5} In december 2008 is door het kabinet een nieuw wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd dat het gedecentraliseerde politiebestel intact laat, maar wel haar greep op de politie versterkt. In het voorstel moeten politiekorpsen meer zaken op elkaar afstemmen, zoals inkoop materieel en personeelsbeleid.²⁷ Ook op deze plannen is kritiek geleverd door politie en VNG.²⁸ De hoofdcommissarissen willen de eenheid van de politieorganisatie op landelijk niveau versterken binnen de contouren van het huidige bestel en met behoud van decentrale sturing. Op het moment van schrijven van dit rapport moet het wetsvoorstel nog door Eerste en Tweede Kamer worden aanvaard.

8.3 Signalering mensenhandel

8.3.1 Signalering mensenhandel

Verskillende signalen kunnen wijzen op mensenhandel. Samengevat betreffen dit meer-
voudige afhankelijkheid (van de werkgever), sterke inperking van de basisvrijheden van betrokkenen, werken onder zeer slechte omstandigheden en aantasting van de lichamelijke integriteit.²⁹ Medewerkers van organisaties die met slachtoffers van mensenhandel te maken kunnen krijgen zijn hier idealiter van op de hoogte en weten waar zij met dergelijke informatie naar toe moeten. Een maatregel hiertoe is opgenomen in het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel. Inmiddels zijn al diverse resultaten geboekt om het bewustzijn naar signalen van mensenhandel in de totale keten te verbeteren.³⁰ In deze paragraaf wordt

26 Boerman e.a., 2008, pp.69-75.

27 Daarover hebben de politiekorpsen in 2005 ook al afspraken gemaakt, wat leidde tot de oprichting van de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtSPN). De samenwerking gaat met het nieuwe wetsvoorstel nog een stap verder.

28 Brief van de Raad van Hoofdcommissarissen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 januari 2009; www.vng.nl.

29 Zie voor een uitgebreide lijst de Aanwijzing mensenhandel.

30 Zo heeft SZW, in samenwerking met CoMensha en BLinN, in februari 2009 een informatiekaart ‘Arbeid en uitbuiting’ voor slachtoffers in twaalf talen uitgebracht. Daarnaast heeft SZW, in samenwerking met OCW en VWS, informatie over signalen van mensenhandel in de prostitutiesector, hulporganisaties en de rechten van slachtoffers opgenomen in de voorlichting aan prostituees en hulpverleners. De Arbeidsinspectie heeft in december 2008 24 nieuwe inspecteurs opgeleid in het signaleren van arbeidsgerelateerde uitbuitingssituaties en de SIOD is in de zomer van 2009 van start gegaan met een intern programma versterking aanpak mensenhandel. Daarnaast wordt er een instructiefilm gemaakt (door Justitie, SZW en BZK) voor politie, marechaussee, AI en SIOD om de alertheid op mensenhandel te verbeteren. Zowel SZW als Justitie hebben een financiële bijdrage geleverd aan BLinN voor het project ‘Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel’, dat de deskundigheid van relevante actoren en de bereikbaarheid van slachtoffers moet vergroten. Tevens wordt er gewerkt aan het opstellen van een standaard indicatorenlijst

ingegaan op de signalering van mensenhandel door de politie en anderen (hulpverlening, burgers/prostituanten, exploitanten, IND, KMar, Belastingdienst, gemeente en Kamer van Koophandel), waarvan het belang ook schuilt in het feit dat slachtoffers om diverse redenen zelf vaak niet naar de politie willen of kunnen stappen.

Politie

Informatie over mensenhandel komt op diverse manieren bij de politie terecht, bijvoorbeeld vanuit het toezicht op de prostitutiesector, door (anonieme) meldingen of omdat de politie zelf signalen van mensenhandel opvangt.³¹ Bij meldingen kan gedacht worden aan ouders/vrienden van slachtoffers die de politie benaderen of collega-prostituees, exploitanten buurtbewoners of klanten die misstanden vermoeden, maar ook aan geheel andere groepen zoals abortusartsen (zie kader).

Abortusartsen

In het opsporingsonderzoek Sneep^{NRM5} dwongen mensenhandelaren hun slachtoffers tot het plegen van abortussen. Naar aanleiding van deze praktijken heeft BNRM het Nederlands Genootschap van Abortusartsen in contact gebracht met het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel van de Nederlandse politie over signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. Met name het zogenaamde toetsgesprek, waarin de arts vaststelt of de vrouw een abortus wenst, biedt mogelijkheden voor een risicoanalyse op mensenhandel. Het plan is derhalve een protocol op te stellen waarin wordt vastgelegd hoe mensenhandel herkend kan worden en hoe abortusartsen bij vermoedens van dwang kunnen handelen. Minister Hirsch-Ballin van Justitie heeft daarnaast in de Tweede Kamer aangegeven dat medische operaties onder dwang kunnen worden bestreden via het strafrecht en het medisch tuchtrecht.³²

Politiefunctionarissen kunnen ook tijdens reguliere controles (buiten risicosectoren, zoals de prostitutiesector) op mensenhandel stuiten. Bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole, waar een agent een Bulgaarse chauffeur met drie Bulgaarse vrouwen in een auto aantroef. De chauffeur had de paspoorten van de vrouwen op zak en de vrouwen keken buitengewoon angstig. Dergelijke informatie kan wijzen op mensenhandel. Om dit te kunnen herkennen is het van belang dat politiefunctionarissen in executieve dienst voorgelicht worden over (signalen van) mensenhandel. Dit gebeurt in sommige politieregio's, maar niet in alle.

Informatiekaart signalen mensenhandel/mensensmokkel voor politie

Recentelijk hebben alle politiefunctionarissen een handzame informatiekaart ontvangen waarop indicatoren die bij controles kunnen duiden op mensensmokkel en/of mensenhandel

ten behoeve van het KMar-personeel, dat werkzaam is op de grens en binnen het mobiel toezicht vreemdelingen. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

31 Bijvoorbeeld via signalen van illegale (niet-vergunde) prostitutie, waarbij slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn.

32 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 42). Zie ook §9.4.4.

vermeld staan.³³ De indicatoren betreffen kenmerken van slachtoffers, maar ook op kenmerken van mensenhandelaren en –smokkelaren. Op de kaart staat vermeld dat bij het aantreffen van indicatoren contact kan worden opgenomen met de regionale afdeling van de vreemdelingenpolitie.

In de Korpsmonitor 2007 en het Referentiekader mensenhandel wordt gepleit voor voorlichting aan alle politiefunctionarissen in executieve dienst. Daarbij is van belang dat de politieambtenaren al deze informatie vastlegt (in ‘mutaties’). Een mutatie kan uiteindelijk een ontbrekend ‘puzzelstukje’ bevatten of tezamen (via stapeling) een delict blootleggen. Dit is juist bij delicten waar de aangiftebereidheid laag is, zoals mensenhandel van belang.³⁴ Daarbij heeft het de voorkeur dat in mutaties expliciet de term ‘mensenhandel’ wordt vermeld, zodat de informatie eenvoudig terug te vinden is. Maar de informatie kan ook op andere wijze worden verzameld (zie kader).

Herkenning van (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie

De afdeling Analyse van politie Hollands Midden heeft een uitgebreide zoek sleutel ontwikkeld, waarmee zij (potentiële) slachtoffers van bepaalde vormen van mensenhandel kunnen detecteren in de registratiesystemen van de politie. Het doel hiervan is tweeledig: ten eerste kan bij vage meldingen beter worden bepaald of het hier werkelijk over uitbuiting in de prostitutie gaat; ten tweede helpt het bij preventie. Door potentiële slachtoffers tijdig te herkennen kunnen zij geholpen worden vóór zij in de prostitutie belanden. Op basis van literatuur en politie-informatie zijn kenmerken verzameld waaraan autochtone slachtoffers van gedwongen prostitutie vaak voldoen. Tot de geïdentificeerde indicatoren horen bijvoorbeeld middelengebruik, schulden, antecedenten, zwakbegaafdheid, seksueel grensoverschrijdend gedrag, huiselijk geweld, weglopen, uithuisplaatsing, contacten met hulpverlening, culturele achtergrond vriend, vrijetijdsbesteding, etc. In totaal gaat het om een heel scala aan kenmerken binnen de domeinen ‘individueel’, ‘gezin’, ‘leeftijdsgenoten en vrijetijdssituatie’ en ‘school en werk’. Voor de zoekslag zijn de indicatoren zoveel mogelijk in gewoon taalgebruik geformuleerd (zoals een agent het in BPS/BVH zou zetten). Met behulp van deze indicatorenanalyse³⁵ worden in Hollands Midden meer (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie gevonden. Het nut van het model reikt echter verder. Wanneer wijkagenten, jeugdcoördinatoren en jeugd- en zedenrechercheurs, deze indicatoren kennen, kunnen zij potentiële slachtoffers beter herkennen c.q. in de gaten houden, relevante informatie registreren en/of waar mogelijk preventief optreden. Samenwerking en informatie-uitwisseling vindt plaats tussen het Jeugd Preventie Team³⁶ (JPT) en de vreemdelingenpolitie (de afdeling die mensenhandel aanpakt). Tussen hen vindt onder andere afstemming plaats over wat de hulpverlening en de opsporing kunnen doen voor een minderjarig meisje dat (potentieel) slachtoffer is van uitbuiting. Daarnaast wordt in

33 De informatiekaart werd gepresenteerd tijdens de landelijke bijeenkomst van alle portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel, 11 september 2009.

34 Bron: onder meer *Blauw Opsporing*, jaargang 4, nummer 4; *Recherche Vakbeurs*, 13 juni 2008.

35 Voor de indicatorenanalyse is de applicatie (en de daarbijbehorende methode) Brains gebruikt. Brains staat voor Basaal Recherche en Analyse Instrument.

36 Binnen Hollands Midden is er per district een Jeugd Preventie Team (JPT) gevestigd. Het JPT is een samenwerkingsverband tussen de politie en Bureau Jeugdzorg. Het JPT biedt preventieve hulp aan jongeren tot 18 jaar die in aanraking zijn gekomen met de politie. Het gaat niet alleen om jongeren die strafbare feiten plegen, maar bijvoorbeeld ook om jongeren die signaalgedrag als spijbelen of weglopen laten zien.

door analisten van Hollands Midden – mits wenselijk – bij een signaal van mensenhandel een zogenaamde uitbuitingsanalyse gemaakt. In dit document wordt alle bij de politie beschikbare informatie over verdachte(n) en/of slachtoffer(s) samengevat en een inschatting gemaakt van de kans op mensenhandel. Deze inschatting wordt gemaakt aan de hand van een model, waarbij gescoord wordt op sterk aan mensenhandel gerelateerde indicatoren, zoals contacten in de seksindustrie, negatieve kenmerken in de levensloop, etc. Op basis van deze uitbuitingsanalyses worden tactische keuzes gemaakt voor het opstarten van onderzoeken.

De Criminele Inlichtingeneenheid (CIE)³⁷ speelt ook een rol bij de signalering van mensenhandel.^{NRM5} Alhoewel de werkwijze van de CIE zich – ook op dit punt – aan het zicht onttrekt, lijkt het er toch op dat de aandacht van de CIE voor mensenhandel toeneemt. Verschillende korpsen hebben de CIE voorgelicht/getraind. Ook geven sommige korpsen aan (veel) signalen mensenhandel te krijgen van de CIE. De CIE wordt door politiemensen – bijvoorbeeld die betrokken zijn bij prostitutiecontroles – wel geattendeerd op potentiële bronnen. Momenteel wordt ook gediscussieerd over de mogelijkheid om informanten in de bovenwereld te werven, om meer grip te krijgen op de betrokkenheid van de bovenwereld bij (georganiseerde) misdaad.³⁸ Overigens heeft de complexiteit van mensenhandelonderzoeken ook consequenties voor CIE-tipgevers: de CIE werkt vaak volgens het principe *no cure, no pay*. Wanneer een tip dus niet leidt tot aanhouding van verdachten of een zaak – en dat kan bij mensenhandel het geval zijn wanneer slachtoffers niet meewerken aan het onderzoek – wordt het tipgeld niet uitgekeerd.³⁹

De signalering van overige uitbuiting ligt vooral bij de vreemdelingenpolitie, met name vanwege hun betrokkenheid bij controles op illegaliteit, bijvoorbeeld in risicosectoren voor mensenhandel zoals de horeca en de land- en tuinbouw. De vreemdelingenpolitie krijgt in toenemende mate oog voor de mogelijkheid dat zich onder illegale vreemdelingen slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak 2009–2011 waarin mensenhandel en de hulp aan slachtoffers van mensenhandel tot beleidsprioriteit is gemaakt. Er is ook een nieuwe opleiding Migratie-criminaliteit voor de vreemdelingenpolitie in ontwikkeling. De opleiding is er onder meer op gericht om (slachtoffers van) overige uitbuiting te kunnen herkennen en adequaat te handelen.⁴⁰ Uit onder meer het onderzoek plankzaken en de Korpsmonitor blijkt evenwel dat veel politiekorpsen ten aanzien van deze vorm van mensenhandel nog zoekende zijn naar de juiste aanpak. Het oog en oor voor overige uitbuiting is voor verbetering vatbaar. Mede hierdoor

37 De taak van de CIE is het verzamelen, registreren en analyseren van informatie over strafbare feiten en verdachten. Als enige politieonderdeel mogen zij daarbij gebruik maken van informanten, te weten mensen die anoniem informatie aan de politie verstrekken. Informatie van de CIE heeft daarom in het strafproces geen bewijskracht, maar kan wel bijdragen aan een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek gestart mag worden.

38 Kop e.a., 2007.

39 Mondelinge informatie van een officier van justitie, 18 februari 2008.

40 Om slachtoffers van seksuele uitbuiting te kunnen herkennen en horen moet men een aanvullende opleiding over seksuele uitbuiting volgen.

blijft een deel van de uitbuitingssituaties waarschijnlijk onbekend. Verbetering en intensivering van de detectie van uitbuiting buiten de seksindustrie is noodzakelijk om de omvang van mensenhandel in Nederland te verminderen. Om dit te bereiken kunnen bijvoorbeeld aangehouden illegale vreemdelingen die mogelijk slachtoffer mensenhandel zijn hierop bevraagd worden. Dit gebeurt niet overal, al komt dit deels ook door praktische omstandigheden.⁴¹ Daarbij is in de praktijk onduidelijk wanneer – bij illegaal werkenden – sprake is van een ‘geringste aanwijzing’ mensenhandel en de bedenktijd moet worden aangeboden (zie ook Hoofdstuk 12). De signalering van overige uitbuiting door bijzondere opsporingsdiensten en inspectiediensten komt in §12.2 aan de orde.

Hulpverlening

Slachtoffers van mensenhandel zijn om diverse redenen niet altijd bereid mee te werken aan de opsporing en vervolging van daders.^{NRM5} Bovendien weten met name slachtoffers van buitenlandse herkomst de weg naar de politie niet altijd te vinden. Om deze en andere redenen komen wellicht meer/andere slachtoffers in beeld bij de hulpverlening dan bij politie en justitie. Ook hulpverleningsinstanties kunnen evenwel vermoedens van mensenhandel melden bij de politie. Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) bracht bijvoorbeeld een brochure uit voor (keten)partners, waarin onder meer wordt aangegeven hoe je mensenhandel kan signaleren en waar je met een melding terecht kunt. Daar wordt een casus in principe aangemeld bij het ACM, die de zaak onder meer voorlegt aan de politie. In de brochure wordt ook de mogelijkheid aangegeven om informatie te melden bij de Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie. Toch stelt het doorgeven van informatie de hulpverlening voor dilemma’s. De vraag is bijvoorbeeld of aangifte doen c.q. het oppakken van een mensenhandelzaak altijd in het beste belang van de cliënt is, bijvoorbeeld als het gaat om bescherming. Daarbij voelen hulpverleners (tot op zekere hoogte) een geheimhoudingsplicht ten opzichte van hun cliënten. Overigens wordt in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad aangegeven dat onderzocht zal worden hoe informatie uit het hulpverleningscircuit gebruikt kan worden voor opsporing en vervolging van mensenhandel, zonder dat de relatie met slachtoffers in gevaar wordt gebracht of de situatie van slachtoffers wordt verergerd.⁴² In de zogenaamde ketenaanpakken mensenhandel die in diverse steden worden ontwikkeld wordt hier ook aandacht aan besteed (zie §7.6.2).

41 Bijvoorbeeld doordat vreemdelingen snel worden uitgezet of in vreemdelingenbewaring terechtkomen en het dan moeilijker is een gesprek te organiseren c.q. een vertrouwelijke band te creëren waardoor iemand (meer) vertelt over het slachtofferschap.

42 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10), p.17. Dit punt komt ook terug in het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel, juli 2009, p.12. Inmiddels is er een *toolkit* opgesteld voor alle personen die werkzaam zijn in onder andere de opvang van mensenhandel. Op het moment van schrijven van deze rapportage is gepland de *toolkit* op 29 oktober 2009, tijdens de Conferentie Aanpak Mensenhandel, te presenteren. De *toolkit* bevat een pakket aan instrumenten en documenten op basis waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan op welke wijze signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Burgers/prostituanten

Meldingen van burgers dragen bij aan de informatiepositie van de politie en zijn daarom van groot belang. Dat geldt in belangrijke mate ook voor mensenhandel, waar de aangiftebereidheid laag is. Een specifieke groep burgers die in de gelegenheid is om mensenhandel te signaleren zijn klanten van prostituees. In 2008 startte het vervolg op de campagne ‘Schijn bedriegt’ van de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.),^{NRM5} die erop gericht is klanten van prostituees de signalen van gedwongen prostitutie te leren herkennen en hen te stimuleren om informatie hierover te melden bij de politie of anoniem via M.⁴³ Hierbij wordt gebruik gemaakt van folders, advertenties en posters. Op erotisch getinte internetsites zijn korte films geplaatst waarin klanten eerst worden verleid met uitdagende beelden, maar vervolgens steeds indringender geconfronteerd met signalen van dwang in de prostitutie. Tot slot volgt een oproep om informatie door te geven aan de politie. Zaitch en Staring⁴⁴ concluderen in een onderzoek naar prostituanten dat zij, ook als zij op de hoogte zijn van indicatoren van mensenhandel, deze kennis over het algemeen laten varen op het moment dat zij oog in oog staan met de prostituee van hun keuze. Zij stellen het hebben van een prettig prostituee-bezoek dan voorop en sluiten hun ogen voor eventuele ‘ongewenste informatie’. Klanten van raamprostituees in Amsterdam geven – in lijn hiermee – aan dat zij vrijwel nooit signalen van mensenhandel waarnemen.⁴⁵ Daarbij is de vraag of klanten wel in actie komen als ze misstanden signaleren. Het lijkt erop dat dit maar beperkt het geval is. Mogelijk zijn exploitanten/beheerders van seksinrichtingen ook in de positie om mensenhandel te signaleren (zie onder). Net als twee jaar eerder leidde de campagne tot meer anonieme meldingen over gedwongen prostitutie, namelijk 147 in 2008. Deze signalen waren aanleiding verscheidene politieonderzoeken te starten, waarvan er inmiddels vijf zijn opgelost.⁴⁶ Bij de M-lijn zijn ook kritische kanttekeningen te plaatsen. Zo bestaat het risico dat (on)opzettelijk valse informatie wordt gegeven. Van belang is daarom dat informatie van de M-lijn bevestigd wordt in nader onderzoek door politie en justitie.⁴⁷ In algemene zin is van belang dat burgers horen wat er met hun melding is gedaan. Dit zal een grotere meldingsbereidheid met zich meebrengen. Dit gebeurt in de praktijk in algemene zin echter onvoldoende.⁴⁸ Meld M. streeft er wel naar de terugkoppeling te verbeteren.⁴⁹ Het is echter ook moeilijk om van de politie teruggekoppeld te krijgen wat er met meldingen is gebeurd.⁵⁰

43 Persbericht van de Stichting M., 8 januari 2008 (www.meldmisdaadanoniem.nl).

44 Zaitch & Staring, 2009.

45 Flight & Hulshof, 2009.

46 Zie www.meldmisdaadanoniem.nl/Article.aspx?id=520, geraadpleegd 2 juni 2009.

47 Brinkhoff, 2008, pp.1224-1228.

48 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2007.

49 De directeur van Meld M. in een interview met *Opportuun* 04/2009.

50 Dit ligt enerzijds aan de politiestructuren en anderzijds aan een gebrek aan motivatie en capaciteit om terug te melden. Mondelinge informatie Meld M., 19 oktober 2007.

Exploitanten

In het rapport ‘Schone Schijn’ komt het signalerend vermogen van exploitanten en beheerders van seksinrichtingen aan de orde.⁵¹ Zij hebben (doorlopend) contact met de voor hen werkzame prostituees en kunnen daardoor misstanden zien. Enerzijds, zo blijkt uit het rapport, maken exploitanten/beheerders melding van misstanden, anderzijds lijkt het erop – gezien de omvang van bijvoorbeeld een zaak als Sneep – dat zij òf weinig zien òf weinig bereidheid tonen om misstanden te melden. Dit laatste komt wellicht omdat dit hun financiële belangen kan schaden of vanwege de risico’s die het voor hun eigen veiligheid (mensenhandelaren kunnen zeer gewelddadig zijn) heeft. Aan de andere kant zijn zij mogelijk ook medeplichtig aan mensenhandel. Zo blijkt uit Schone Schijn dat sommige raamexploitanten prostituees ook huisvesten tegen exorbitante bedragen en contacten onderhouden en zaken doen met pooiers. Uit eerder onderzoek van BNRM^{NRM3} blijkt ook dat – naar de mening van politiemensen – veel exploitanten zich weliswaar niet schuldig maken aan mensenhandel, maar hiervan wel op de hoogte zijn.

IND

Ook medewerkers van de IND kunnen mensenhandel signaleren. De IND heeft daartoe inmiddels een werkinstructie (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en de asielprocedure opgesteld. De IND deelde hierover onder meer mee⁵² dat er slechts in enkele gevallen sprake is van signalering van een evident slachtoffer. In veel gevallen gaat het om de signalering van vermoedelijke slachtoffers. Deze signalen worden niet geregistreerd in de IND-informatiesystemen, maar worden handmatig bijgehouden. Hierdoor is het niet mogelijk een exact en betrouwbaar overzicht te geven van het aantal signalen, aldus de IND.

Slachtofferschap is soms evident, maar in de meeste gevallen is er enkel een vermoeden van de kant van de IND, dat er iets aan de hand is. Er kan dus sprake zijn van een serieus signaal, een vermoeden, van loos alarm of van een ongelooftwaardig verhaal. Dit maakt dat het aantal geregistreerde signalen niet verward moet worden met het aantal slachtoffers dat wordt aangetroffen in de asielprocedure. Dit laatste is volgens de IND niet vast te stellen. De IND gaf ter indicatie aan dat er in 2009 tot medio augustus ongeveer 100 signalen van mensenhandel waren geregistreerd in de asielprocedure.

De IND signaleerde ook dat veel Bulgaren en Roemenen zich bij de IND melden in verband met zelfstandig ondernemerschap. De IND-medewerkers zien daarbij ook signalen van mensenhandel. Deze signalen worden naar het EMM gestuurd.⁵³ Mogelijk dienen hierbij de lopende afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling van het EMM met de IND te worden geïnventariseerd, herijkt en geborgd.⁵⁴

51 Van Hout & van der Laan, 2008.

52 Mondelinge informatie IND, 11 september 2009.

53 Mondelinge informatie van de IND bij het LEM, 14 mei 2008.

54 Dit is één van de aanbevelingen in: De Kamps, 2009.

Schiphol/KMar

Slachtoffers van mensenhandel komen ook via Schiphol Nederland binnen.^{NRM3/5} De KMar⁵⁵ is verantwoordelijk voor alle personen die op Schiphol worden gestopt of geweigerd en signalen van mensenhandel afgeven. Sinds 2006 werd de KMar opvallend vaak geconfronteerd met minderjarige Nigeriaanse meisjes zonder geldige reisdocumenten die op Schiphol asielaanvragen. Deze amv's⁵⁶ verdwenen evenwel direct na aankomst uit het asielzoekerscentrum. Enkele van deze amv's werden later in Nederland en België in de prostitutie aangetroffen. Hierdoor ontstond het vermoeden dat het slachtoffers van mensenhandel betrof en naar aanleiding daarvan zijn – met wisselend succes – opsporingsonderzoeken ingesteld.^{NRM5} Daarnaast deed zich het fenomeen voor dat amv's op Schiphol aangaven slachtoffer van mensenhandel te zijn, op grond van de B9-regeling in Nederland mochten blijven en aldaar contact opnamen met hun handelaren, die hen vervolgens ophaalden en in de prostitutie dwongen. De exacte werkwijze en het politieonderzoek hiernaar wordt beschreven in §9.5. In elk geval leidde dit ook tot vragen over de rol van Schiphol, als 'nodaal oriëntatiepunt'⁵⁷ bij mensenhandel, resulterend in een congres,⁵⁸ een (intern) onderzoeksrapport en plan van aanpak. Er kunnen op Schiphol verschillende signaleringsmomenten ten aanzien van mensenhandel worden onderscheiden.⁵⁹ Bij de gatecontroles bij risicovluchten.⁶⁰ Hierbij is men ook alert op signalen dat passagiers betrokken zijn of worden bij mensenhandel.⁶¹ Personen geweigerd aan de grens kunnen asiel aanvragen. Zij worden naar het aanmeldcentrum van de IND gebracht en daar gehoord. Tijdens dat gehoor kan (een vermoeden van) mensenhandel aan het licht komen. Deze personen krijgen een advocaat toegewezen. Ook daar kan blijken dat het (wellicht) om een slachtoffer van mensenhandel gaat. Personen die geen aangifte van mensenhandel doen en wier asielaanvraag wordt afgewezen komen in vreemdelingenbewaring, alwaar zij alsnog kunnen worden herkend (zie §8.3.2 DT&V). Sinds 1 januari 2009 kan ook aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die via Schiphol inreizen bedenktijd worden verleend (zie §2.3). Dit is in de eerste vijf maanden van 2009 twee keer gebeurd.⁶² De KMar heeft verschillende maatregelen getroffen om slachtoffers beter te kunnen herkennen. Zo zijn slachtofferprofielen opgesteld die onder meer zijn gebruikt door de Snelle Actie Teams (zie §8.6). Ook zijn de escortbureaus die gebruik maken van hotels op Schiphol

55 Het Sluisteam en het Team Jeugd en Zeden van de KMar zijn verantwoordelijk voor respectievelijk het onderzoek naar mensenhandel en de opvang en correcte bejegening van slachtoffers.

56 Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

57 Gedoeld wordt op het concept 'nodale politie', waarbij monitoring en controles gericht zijn op knooppunten van de infrastructuur. Zie Bekkers e.a., 2006; Bekkers e a., 2007, pp.12-16; *Visiedocument Politie in ontwikkeling*, 2005.

58 Op 24 oktober 2007 organiseerde de afdeling Jeugd en Zeden van de Brigade Recherche & Informatie van het district KMar Schiphol een congres met als thema: 'Mensenhandel op Schiphol?'

59 Jansen, 2007 (niet openbaar).

60 Deze controles zijn ingesteld om te voorkomen dat passagiers zich voor de paspoortcontrole ontdoen van (reis)documenten.

61 *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1207.

62 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 42).

gecontroleerd, in het kader van de toezicht op de vergunde prostitutiesector.⁶³ Nu (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel ook op Schiphol bedenktijd krijgen aangeboden werken KMar, IND en DT&V aan een protocol waarin aangegeven wordt wie op welk moment verantwoordelijk is voor deze slachtoffers. In het kader van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft de KMar een plan van aanpak opgesteld, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan bewustwording bij alle KMar-medewerkers. Inmiddels is er een werkgroep binnen de KMar opgericht die zich bezighoudt met de uitvoering van het plan van aanpak.⁶⁴

Belastingdienst

De Belastingdienst voert periodiek controles uit in de prostitutiesector.⁶⁵ De belastingcontroleurs hebben voorlichting gekregen over (signalen van) mensenhandel en gaan ook met de signalenlijst mensenhandel op pad. Soms worden inderdaad signalen van mensenhandel opgevangen. Deze worden dan doorgegeven aan de politie. De Belastingdienst kan ook met mensenhandel in aanraking komen bij het uitreiken van sofinummers aan prostituees. De betreffende baliemedewerkers hebben geen speciale cursus gevolgd om signalen van mensenhandel te kunnen herkennen. Het doel is om zo snel mogelijk een sofinummer te verstrekken.⁶⁶ Niettemin worden toch signalen herkend en doorgegeven aan de politie. Zo kwamen begin 2009 enkele vrouwen aan de balie van de Belastingdienst voor een sofinummer. De vrouwen waren duidelijk bang en zenuwachtig en droegen niet hun eigen paspoort bij zich (die was in bezit van een begeleider, die ook mee was gekomen). De baliemedewerker heeft hiervan melding gedaan bij de politie. In een ander geval deed een medewerker aangifte omdat een vrouw een vervalst paspoort had (zij was volgens haar paspoort 25 jaar, maar dit leek uiterst onwaarschijnlijk). Dit meisje, dat 15 jaar bleek te zijn, is vervolgens door de politie geïdentificeerd als slachtoffer van mensenhandel. De verdachten zijn aangehouden en be-recht.

Per 1 januari vallen raamverhuurders onder de omzetbelastingwetgeving en moeten zij een administratie bijhouden. De Belastingdienst heeft daardoor in principe zicht op alle prostituees die achter de ramen werken. Deze informatie kan wellicht op enige manier gedeeld worden met de politie.

63 Hieruit is een onderzoek naar een escortbureau voortgekomen, waar Roemeense slachtoffers werden uitgebuit (één slachtoffer legde verklaringen af en dat heeft de zaak aan het rollen gebracht).

64 De werkgroep houdt zich bezig met onder andere de implementatie van het plan van aanpak, het signaleren en oplossen van knelpunten, het monitoren van werkzaamheden van de KMar op het gebied van mensenhandel, het uitwisselen van *best practices* en het bespreken van actuele ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel/migratiecriminaliteit. Ook heeft de werkgroep besloten tot het inrichten van een *pilot* om een aantal maatregelen uit het Plan van Aanpak Mensenhandel op proefondervindelijke wijze te implementeren en te testen. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

65 Doel is het onderkennen van zwartwerkers en onbekende werknemers, het vaststellen van de arbeidsverhouding en de getrouwheid van de administratie. Bron: Van Hout & van der Laan, 2008.

66 Van Hout & van der Laan, 2008, p.63.

Gemeenten en Kamer van Koophandel

In het rapport ‘Schone Schijn’ wordt ingegaan op het signalerend vermogen van diverse instellingen, waaronder gemeenten en Kamers van Koophandel.⁶⁷ Dit wordt voor deze organisaties als gering aangemerkt. Gemeenten komen met slachtoffers van mensenhandel in aanraking wanneer zij zich inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Daar moeten zij zich identificeren en een verblijfplaats opgeven. Als een slachtoffer zich met de juiste papieren inschrijft is de kans dat zij als slachtoffer van mensenhandel wordt herkend erg klein. Hetzelfde geldt voor de Kamer van Koophandel. De politie is daarom van plan om medewerkers van de Kamers van Koophandel een training te geven in het herkennen van slachtoffers die zich willen inschrijven.⁶⁸ Overigens kunnen ook bij andere gemeentelijke instanties signalen van mensenhandel aan het licht komen, zoals bij afdelingen ‘bouw en woningtoezicht’. Belangrijk is dat deze informatie met de politie wordt gedeeld.

Signalering mensenhandel door de gemeente

Wellicht kan lering worden getrokken uit een project waarbij gemeenten informatie over radicalisering deelden met de politie. Dit project draaide in 2007/2008 in Zeeland en had als doel gemeenteambtenaren bewust te maken van de signalen van radicalisering die zij tijdens hun werkzaamheden kunnen opvangen en hen deze te laten melden bij de politie (dit alles in het kader van de terrorismebestrijding). Niet alle gemeenten uit Zeeland waren even gemotiveerd om in het project te participeren. Veel gemeenten stelden zich in eerste instantie op het standpunt dat het probleem niet aanwezig was in hun gemeente. Omdat een terroristische groepering (de zogenaamde Hofstadgroep) ook een vertakking had naar Zeeland, was deze houding niet vol te houden. De signalering was als volgt geregeld: bij alle deelnemende gemeenten zijn contactambtenaren ‘radicalisering’ aangewezen. Hier kunnen ambtenaren signalen van radicalisering melden. De contactambtenaar geeft de meldingen vervolgens (geanonimiseerd) door aan de politie, waar een meldpunt was ingericht (bij de regionale inlichtingendienst (RID)). De ambtenaren kregen een korte cursus waarin zij leerden welke signalen kunnen wijzen op radicalisering. Hiervoor werd een indicatorenlijst gehanteerd.

De terugkoppeling is belangrijk. Bij dit soort projecten hoor je vaak: “ik meldde, maar je hoort er nooit meer wat van”. Dat werkt demotiverend. Daarom is besloten op elke melding terugkoppeling te geven (wat de waarde van de melding was, of er al wat lag over de verdachten). Uiteindelijk leverde het hele project 17 meldingen op. Het ging dan wel om meldingen waarbij men een onderbuikgevoel had. Mogelijk zijn ook (hardere) signalen via de reguliere weg gemeld.⁶⁹

8.3.2 Signalering in terugkeertraject/vreemdelingendetentie

Een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, dient zelfstandig te vertrekken en kan, indien noodzakelijk, uitgezet worden. Sinds januari 2007 is hier een aparte terugkeerorganisatie voor opgezet, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).⁷⁰ DT&V stimuleert

67 Van Hout & van der Laan, 2008.

68 OOM, 12 mei 2009.

69 Verslag Recherche Vakbeurs, 13 juni 2008.

70 *Kamerstukken II 2005/06, 30 240, nr. 4*. Bij deze dienst zijn alle taken betreffende terugkeer van Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en vreemdelingenpolitie (VP) en een deel van deze taken van de Koninklijke

de vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, om zelfstandig te vertrekken. Dit doet men door middel van vertrekgesprekken, gevoerd door steeds dezelfde regievoerder.⁷¹ Aan de hand van de gesprekken wordt in het lokaal terugkeeroverleg (LTO), in samenspraak met de vreemdeling, een vertrekplan opgesteld.

Een vreemdeling kan op twee momenten bij DT&V instromen. Ten eerste na een afwijzing van een asielaanvraag in Nederland. Ten tweede na plaatsing in vreemdelingendetentie.

Onder de cliënten van DT&V kunnen zich slachtoffers van mensenhandel bevinden. Daarom heeft DT&V begin 2008 het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel opgesteld. Het Procesprotocol omschrijft stap voor stap wat een regievoerder behoort te ondernemen indien sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Indien DT&V een slachtoffer van mensenhandel heeft gesignaleerd meldt zij dit bij de politie/KMar, die de vreemdeling hoort en eventueel de aangifte opneemt of bedenktijd aanbiedt.⁷² In die gevallen houdt de verantwoordelijkheid van DT&V op. Indien het slachtoffer geen aangifte doet (of anderszins medewerking verleent) en geen bedenktijd wil of krijgt,⁷³ wordt het terugkeertraject weer voortgezet.

Door BNRM is nagegaan hoeveel slachtoffers van mensenhandel door DT&V, dus tijdens het terugkeer- en vertrektraject, zijn gesignaleerd.⁷⁴ Dit waren er vanaf de oprichting in januari 2007 tot en met september 2008 volgens hun registratiesysteem 16. Mogelijk zijn het er meer, omdat de registratie van slachtoffers mensenhandel niet optimaal was.⁷⁵ Alle 16 gedetecteerde slachtoffers waren vrouwen. Acht waren afkomstig uit China en vijf uit Nigeria. De overige drie slachtoffers waren afkomstig uit respectievelijk Armenië, Ghana en Sierra Leone.

Een belangrijke vraag is of er mogelijkheden zijn geweest om deze slachtoffers voordat zij in het terugkeertraject kwamen als slachtoffer te (h)erkennen. Voor twaalf van de 16 slachtoffers was hierover informatie beschikbaar.⁷⁶ Hieruit blijkt dat acht van de twaalf slachtoffers staande zijn gehouden in verband met illegaal verblijf in Nederland of het buitenland.⁷⁷ Zij hadden in dat kader contact met de (vreemdelingen)politie of de KMar. In vier van deze casussen zijn signalen mensenhandel herkend of heeft het slachtoffer een verklaring afgelegd. Dit heeft in alle gevallen – zij het niet altijd direct – geleid tot een onderzoek naar mensenhandel. Drie slachtoffers zijn daarbij in eerste instantie in bewaring geplaatst, maar later

Marechaussee (KMar) ondergebracht.

71 Hiermee probeert men maatwerk na te streven. Daarnaast ontstaat hierdoor een mogelijke vertrouwensband met de vreemdeling doordat deze vertrouwd raakt met één gezicht en weet tot wie hij of zij zich kan richten indien er vragen of problemen zijn.

72 Wanneer de vreemdeling in vreemdelingenbewaring zit en (nog) geen aangifte wil doen, dan beslissen politie en OM of aan de betrokkene bedenktijd wordt gegund (zie verder Hoofdstuk 5).

73 Eventueel nadat gebruik is gemaakt van de bedenktijd.

74 Dit onderzoek is uitgevoerd door M. Vons, in het kader van een stage bij BNRM.

75 Momenteel wordt bij DT&V gewerkt aan een betere registratie van slachtoffers van mensenhandel.

76 Zie Bijlage 2 (onderzoeksverantwoording).

77 De slachtoffers die in het buitenland staande werden gehouden (vier in Duitsland, één in Italië), zijn in het kader van de Dublinclaim naar Nederland getransporteerd.

weer ‘geklinderd’ of overgeplaatst naar passende opvang. Het vierde slachtoffer is niet in bewaring gesteld, maar heeft wel een vertrekgesprek gevoerd met DT&V. Dit heeft geresulteerd in een registratie bij DT&V, maar DT&V heeft feitelijk geen rol gespeeld bij het herkennen van de mensenhandel.

Vier aangehouden illegale slachtoffers zijn dus niet herkend als slachtoffer door vreemdelingenpolitie of KMar. In drie van deze gevallen hebben de slachtoffers in een verhoor wel signalen mensenhandel afgegeven. Zo vertelden twee vrouwen dat zij in het buitenland in de prostitutie moesten werken en één vrouw dat zij in ruil voor de reis drie jaar in Nederland moest werken. Hier is in deze gevallen niet op doorgevraagd. Alle vier de vrouwen zijn in bewaring gesteld. Twee slachtoffers zijn vervolgens geïdentificeerd door hun advocaat, één door de BLinN en één door DT&V.

Casus Nigeriaanse vrouwen

Twee Nigeriaanse vrouwen pasten bij binnenkomst in Nederland via Schiphol in een vastgesteld risicoprofiel: jonge Nigeriaanse vrouwen die niet weten naar welk land ze worden gebracht, een wereldvreemde indruk maken, claimen niet te weten wat ze in Nederland gaan doen, de reis zelf niet geregeld hebben en ook niets voor de reis betaald hebben. Derhalve kregen de vrouwen een intake mensenhandel, maar zij ontkenden slachtoffer te zijn (mogelijk doordat zij nog niet in de prostitutie hadden gewerkt). Hierdoor zijn beide vrouwen in een asielprocedure terecht gekomen. Later zijn deze vrouwen uit het asielzoekerscentrum opgehaald door hun uitbuiters en naar het buitenland gebracht. Daar zijn ze uitgebuit tot ze door buitenlandse autoriteiten staande werden gehouden. Vervolgens zijn beide vrouwen weer teruggekomen naar Nederland (op basis van de Dublinclaim). Eenmaal terug in Nederland is ‘casus 1’ door de verschillende instanties naar behoren opgepakt. Bij ‘casus 2’ was dit niet het geval. Zoals reeds vermeld was het niet bij iedereen duidelijk dat er sprake was van een slachtoffer van mensenhandel. Daardoor is het slachtoffer van ‘casus 2’ in vreemdelingenbewaring geplaatst. Aldaar is zij als vreemdeling behandeld, die het land uitgezet zou worden. Het heeft nog ruim vier maanden geduurd voordat de betrokkene werd gehoord en de aangifte is opgenomen. Dit kwam doordat de verdachten deel uitmaakten van een georganiseerd netwerk waarnaar een internationaal onderzoek liep. Men wachtte eerst tot de ‘internationale actiedag’ was geweest waarop alle verdachten wereldwijd gearresteerd zouden worden (zie §9.5).

Bij tien casus is onderzoek naar mensenhandel verricht (in deze casus heeft het slachtoffer ook aangifte gedaan). In sommige gevallen leidt dit (waarschijnlijk) tot een sepot,⁷⁸ in andere gevallen zijn verdachten aangehouden en in één geval is de zaak al voor de rechter.⁷⁹ In enkele gevallen is nog onduidelijk hoe het onderzoek gaat eindigen.

Casus Generaal Pardon

Twee Chinese vrouwen zijn naar aanleiding van geruchten onder de Chinese populatie in Nederland dat een generaal pardon zou worden uitgevaardigd naar Ter Apel gegaan om asiel aan

78 Omdat er weinig opsporingsindicaties zijn en/of de feiten lang geleden hebben plaats gevonden en dit de opsporing bemoeilijkt.

79 Het betreft hier de zaak Koolvis, zie §9.5.5.

te vragen. Zij zijn in bewaring gesteld en door de IND gehoord. In één geval attendeerde de advocaat van één van de vrouwen de IND op het feit dat het een slachtoffer mensenhandel betreft. Zij zou naar Nederland zijn gesmokkeld en moest in ruil daarvoor schoonmaken in een massagesalon (zij weigerde (erotische) massages te geven). De OvJ heeft vastgesteld dat het geen mensenhandel betreft en er geen opsporingsindicaties zijn en heeft het onderzoek op deze gronden geseponneerd. De vrouw zit nog steeds in bewaring. De andere vrouw heeft verklaard dat zij tijdens de reis naar Nederland is verkracht. Dit is opgevat als een signaal dat mogelijk sprake is van mensenhandel en de KMar heeft een intakegesprek met de vrouw gehouden. Hieruit bleek dat er geen sprake is van mensenhandel en er is geen onderzoek naar mensenhandel gestart. Ook deze vrouw zit nog in vreemdelingenbewaring.

Resumerend heeft DT&V in één geval een slachtoffer in vreemdelingenbewaring herkend, zonder dat zij tevoren enige informatie hadden over mogelijk slachtofferschap. In de overige gevallen is het slachtoffer door andere betrokken instanties reeds herkend, maar toch (tijdelijk) in vreemdelingenbewaring of een vertrektraject geplaatst en daardoor uiteindelijk door DT&V als slachtoffer geregistreerd. In een aantal gevallen was dit omdat het slachtoffer ontkende slachtoffer te zijn. Twee van deze slachtoffers gaven in het vertrekgesprek toch aan slachtoffer te zijn en deden aangifte. Omgekeerd is onduidelijk hoe vaak het voorkomt dat slachtoffers mensenhandel door DT&V niet worden herkend. Om een vertrek te realiseren voert de regievoerder vertrekgesprekken met de vreemdeling. Tijdens dit vertrekgesprek legt de regievoerder de vreemdeling het traject van vertrek uit. Daarnaast dient hij tijdens dit proces te analyseren of de betreffende vreemdeling slachtoffer van mensenhandel is. Echter, uit het onderzoek van BNRM blijkt dat een gemiddeld vertrekgesprek 20 minuten duurt. De tijd die overblijft om goed na te gaan of iemand daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel is, is te kort.

In tegenstelling tot de IND heeft de regievoerder geen vragenlijst waarmee getest wordt of er sprake is van mensenhandel. Indien het slachtoffer niet zelf haar verhaal in het vertrekgesprek vertelt, is het haast onmogelijk voor de regievoerder om een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel te onderkennen.

Volgens het Procesprotocol mensenhandel is de taak van DT&V beperkt: als zij slachtoffers van mensenhandel in detentie tegenkomt, meldt zij dit bij de politie/KMar. Daarna houdt haar verantwoordelijkheid formeel op. Als de politie na een melding van DT&V geen intake houdt of aangifte opneemt, wordt de uitzettingsprocedure voortgezet.

Overigens hebben vier van de twaalf slachtoffers recent te maken gehad met de IND. In drie van deze gevallen heeft de IND tijdens het gehoor indicaties van mensenhandel gesignaleerd en contact opgenomen met politie of KMar met het verzoek om een intake met de betreffende persoon te houden om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van mensenhandel. In het vierde geval was al bekend dat het om een slachtoffer mensenhandel ging. Maar ook hier geldt dat onbekend is hoe vaak de IND signalen mensenhandel niet signaleert. Immers, deze casussen zijn niet of moeilijk te achterhalen. Sommige personen hadden overigens al eerder contact met de IND in verband met een asielaanvraag. Onbekend is hoe de IND toen heeft gereageerd.

In de onderzochte gevallen waren de betrokken instanties enerzijds niet altijd alert genoeg op signalen van mensenhandel, maar bleek ook dat slachtoffers zelf hier niet altijd open over zijn. Soms ook vertelden zij op de ene plek wel over hun ervaringen, maar op een andere weer niet. Op de redenen voor slachtoffers om terughoudend te zijn wordt ingegaan in eerdere rapportages van de NRM (voodoo, schulden, schaamte, angst, trauma, wantrouwen jegens overheidsinstanties, gevaar bij terugkeer naar herkomstland). Omgekeerd kunnen er ook redenen zijn om alsnog met het mensenhandelverhaal naar buiten te komen, zie §5.3 (over ‘misbruik’ van de B9-regeling). Ook tijdens dit onderzoek is het voorgekomen dat geïnterviewden twijfels hadden bij de echtheid van het mensenhandelverhaal van slachtoffers. Tijdens de interviews bleek ook dat onduidelijkheid bestaat over hetgeen onder uitbuiting moet worden verstaan. Zo werden twee casussen waarbij een persoon een aantal jaren als schoonmaakster werkte in ruil voor de reis naar Nederland in het ene geval niet en in het andere wel als mensenhandel aangemerkt door het OM.

BLinN verleent ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie en heeft haar ervaringen en de knelpunten die zij tegenkwam gepubliceerd (zie ook Hoofdstuk 4). De politie moet aangiftes mensenhandel altijd opnemen, ook vanuit detentie. Evenwel “bij de meerderheid van BLinN’s verzoeken namens slachtoffers om aangifte in detentie op te nemen kwamen korpsen niet of laat in actie, lieten slachtoffers weken of soms langer in detentie wachten op een intakegesprek of wilden hierna geen bedenktijd geven of een officiële aangifte opnemen”.⁸⁰ Hetzelfde geldt volgens BLinN voor de KMar. Eén van de redenen hiervoor is dat er niet genoeg mensenhandelgecertificeerde rechercheurs beschikbaar zijn om aangiftes op te nemen.⁸¹ Daarnaast worden mensenhandelverhalen volgens BLinN door de politie niet altijd geloofd en heeft het oppakken van illegale vreemdelingen soms prioriteit.

De slachtoffers zijn – voor zij in vreemdelingdetentie zijn geplaatst – door politie of KMar niet herkend. Dit is – ook volgens BLinN – niet altijd mogelijk, maar er zijn gevallen geweest waarin aanwijzingen over het hoofd zijn gezien.⁸² Met name slachtoffers van overige uitbuiting worden moeilijker herkend dan slachtoffers van seksuele uitbuiting. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de definitie van overige uitbuiting onduidelijk is, maar ook lijken politie en KMar vooral gespist en ingericht op seksuele uitbuiting. Overigens ziet BLinN wel een positieve tendens in de aanpak door politie en KMar: mensenhandel wordt beter gesignaleerd, intakes en aangiftes worden sneller opgenomen en er wordt vaker bedenktijd gegeven. De aanpak door politiekorps Rotterdam-Rijnmond – waar alle staande

80 Boermans, 2009, p.29.

81 Boermans, 2009, p.35.

82 Zo is BLinN meer dan 20 migranten in grensdetentie tegengekomen die een eensluidend (asiel)verhaal vertelden. Dit geldt als een signaal van mensenhandel. Tevens noemen zij vier slachtoffers die naar de politie gingen om aangifte te doen, maar daar niet werden erkend en in vreemdelingenbewaring werden geplaatst (Boermans, 2009, p.30).

gehouden ongedocumenteerde vrouwen worden gehoord met het oog op mogelijk slachtoferschap – wordt geprezen.⁸³

8.3.3 Informatie en opvolging

De politie wil een ‘intelligence-organisatie’ worden, dat wil zeggen dat zij bij het werk dat zij op-pakt en uitvoert wordt gestuurd door en met (geanalyseerde) informatie.⁸⁴ Hiertoe is de Wet politiegegevens gewijzigd (zie §2.5) en het Nationaal Intelligence Model (NIM) ontwikkeld,⁸⁵ ter ondersteuning van het concept Informatie Gestuurde Politie (IGP).^{NRM5} Informatiegestuurde politie speelt zowel een rol op beleidsniveau,⁸⁶ als bij (recherche)onderzoeken.⁸⁷

De informatie-uitwisseling tussen politiekorpsen is evenwel al jaren een pijnpunt.⁸⁸ Op dit moment zijn er verschillende ontwikkelingen gaande op dit gebied.⁸⁹ Ook zijn resultaten geboekt. Zo is met ‘Blueview’ een deel van de informatie binnen de politie uitwisselbaar.⁹⁰ Ook wordt informatie uitgewisseld via de zogenaamde NIK-RIK-lijn.⁹¹ Belangrijk hierbij is dat alle ontwikkelde voorzieningen ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit vereist in veel gevallen met name een gedragsverandering.⁹² Overigens bestaan er juist op het terrein van mensenhandel specifieke informatievoorzieningen bij de politie, namelijk het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (zie hieronder) en het Operationeel overleg mensenhandel,^{NRM5} waar operationele informatie over mensenhandel tussen de politiekorpsen wordt uitgewisseld.

-
- 83 Het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ontwikkelde ook instrumenten die bij deze gesprekken kunnen worden gebruikt.
- 84 Zie ook de recent verschenen Doctrine Intelligencegestuurd politiewerk (Politieacademie, 2009, p. 9), waarin de volgende definitie van intelligence wordt gehanteerd: Intelligence is: geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen.
- 85 Het NIM is een richtinggevende concernbrede visie op de wijze waarop informatie de politie stuurt en de wijze waarop de politie op de informatieprocessen stuurt. Bron: *Nieuwsbrief Operatie opsporing*, jaargang 1, nummer 2.
- 86 Bijvoorbeeld door op basis van informatie prioriteiten te kiezen.
- 87 De recherche van het korps Zuid-Holland-Zuid werkt in de analyselaag bijvoorbeeld met het programma Brains (Basaal Recherche- en Analyse Instrument). Bron: Kruyer, 2008, pp.22-25.
- 88 De Algemene Rekenkamer constateerde in verschillende rapporten tekortkomingen in de uitwisseling van informatie tussen de landelijke en regionale politiediensten. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid stelde daarop een onderzoek in, waarvan de resultaten eind 2004 werden gepubliceerd. Bron: onder meer Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2006; Antwoorden op Kamervragen lid Algra, 1 mei 2006 (*Aanhangsel Handelingen II 2005/06*, nr. 1346); Rapport van de Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007.
- 89 Er wordt gewerkt aan de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Opsporing (BVO) en de Basisvoorziening Informatie (BVI). Deze zijn in verschillende stadia van ontwikkeling of implementatie (zie onder meer het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008).
- 90 Alle in Nederland aangemaakte processen-verbaal van aangiftes, verhoren, ambtelijke verslagen, dossiers, rapportages en documenten over in beslag genomen goederen van de afgelopen vijf jaar zijn terug te vinden in en te doorzoeken via Blueview (Politieacademie, 2009, p.47).
- 91 Op landelijk niveau is een Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) ingericht bij de dNRI. Elk korps heeft een Regionaal Informatie Knooppunt (RIK). Langs deze lijn wordt informatie uitgewisseld.
- 92 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) is het landelijke informatiepunt mensenhandel van de politie.⁹³ Bij het EMM kan informatie over mensenhandel worden aangeleverd door instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening.⁹³ De politie is hiertoe zelfs verplicht.⁹⁴ EMM analyseert deze en andere⁹⁵ informatie en verwerkt deze in (politie)onderzoeksvoorstellen, bestuurlijke rapportages, criminaliteitsbeeldanalyses, nieuwsbrieven en andere producten/diensten voor de politie en andere partners in de keten. Zogenaamde level-3-informatie (betreffende zware en georganiseerde mensenhandel) wordt doorgegeven aan het FIET (zie §8.2).

Het functioneren van EMM is aan kritiek onderhevig.⁹⁶ Niet alle korpsen en (keten)partners leveren informatie aan. Op de informatie waarover EMM beschikt vinden (te) weinig analyses plaats.⁹⁷ Nut en noodzaak van een instelling als EMM wordt door vrijwel iedereen onderschreven, maar door de tegenvallende output ontstaat er scepsis onder afnemers en partners. In de loop van 2009 zal daarom een strategische heroriëntering op het EMM plaatsvinden.⁹⁸

Een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein bestrijden mensenhandel en mensensmokkel
Bovenstaande bevindingen zijn in lijn met de resultaten van een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, uitgevoerd door het KLPD, dienst IPOL.⁹⁹ In het onderzoek – dat werd uitgevoerd ten behoeve van de Task Force Aanpak Mensenhandel – wordt geconcludeerd dat het EMM worstelt met capaciteitsverdeling over de taken en zich de laatste jaren voornamelijk heeft ingezet op het verzamelen en verwerken van alle signalen mensenhandel. De informatie-uitwisseling met de regiokorpsen blijkt echter tamelijk inefficiënt te verlopen en een aantal hiaten te vertonen. Zo wordt in het onderzoek geconstateerd dat niet alle aangeleverde signalen door het EMM verwerkt worden. Daarnaast delen niet alle regio's signalen mensenhandel met het EMM, onder andere omdat de terugkoppeling door het EMM als onvoldoende wordt ervaren. Zowel KMar als politieregio's uiten de behoefte dat het EMM de rol van ketenregisseur steviger inkleedt. De aanbevelingen van het onderzoek hebben betrekking op verbetering van de automatisering, betere taak en rolverdeling, concrete resultaatafspraken over de kwaliteit van aangeleverde informatie en de terugkoppeling naar de ketenpartners, kwaliteitsverbetering analyseproces binnen EMM en een versterking van de samenwerking met het bestuur.

93 Het EMM is een onderdeel van de dienst Nationale Recherche (dNR) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het is een samenwerkingsverband met de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Recent is ook de Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV) samenwerkingspartner van EMM geworden.

94 Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal.

95 Zo heeft EMM een abonnement op Blueview, op onder meer het woord mensenhandel. Ook wordt landelijke informatie en andere relevante informatie (bijvoorbeeld van buitenlandse politiediensten) verzameld.

96 Korpsmonitor 2007; gesprekken met SIOD, politiekorpsen, EMM; onderzoek plankzaken; Klein, 2009, p.68; De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

97 EMM kampt naar eigen zeggen met capaciteitstekort.

98 *EMM Nieuwsbrief extra editie*, 26 februari 2009.

99 De Kamps, 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Voor de opsporing van mensenhandel is juist van belang dat ook gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is. Vanwege de lage bereidheid van slachtoffers aan onderzoeken mee te werken, is namelijk het stapelen van (diverse) informatie om tot een zaak te komen erg belangrijk.¹⁰⁰ In het Referentiemodel worden als mogelijke partners bijvoorbeeld genoemd bestuurlijke toezichthouders, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, ambassades, IND, Kamer van Koophandel, MOT/BLOM, BIBOB, sociale rechercheafdelingen van gemeenten, woningbouwverenigingen, UWV, SVB en diverse hulpverlenings- en gezondheidsinstanties. In een onderzoek van het WODC¹⁰⁰ zijn vier politieonderzoeken naar mensenhandel bestudeerd, waarbij ook gelet is op de wijze waarop informatie is uitgewisseld. Informatie-uitwisseling gedurende een opsporingsonderzoek naar mensenhandel blijkt gebruikelijk te zijn. De informatie-uitwisseling vond zowel binnen als buiten de eigen organisatie plaats, alsmede met internationale opsporingspartners. Ook werd informatie uitgewisseld met bestuurlijke instanties. De informatie-uitwisseling tussen ketenpartners laat echter nog te wensen over.¹⁰¹ Ook kost het in de praktijk vaak veel tijd en moeite om informatie uit te wisselen. Reden is onder meer dat er onzekerheid en onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden en voorwaarden hiervoor. Om dit weg te nemen hebben vijf bewindslieden¹⁰² een bestuurlijk akkoord over informatie-uitwisseling gesloten, het Landelijk convenant ‘Decentrale Aanpak georganiseerde Misdaad’.¹⁰³ De Task Force Mensenhandel heeft in haar Plan van Aanpak verdere actiepunten en *quick wins* benoemd, waarmee dit probleem wordt aangepakt. Onder meer is een *toolkit* van instrumenten en documenten ontwikkeld, waarmee kan worden nagegaan hoe signalen mensenhandel geregistreerd en uitgewisseld kunnen worden.

Het verzamelen, analyseren en opvolgen van informatie

In het onderzoek naar de oorzaken van plankzaken (zie §8.5) is nagegaan hoe signalen mensenhandel bij de politie binnenkomen en hoe hiermee wordt omgegaan. In alle onderzochte politieregio's worden politiebesteden dagelijks of wekelijks gescand op mogelijke informatie over mensenhandel. Informatie die de politie – eventueel na veredeling – ‘opsporingswaardig’ vindt, wordt altijd besproken met de officier van justitie. Maar wat zijn ‘opsporingswaardige zaken’, wie beslist hierover en wanneer? In eerste instantie beoordeelt de politie zelf welke zaken opsporingswaardig zijn en voorgelegd worden aan de OvJ. Als sprake is van signalen over mensenhandel waar direct op moet worden ingegrepen volgt onmiddellijk telefonisch overleg met de mensenhandelofficier en kunnen direct opsporingshandelingen worden ingezet. Bij minder acute situaties wordt gewacht tot het periodieke ‘preweegoverleg’, waarin de opsporingswaardige zaken worden besproken en besloten wordt of meer in-

100 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van die publicatie.

101 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, p.10.

102 De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie, de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de voorzitter van het College van procureurs-generaal.

103 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

formatie moet worden verzameld of een opsporingsonderzoek wordt gestart. Soms moeten zaken alvorens een opsporingsonderzoek kan worden gestart aan een regionale ‘weegcommissie’ worden voorgelegd. Bij kleine onderzoeken, die bijvoorbeeld een mensenhandelteam zelf kan draaien, is dit meestal niet nodig, maar bij grotere onderzoeken, of bij afwezigheid van een mensenhandelteam, gebeurt dit vaak wel.

In de praktijk komen bij de politie heel veel signalen over mensenhandel binnen. Conform de Aanwijzing mensenhandel moeten al deze signalen tot opsporing en zo mogelijk vervolging leiden. In de praktijk is dit volgens sommige respondenten niet mogelijk en worden gradaties aangebracht: sommige signalen worden (administratief en/of tactisch) onderzocht, andere (nog) niet. Dit gaat gepaard met dilemma’s. Wel wordt unaniem aangegeven dat in sommige gevallen – bijvoorbeeld wanneer sprake is van een (mogelijk) minderjarig of vastgehouden slachtoffer – altijd direct een onderzoek wordt ingesteld.

Verzamelen, analyseren en verdelen van info in acht politiekorpsen

Dit gebeurt in de acht onderzochte korpsen niet op uniforme wijze.¹⁰⁴ Van alle informatie die bij de politie binnenkomt of door de politie zelf wordt verzameld, worden mutaties¹⁰⁵ opge maakt, die in Xpol/BPS¹⁰⁶ worden geregistreerd. Aan mutaties wordt altijd een bepaalde incidentcode¹⁰⁷ toegekend. Omdat er in één mutatie informatie over meerdere vormen van criminaliteit kan voorkomen en er vaak maar één incidentcode aan wordt toegekend, kan het zijn dat niet alle informatie over mensenhandel ook daadwerkelijk onder de incidentcode mensenhandel of vrouwenhandel staat geregistreerd. Vandaar dat alle politie-informatie geanalyseerd moet worden om na te gaan of er (mogelijk) sprake is van mensenhandel. In alle onderzochte politieregio’s worden politiebestanden dagelijks of wekelijks gescand op mogelijke informatie over mensenhandel.¹⁰⁸ In zeven van de acht politieregio’s gebeurt dit geautomatiseerd:¹⁰⁹ met behulp van een softwareprogramma wordt gezocht op bepaalde zoekwoorden – zoals dwang, prostitutie en loverboy – en/of incidentcodes.¹¹⁰ De zoekwoorden die worden gehanteerd verschillen per regio. De informatie die op deze manier geselecteerd wordt, wordt vervolgens doorgelezen door één of meer personen¹¹¹ om te bepalen¹¹² of het daadwerkelijk gaat om informatie over (en dus signalen van) mensenhandel. De informatie over mensenhandel die via

- 104 Ook de terminologie verschilt per regiokorps. In dit stuk is steeds gekozen voor de meest gangbare termen.
- 105 Signalen/meldingen worden door de politie op papier gezet (gemuteerd). Deze mutaties kunnen dan in het politiecomputersysteem worden geregistreerd.
- 106 Xpol en het Basis Processen Systeem (BPS) zijn de computersystemen van de politie waar, in de onderzochte politieregio’s, alle mutaties in worden geregistreerd. Het is afhankelijk van de politieregio welk systeem wordt gebruikt.
- 107 Incidentcodes zijn nummers die het onderwerp van een mutatie aangeven. Voorbeelden zijn: 344 (mensenhandel), 29 (aandachtsvestiging) en 801 (prostitutiecontrole).
- 108 Om hoeveel mutaties het hierbij gaat verschilt zowel per dag als per regio. Met de informatie die met het onderzoek naar plankzaken is verkregen kan hiervan geen schatting worden gegeven.
- 109 In één regio heeft het mensenhandelteam het handmatig scannen van de dagmutaties tot taak.
- 110 In zes van de zeven regio’s waar geautomatiseerd wordt gescand, wordt op een combinatie van zoekwoorden en incidentcodes gescand. In één regio wordt alleen op incidentcodes gescand.
- 111 In één regio wordt dit door de korpsexpert gedaan, in één regio door de procescoördinator van de Zedenrecherche, in drie regio’s door vaste medewerkers van de Infodesk en in drie regio’s door verschillende rechercheurs.
- 112 Dit gebeurt op basis van kennis, gevoel en ervaring van deze personen.

bovenstaande vormen van analyse uit Xpol/BPS wordt gefilterd, wordt digitaal en/of in een ordner bewaard.

Vervolgens wordt de informatie – in politiejargon – ‘veredeld’, dat wil zeggen dat meer informatie om een signaal heen wordt verzameld. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken of er meer informatie over de verdachte of het slachtoffer te vinden is. Ook kan men gaan praten met betrokkenen of langs een bepaald adres rijden. In het verlengde hiervan wordt informatie ‘gestapeld’, om – indien mogelijk – zonder aangifte van een slachtoffer voldoende bewijs te verzamelen voor een strafzaak.^{NRM5}

De volgende stap is: wat gaat de politie doen met alle informatie? Het risico bestaat dat de politie steeds vaker voor het dilemma wordt gesteld dat zij meer ziet, maar wegens capaciteitsgebrek moet gedogen.¹¹³ Het doorlaatverbod^{NRM5} beoogt slachtoffers van mensenhandel hiertegen beschermen.

Slachtofferbejegening

De politie heeft ook een taak ten opzichte van slachtoffers waarmee zij in contact komen. Zo moeten slachtoffers worden gewezen op de mogelijkheden om praktische, emotionele of juridische ondersteuning te krijgen, de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen en de mogelijkheid een klacht in te dienen bij eventueel sepot. Ook dienen medewerkers die het zogenaamde intakegesprek¹¹⁴ met het slachtoffer houden, de aangifte opnemen of slachtoffers verhoren juist gekwalificeerd te zijn.¹¹⁵ Slachtoffers die illegaal in Nederland verblijven moeten in de gelegenheid worden gesteld om gebruik te maken van de B9-regeling.¹¹⁶ Dat de politie hier waarde aan hecht blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat korpsen in de Korpsmonitor alleen een positieve eindscore (‘groen’) kunnen krijgen als op de dimensie ‘slachtofferbejegening’ positief (‘groen’) wordt gescoord. In 2006 scoorden alle korpsen op twee na volgens deze norm. Evenwel geeft de politie zelf aan dat “vanuit het belang van de slachtoffers mensenhandel bezien elke afwijking van de norm er één teveel is [...]”.¹¹⁷ Dat het niet altijd goed loopt blijkt ook uit andere informatie en rapporten, met name vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsinstellingen (zie ook Hoofdstuk 4).

Opvang slachtoffers

De politie en de KMar (Schiphol) ondervinden nog immer problemen met het organiseren van opvang voor slachtoffers. Knelpunten zijn met name de beperkte (telefonische) bereikbaarheid van CoMensha en andere hulpverleningsinstellingen en het tekort aan (geschikte) opvangplekken. Mogelijk biedt de *pilot* categorale opvang soelaas (zie §4.6.2).

113 Miltenburg & Bakker, 2007, p.28.

114 Dit is een informatief gesprek dat voorafgaand aan de (eventuele) aangifte plaats vindt.

115 Deze medewerkers moeten in bezit zijn van een certificaat mensenhandel. Sommige politiekorpsen, maar ook (keten)partners (zoals KMar en SIOD) kampen met een tekort aan ‘gecertificeerd’ personeel.

116 Dit is conform de Aanwijzing mensenhandel.

117 Korpsmonitor 2007, p.67.

Overigens was de tijd die het de politie kost om slachtoffers te vervoeren tussen opvanglocaties en van/naar de rechtbank ook jarenlang een probleem. Inmiddels is echter een convenant gesloten met de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O), die deze taak van de politie heeft overgenomen.¹¹⁸

8.4 Opsporing mensenhandel

Mensenhandel heeft prioriteit binnen de politie (en het OM).¹¹⁹ Dit evenwel naast vele andere prioriteiten. Bovendien wordt de politie structureel met meer misdaad geconfronteerd dan kan worden aangepakt. In de praktijk moet dan ook gewoekerd worden met capaciteit en krijgt mensenhandel niet altijd – en in sommige korpsen helemaal niet – de aandacht die is afgesproken.¹²⁰ Ook de Korpsmonitor 2007 geeft aan dat het “ondanks deze hoge prioritering [...] kennelijk mogelijk [is] om een grote mate van beleidsvrijheid op korpsniveau te betrachten.” (p.67). In het Referentiekader mensenhandel heeft de laatste referentie betrekking op de capaciteitstoewijzing. Gesteld wordt dat “een dergelijke prioriteit een concrete capacitaire toewijzing met daaraan gesteld een absoluut fulltime minimum [verdient]” (p.22). Als norm wordt aangegeven dat “elk korps voldoende capaciteit inzet om onderzoeken naar mensenhandel [...] uit te voeren” (p.22). Een heldere resultaatverplichting lijkt echter te ontbreken.¹²¹ Dat het wel degelijk om keuzes gaat blijkt uit het feit dat er ook politiekorpsen zijn die wel in staat zijn de vereiste capaciteit voor mensenhandel vrij te maken.

Vreemdelingenpolitie

De opsporing van mensenhandel wordt in toenemende ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie (onder de noemer migratiecriminaliteit).¹²² Door betrokkenen wordt aangegeven dat de vreemdelingenpolitie soms nog onvoldoende oog heeft voor het thema mensenhandel. Voorheen waren zij gericht op onder meer de aanpak van illegaliteit, waarbij weinig ruimte was voor de detectie van slachtofferschap. Zij moeten op dit punt een omslag in denken/attitude maken. Dit gebeurt evenwel in steeds meer korpsen met succes. Ook in het conve-

118 DV&O is een landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die onder andere het vervoer van arrestanten, gedetineerden, vreemdelingen en goederen en penitentiaire dossiers voor Justitie verzorgt.

119 Zo wordt mensenhandel genoemd in de Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011 (1 juni 2007). Ook in toespraken van de hoofdcommissarissen van Amsterdam-Amstelland en de KLPD wordt mensenhandel als prioriteit benoemd (respectievelijk 23 mei 2008, 5 januari 2009). Zie ook: *Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak 2009-2011*.

120 Overigens kan ook gebeuren dat een reeds geformeerd rechercheteam capaciteit moet afstaan door gebeurtenissen die voorrang genieten en veel capaciteit kosten, zoals een moord.

121 Wel wordt als norm genoemd de ratio tussen het aantal geplande en uitgevoerde opsporingsonderzoeken, maar passender zou zijn te kijken naar het aantal signalen/aangiftes met opsporingsindicaties dat is binnengekomen en/of hoe deze zijn opgepakt (oftewel er mogen in een korps geen plankzaken zijn). Dit is beter te monitoren als – Referentiekader p.12 – “er één centrale plaats is waar alle signalen worden verzameld, geanalyseerd, veredeld en gestapeld.”

122 In de Korpsmonitor 2007 wordt dit als mogelijke oorzaak gezien van het feit dat niet alle korpsen multidisciplinaire teams inzetten bij opsporingsonderzoeken mensenhandel.

nant politieke vreemdelingentaak 2009-2011 wordt aandacht besteed aan (slachtoffers van) mensenhandel.

*Wijkpolitie*¹²³

Mensenhandel kent vaak een internationale component. Toch is mensenhandel evenzeer een lokaal verschijnsel en lokaal ingebed. De activiteiten van prostituees en mensenhandelaars concentreren zich vaak in bepaalde wijken, buurten en straten of prostitutiegebieden. Slachtoffers die in de raam- of straatprostitutie werken bevinden zich een groot deel van het etmaal (zichtbaar) op of nabij de straat en hebben contact met mensen op straat. Deze lokale inbedding van mensenhandel biedt mogelijkheden voor de inzet van de wijkpolitie bij de opsporing. De wijkpolitie opereert op lokaal niveau en vormt de ogen en oren van de politie op straat. Wijkagenten kunnen informatie verzamelen door observaties en door het directe en regelmatig terugkerende contact met mensen op straat en in de buurt. De wijkpolitie kan daardoor, meestal sneller dan andere politie-onderdelen, een vertrouwensband opbouwen met mensen uit de wijk. De wijkpolitie is ook werkzaam in (raam)prostitutiegebieden. Hierdoor kennen wijkagenten vaak de vrouwen die er werkzaam zijn. Als gevolg hiervan kunnen zij signalen opvangen van misstanden, uitbuiting en mensenhandel. Ook kunnen ze een aanspreekpunt vormen voor de vrouwen in geval van problemen. Het actief betrekken van de wijkpolitie in mensenhandelzaken lijkt – zo blijkt uit onderzoek van het WODC¹²⁴ – een positief effect te hebben op het verzamelde bewijs.

Nationale en Bovenregionale Recherche

De Nationale en Bovenregionale Recherche voeren ook opsporingsonderzoeken naar mensenhandel uit. De Nationale Recherche was in de afgelopen jaren onder meer betrokken bij de zaken Sneep^{NRM5} en Koolvis (zie §9.5.5). In 2008 zijn door de Bovenregionale Recherche twee mensenhandelonderzoeken gedraaid.¹²⁵ Ook de Nationale en Bovenregionale Recherche hebben echter (te) weinig capaciteit. Overigens hoeft een onderzoek waarbij meer regio's betrokken zijn niet per se door de Nationale en Bovenregionale Recherche te worden gedraaid. Het is ook mogelijk om een onderzoek met meer regio's op te pakken en simpelweg de taken te verdelen.

Strategieën in opsporingsonderzoeken mensenhandel

In een onderzoek van het WODC is ook onderzoek gedaan naar strategieën in opsporingsonderzoeken mensenhandel.¹²⁶ Hiertoe zijn vier mensenhandelzaken nader bekeken. Alle zaken betreffen gewelddadige en intimiderende verdachten die vrouwen aan het werk zetten

123 Dit stuk is een vrijwel letterlijke weergave van een passage uit het onderzoek van Van Gestel & Verhoeven, 2009.

124 Van Gestel & Verhoeven, 2009.

125 In 2007 eveneens twee en in 2006 één. Bron: *Bovenregionaal Recherche Overleg*, Jaarverslagen 2007 en 2008.

126 Van Gestel & Verhoeven, 2009. De opsporingsstrategieën worden beschreven in bijlage 1 van die publicatie.

in de raamprostitutie. In de vier onderzoeken worden – afhankelijk van omstandigheden, aanleiding, aanwezige startinformatie en doelstelling van het onderzoek – verschillende opsporingstrategieën gehanteerd. Onderscheid wordt gemaakt tussen onderzoek dat gericht is op de aangifte, de openbare orde, de criminele organisatie en het delict.

Het aangiftegericht onderzoek kenmerkt zich door een gerichtheid op het verkrijgen van aangiftes en verklaringen van slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor heeft het opsporingsteam geïnvesteerd in het wekken van vertrouwen bij slachtoffers en in het verkrijgen van actieve medewerking van slachtoffers. Om dit te bereiken is er onder meer voor gekozen de wijkpolitie actief te betrekken bij het onderzoek. De zedenpolitie en andere vertrouwenspersonen uit het netwerk van de slachtoffers (bijvoorbeeld tolken, hulpverleners of religieuzen) zijn ook ingezet om het contact met de slachtoffers te bevorderen. Vervolgens zijn er aangiftes verkregen, die veel informatie en aanknopingspunten voor het onderzoek bevatten (en bijvoorbeeld hebben geleid tot andere slachtoffers). Zo'n aangiftegericht onderzoek biedt kans op aangiftes en daarmee op veel informatie over de werkwijze en organisatie van de mensenhandelaren. Een risico is echter wel dat veel geïnvesteerd wordt in contact met slachtoffers die uiteindelijk toch geen aangifte doen of verklaring afleggen.

Bij het 'openbare orde' gericht onderzoek wil men naast de opsporing van mensenhandel ook een overlastgevende situatie beëindigen. In het onderzoek met deze strategie ging de mensenhandel namelijk gepaard met veel overlast op straat (ruzies, vechtpartijen, intimidatie). Om ook de overlast tegen te gaan gaat men samenwerken met de gemeente: men wisselt informatie uit. Op basis van deze informatie kon de gemeente de vergunningen van panden (ontmoetingsplekken van mensenhandelaren) intrekken en zo de fysieke aanwezigheid van overlastgevende mensenhandelaren inperken. Dit laatste – dat mensenhandelaren worden verdreven en voorkomen wordt dat de gemeente onbewust mensenhandel faciliteert – is een meerwaarde van deze strategie. Het risico is echter dat door de focus op de openbare ordeverstoringen de bewijsvergaring voor mensenhandel in het geding komt.

In de organisatiegerichte strategie ligt het accent op het in kaart brengen van de criminele organisatie. Sneep is een duidelijk voorbeeld van een dergelijk onderzoek. Naast de opsporing van mensenhandel is het doel om de gehele organisatie (inclusief faciliteerders) op te rollen.¹²⁷ Het onderzoek richt zich daardoor meer op verdachten (en het stapelen van informatie) en minder op het benaderen van slachtoffers. In dat laatste zit ook het risico: de kans bestaat dat, als tot het laatst gewacht wordt met het contact leggen met slachtoffers, zij niet willen meewerken aan het onderzoek of onvindbaar zijn. Ook het doorlaatverbod kan tot gevolg hebben dat men op een ongewenst moment – zonder dat het benodigde bewijs compleet is – moet ingrijpen.

De delictgerichte strategie kenmerkt zich door de zogenaamde 'artikel-27 stapeling',¹²⁸ waarbij informatie die erop duidt dat prostituees niet uit vrije wil werken of sprake is van

127 En dus naast de mensenhandel tevens het bestaan van een criminele organisatie aan te tonen (artikel 140 Sr).

128 'Artikel-27 stapeling' is een term afgeleid van het artikel 27 in het Wetboek van Strafvordering, luidend dat iemand als verdachte kan worden aangemerkt als uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van

mensenhandel systematisch wordt verzameld en geordend. Hierdoor krijgt men zicht op de informatie die nog ontbreekt voor een goede bewijsvergaring en kan men zich hierop richten. Ook is men minder afhankelijk van de medewerking van slachtoffers bij het onderzoek. Overigens waren bijna alle slachtoffers, juist doordat tijdens contacten duidelijk werd hoeveel de politie al wist, bereid aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Door de gestructureerde opbouw van de zaak en de daarmee gepaard gaande bewijsconstructie kon het onderzoek in relatief korte tijd worden afgerond en lijken er weinig risico's aan verbonden.

Financieel Rechercheren

Financieel rechercheren in het kader van het delict mensenhandel was binnen de politie nog geen vanzelfsprekendheid.¹²⁹ De aandacht voor financieel rechercheren neemt evenwel toe.¹³⁰ Daarbij gaat het niet alleen om het ontnemen van criminele winsten, maar ook om het verzamelen van bewijs. Een enkel korps blijkt in een mensenhandelonderzoek door het blootleggen van criminele geldstromen tot de verdachten te kunnen komen.¹³¹ Dit onderstreept – ook gezien de geringe aangiftebereidheid onder slachtoffers – het belang van financieel rechercheren bij mensenhandel.^{NRM5}

Het ontnemen van misdadgeld kent haken en ogen. Met name het daadwerkelijk incasseren van criminele winsten blijkt moeilijk.¹³² Naast het ontnemen van criminele inkomsten is ook belastingheffing daarop mogelijk. Ook dit heeft voor- en nadelen.^{NRM5} Internationaal invorderen lijkt voor de Belastingdienst overigens net zo moeilijk als internationale samenwerking in ontnemingszaken,¹³³ ook al zijn er vaak meer mogelijkheden dan gedacht.¹³⁴ Veranderingen in de ontnemingswetgeving zijn op handen (zie §2.6).

schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. Bij deze stapeling worden deze feiten en omstandigheden verzameld. Zie ook NRM5.

129 *Korpsmonitor* 2007, p.67; Kruyer, 2007, pp.6-8; Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

130 Zie ook het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10) en het Programma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC). Het laatste programma is er onder meer op gericht de Nederlandse Politie te ondersteunen om beter financieel te gaan rechercheren. Ook financiële opsporing en ontneming vormen elementen van de programmatische aanpak (zie §7.4). Toespraak Mr. H. Bolhaar, CIROC seminar Mensenhandel: aanpak en achtergronden, 31 oktober 2007.

131 Informatie uit OOM.

132 Inmiddels beschikt BOOM over vermogenstraceerders, die weggesluisd vermogen traceren. Zie ook *Opportuun*, jaargang 2008, nummer 3, pp.14-15. Toch pleit de directeur van BOOM voor verdergaande maatregelen. Onder meer is hij van mening dat de politiekorpsen veel meer informatie verzamelen over de opbrengsten van strafbare feiten en wat er met dat geld gebeurt. (De directeur van BOOM in *Het financieele Dagblad*, 24 januari 2009).

133 Moors & Borgers, 2006; Mondelinge informatie FIOD/ECD Amsterdam, 10 maart 2008.

134 In verschillende verdragen en EU-kaderbesluiten waarin het bevriezen en confisceren van misdadgeld in het buitenland geregeld is (soms in het kader van de bestrijding van terrorisme). Bron: BOOM Studiedag Waar is de buit, 29 november 2007.

Opsporingstechnieken

De opsporing van mensenhandelaren is niet altijd eenvoudig. Daar komt bij dat in algemene zin met de veelgebruikte telefoontaps steeds minder resultaat wordt geboekt, omdat criminelen er rekening mee houden dat ze worden afgeluisterd.¹³⁵ Ook bellen ze veel via internet, hetgeen afluisteren bemoeilijkt. Het is dus van belang dat gezocht wordt naar alternatieven, zowel met betrekking tot criminaliteit in het algemeen als met betrekking tot mensenhandel. Een middel dat in de laatste jaren verschillende keren werd ingezet voor de opsporing van mensenhandel is het televisieprogramma *Opsporing Verzocht*. Zover bekend heeft dit niet geleid tot de oplossing van zaken (wel tot tips). Ook is – zover bekend – in één zaak een ‘pseudokoop’ gerealiseerd. Een exploitant van een bordeel meldde aan de politie dat Roemenen vrouwen aan hem wilden verkopen, die in de prostitutie aan het werk konden worden gezet. Door een pseudokoop in scène te zetten konden verdachten worden aangehouden. Uiteraard anticipeert de politie in algemene zin doorlopend op ontwikkelingen in de criminele sector.¹³⁶ Dit leidt tot nieuwe methoden en technieken waarvan ook de aanpak van mensenhandel kan profiteren. Zo worden meer undercoveragenten opgeleid, die ook ingezet worden bij eenvoudiger operaties, zoals het werken als barman in café’s waar veel (vermeende) criminelen komen.¹³⁷ Deze zijn mogelijk in te zetten in de prostitutiesector (als dit al niet gebeurt).

Aangifte

De vraag is ook wat er nodig is om kwalitatief betere aangiftes mensenhandel – met meer informatie – te krijgen. Dit vereist bijvoorbeeld goed doorvragen door de politie en een serieuze benadering van elke zaak. Maar wellicht zijn er andere factoren te bedenken waardoor slachtoffers meer informatie geven. Slachtoffers zijn niet altijd direct in staat een duidelijk, coherent en consistent verhaal te vertellen en presenteren zich niet altijd zoals men van een slachtoffer verwacht. De taak van de politie is niettemin het mensenhandelverhaal te completeren en de bewijsmiddelen te vinden waarmee het verhaal kan worden ‘verankerd’. Daarbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van informatie die bij de hulpverlening of bij belangenbehartigers aanwezig is. Deze informatie kan betrekking hebben op het delict, maar ook op de fysieke en psychische toestand waarin het slachtoffer zich bevindt (zie ook §5.3).

Overige uitbuiting

Zoals in eerdere rapportages vermeld ontstond na de inwerkingtreding van de verbrede delictomschrijving van mensenhandel op 1 januari 2005 discussie over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in relatie tot arbeid en diensten in andere sectoren dan de seksindustrie. Dat dit begrip in de rechtspraak nader afgebakend moet worden, maakte het in deze fase

135 Overigens zou dit in mindere mate opgaan voor *first offenders* of de ‘periferie’ van verdachten, omdat zij meestal in het geheel geen rekening houden met de mogelijkheid dat zij wel eens getapt zouden kunnen worden. Bron: Recherche Magazine, december 2004.

136 Onder meer via het Programma ‘Versterking opsporing en vervolging’.

137 Nederlands Dagblad, 4 april 2008.

lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) om in te schatten welke situatie de rechter als uitbuiting zal kwalificeren. Desondanks zijn er naar aanleiding van aangetroffen misstanden in arbeidssituaties opsporingsonderzoeken mensenhandel gedraaid en vervolgingen voor mensenhandel ingesteld (zie Hoofdstuk 12). Een compleet overzicht van het aantal opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die bij de verschillende politiekorpsen zijn uitgevoerd, ontbreekt echter.

8.5 Plankzaken

Al jaren wordt melding gemaakt van mensenhandelzaken die door de politie niet opgepakt (kunnen) worden, ook wel ‘plankzaken’ genoemd. De aanwezigheid van ‘plankzaken mensenhandel’ verhoudt zich geenszins tot de gestelde prioriteit voor mensenhandel door overheid, politie en justitie en het doorlaatverbod. Mede daarom is hier door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel nader onderzoek naar verricht.

Er bestaat evenwel geen eenduidige en afgebakende definitie van plankzaken. Dit bemoeilijkt ook de discussie hierover.¹³⁸ Voor dit onderzoek is daarom teruggedaan naar de fase voordat plankzaken ontstaan, namelijk de fase waarin de politie informatie over mensenhandel krijgt. Nagegaan is hoe met deze informatie wordt omgegaan, op welke momenten stagnatie optreedt (plankzaken ontstaan) en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Ter aanvulling is nagegaan of er ten tijde van het onderzoek (medio 2008) ‘plankzaken’ aanwezig waren en van welk type. Ook is in kaart gebracht hoe de aanpak van mensenhandel in de politieregio’s is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Dit onderzoek is om praktische redenen uitgevoerd in een selectie van acht politiekorpsen. Deze selectie is zo gekozen dat diverse kenmerken en omstandigheden van verschillende politieregio’s vertegenwoordigd zijn (zie voor de onderzoeksopzet verder Bijlage 2).

Type Plankzaken

In het algemeen wordt met plankzaken bedoeld op signalen die wel voldoende opsporingsindicaties bevatten, maar (nog) niet leiden tot opsporingshandelingen c.q. een opsporingsonderzoek.¹³⁹ Plankzaken kunnen op verschillende momenten in het rechte proces ontstaan. In het onderhavige onderzoek is – op basis van het onderzoeksmateriaal – vanuit organisatorisch perspectief de volgende indeling in type plankzaken gemaakt:

1. Signalen of aangiftes waarvan (na weging) besloten is dat een onderzoek wordt gestart, maar die nog wachten op capaciteit.
2. Signalen waarvan besloten is dat ze naar een regionale ‘weegcommissie’ moeten, maar die enige tijd blijven liggen vóórdat ze daar worden ingebracht.

¹³⁸ Zo maakte de Korpsmonitor 2007 melding van 80 tot 100 plankzaken in één politiekorps. Dit gaf aanleiding tot maatschappelijke commotie. Bij navraag bleek het evenwel te gaan om signalen mensenhandel en niet om plankzaken volgens de gangbare definities.

¹³⁹ Landman e.a., 2007.

3. Signalen die zonder tussenkomst van een regionale weegcommissie gedraaid kunnen worden (meestal kleinere, zogenaamde ‘korte klap’, zaken), maar enige tijd blijven liggen voordat ze opgepakt worden.

Aanwezigheid van plankzaken

Nagegaan is in hoeverre in de acht geselecteerde politieregio's plankzaken volgens bovenstaande typering aanwezig zijn. In één politieregio zijn ten tijde van het onderzoek (medio 2008) alle drie type plankzaken aanwezig, in twee politieregio's geen. Bij de overige politieregio's zijn één of twee typen plankzaken aanwezig. Dit betreft een momentopname. Op een ander moment kan het beeld er anders uitzien. Zo geven respondenten uit sommige regio's aan dat er nu weliswaar geen plankzaken van een bepaald type zijn, maar op andere momenten wel. Andersom komt ook voor.

Getracht is na te gaan om hoeveel plankzaken het exact gaat. Dit bleek echter niet mogelijk. Juist waar meer plankzaken lagen, was het minder goed mogelijk na te gaan hoeveel het er waren. In het onderhavige onderzoek is daarom vooral op de oorzaken van plankzaken ingegaan.

Oorzaken van plankzaken

Plankzaken worden veroorzaakt door gebrek aan prioriteit en daardoor capaciteit. Veel respondenten geven in het onderzoek aan dat – alles bij elkaar – de beschikbare capaciteit voor mensenhandel niet in verhouding staat tot de gestelde prioriteit. Dit leidt tot plankzaken op allerlei niveau's in de politieorganisatie. Uiteindelijk wordt een (onbekend) deel van de plankzaken door veroudering van feiten geseponneerd.

Mensenhandel is niet het enige delict dat prioriteit heeft bij politie en justitie. Bovendien worden politie en OM stevast geconfronteerd met meer delicten dan zij kunnen oppakken. Er moeten dus keuzes worden gemaakt. Alhoewel het doorlaatverbod voorschrijft dat elk mensenhandelsignaal direct wordt onderzocht, kan het in de praktijk voorkomen dat – bijvoorbeeld bij de weegcommissie – een mensenhandelzaak het moet afleggen tegen andere geprioriteerde zaken (bijvoorbeeld ernstige zedenzaken of grote drugszaken) of dat het enige tijd duurt voor een mensenhandelonderzoek wordt gestart. Deze vertraging ontstaat onder meer doordat mensenhandelzaken moeten worden toegewezen aan een team of afdeling. Mensenhandelonderzoeken worden – afhankelijk van het politiekorps en aard en omvang van het onderzoek – bijvoorbeeld uitgevoerd door de districtsrecherche, de zedenrecherche, de vreemdelingenpolitie of de regionale recherche. Ook kunnen onderzoeken worden aangeboden aan de Bovenregionale of Nationale Recherche. Het onderbrengen van een onderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Ondertussen gebeurt er niets aan de zaak.

Wanneer een mensenhandelonderzoek wordt gedraaid door een andere afdeling gebeurt het wel dat daar (bijvoorbeeld bij de districtsrecherche) niet voldoende kennis en expertise op het gebied van mensenhandel aanwezig is. Soms leidt dit ertoe dat ook het belang van het onderzoek niet wordt onderkend. Hierdoor krijgen mensenhandelonderzoeken soms een

lage prioriteit toebedeeld en gaan andere onderzoeken voor. Ook kampen de betreffende afdelingen vaak met capaciteitsproblemen. Zo wordt aangegeven dat er binnen de districten eigenlijk te weinig capaciteit is om mensenhandelzaken te draaien.

In sommige regio's is capaciteit voor mensenhandel gereserveerd, meestal in de vorm van een mensenhandelteam. Dit heeft – afhankelijk van omvang, bezetting en taken van het team – een aantal voordelen. Zo kan informatie over mensenhandel daar worden verzameld, veredeld en geanalyseerd en, indien nodig, leiden tot opsporingshandelingen of een opsporingsonderzoek. Deze taken hoeven overigens niet noodzakelijkerwijs bij een mensenhandelteam te liggen om mensenhandel adequaat aan te pakken. Uit het onderzoek komt evenwel naar voren dat in regio's zonder een dergelijk team informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld wordt en het in de praktijk moeilijker is om mensenhandelonderzoeken te (laten) draaien.

Daarentegen biedt het bestaan van een mensenhandelteam geen garantie dat het rechercheproces soepel verloopt. Het moet zijn toegerust met voldoende capaciteit voor zowel administratieve als tactische taken (tenzij de administratieve of tactische taken elders in het politiekorps zijn ondergebracht). Bovendien wordt soms weer recherchecapaciteit weggehaald – bijvoorbeeld bij zware delicten of ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen¹⁴⁰ – hetgeen de opsporing van mensenhandel niet altijd ten goede komt.

In vijf van de acht politieregio's wordt aangegeven dat veel capaciteit wordt besteed aan onderzoeken waar bijna geen opsporingsindicaties in zitten. In dit kader wordt specifiek verwezen naar die zaken waarop de B9-regeling van toepassing is. Het gaat dan om personen die illegaal in Nederland verblijven en aangeven slachtoffer van mensenhandel te zijn. In veel van deze zaken zijn er vrijwel geen opsporingsindicaties, maar wordt er toch uitgebreid onderzoek verricht. Uiteindelijk lopen bijna al deze zaken op niets uit en worden geseponneerd.

In sommige politieregio's volgt informatie over overige uitbuiting een organisatorisch gescheiden traject, in andere regio's behandelt één afdeling zowel informatie over seksuele als overige uitbuiting. In het onderzoek was in geen van beide gevallen na te gaan welke specifieke plankzaken op het gebied van overige uitbuiting bestaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de aanpak van overige uitbuiting door de politie nog in ontwikkeling is.

Overigens hoeft het ontbreken van plankzaken niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat een korps zijn zaakjes op orde heeft. Wanneer er hiaten zijn in de fase van het verzamelen, analyseren van mensenhandelinformatie komt een korps niet aan plankzaken toe. In de meeste onderzochte politieregio's – ook die met plankzaken – was de informatiekant in elk geval goed geregeld.

140 Genoemd worden in dit verband ook wel moorden (liquidaties) en voetbalevenementen.

8.6 Internationale ontwikkelingen

De politiesamenwerking met andere landen wordt steeds belangrijker.¹⁴¹ Toch is er maar weinig over bekend; er wordt weinig (wetenschappelijk) onderzoek naar gedaan.¹⁴² Daarnaast bestaan er meerdere knelpunten, zoals verschillen in rechtssystemen en belangen. In de discussie over internationale samenwerking ligt de focus enerzijds op internationale informatiegestuurde opsporing en het verbeteren van de uitwisseling van informatie¹⁴³ en anderzijds op operationele samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van *Joint Investigation Teams* (JIT).¹⁴⁴ In deze paragraaf worden ontwikkelingen in de politieke samenwerking met betrekking tot mensenhandel geschetst.

Operationele samenwerking

In een aantal (grotere) Nederlandse opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zijn belangrijke internationale operationele samenwerkingsprocessen op gang gekomen, maar het onderzoek Koolvis spant de kroon. In dit onderzoek is niet alleen met andere Europese landen en de Verenigde Staten samengewerkt, maar ook met herkomstland Nigeria.¹⁴⁵ Dit heeft geleid tot aanhoudingen in Nederland, België, Groot-Brittannië, Spanje, Frankrijk, Duitsland, Italië, de Verenigde Staten en in Nigeria zelf. Voortbouwend hierop wordt een project voor assistentie aan het Nigeriaanse agentschap voor de bestrijding van mensenhandel (NAPTIP) voorbereid. Deze partner is als betrouwbaar gekwalificeerd in een land waar veel corruptie heerst.¹⁴⁶ Dit lang voorbereide bilaterale project ter versterking van opsporing en vervolging in Nigeria is op 1 juli 2009 van start gegaan. Het project voorziet in een reeks intensieve trainingen van NAPTIP-personeel en personeel van een aantal andere Nigeriaanse instanties (met name de *Nigeria Immigration Service*).¹⁴⁷

141 Zo heeft de politie in 2007 een aantal belangrijke ambities geformuleerd om de internationale samenwerking verder te professionaliseren en te intensiveren. Deze ambities zijn neergelegd in het document 'De normaalste zaak van de wereld. Visie op de internationalisering van de Nederlandse politie'. Ook de oprichting van de Dienst Internationale Politiesamenwerking (Dinpol) bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) maakt de internationale ambities van de politie duidelijk. Zie ook het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10). In het Referentiekader mensenhandel wordt aangegeven dat actief internationale samenwerking dient te worden gezocht.

142 Meeusen & Straetmans, 2007.

143 Slotverklaring conferentie Capital Policing Europe (CPE); KLPD/DINPOL Seminar Mensenhandel en informatie-uitwisseling, 21 februari 2008.

144 *Joint Investigation Teams* (JIT) zijn gemeenschappelijke onderzoeksteams van twee of meer EU-lidstaten, die strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren in één of meer van de lidstaten. Eerder zijn voorbereidingen getroffen om een JIT gericht op mensenhandel te starten. Deze JIT is echter nooit gestart (zie NRM5). Wel heeft een JIT mensenhandel in de Euregio Maas-Rijn gedraaid (zie verderop in deze paragraaf). De huidige JIT's zijn verder vooral gericht op terrorisme en drugshandel (Bron: Gualtieri, 2007). Zie ook Rijken, 2006, pp.99-118.

145 Met het *National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters* (NAPTIP) in Nigeria.

146 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, pp.32-33.

147 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

Ook is geïnvesteerd in de samenwerking met Roemenië en Bulgarije, twee andere belangrijke herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel.¹⁴⁸ Zo wordt ook assistentie verleend aan ANITP, het Roemeense agentschap voor de bestrijding van mensenhandel. Dergelijke investeringen beogen deels ook de informatieverstrekking aan Nederland te bevorderen. In Roemenië steunt de ambassade ook een project dat door middel van educatief theater de preventie van mensenhandel wil bevorderen. In Bulgarije wordt een *National Referral Mechanism*, ten behoeve van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, uitgewerkt. Ook wordt met Nederlandse steun een gespecialiseerde eenheid binnen het Bulgaarse Ministerie van Binnenlandse Zaken opgezet, die zich toelegt op de bestrijding van mensenhandel (ook het ‘Bulgaarse EMM’ genoemd). Tevens is er Nederlandse steun voor een voorlichtingscampagne op middelbare scholen en de oprichting van nieuwe opvangcentra voor slachtoffers. De politiekorpsen van Groningen en Friesland draaien een ‘proeftuin’ gericht op mensenhandel uit Bulgarije (zie §7.6.1). In dat kader zullen Bulgaarse en Nederlandse politiemensen worden uitgewisseld.

Daarnaast zijn er samenwerkingsrelaties en -plannen op (onder meer) het gebied van mensenhandel met Hongarije, India, China, Oekraïne en de Nederlandse Antillen en Aruba (voor de laatste twee landen, zie ook Hoofdstuk 1). Met enkele landen van deze landen zijn *Memoranda’s of Understanding* (MoU’s) gesloten.

Snelle Actie Teams

In Nigeria zijn – als *pilot* – in het eerste kwartaal van 2008 zogenaamde Snelle Actie Teams (SAT) ingezet. Deze teams, bestaande uit medewerkers van KMar en IND controleren of passagiers richting Nederland (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel. Op de tijdens de *pilot* gecontroleerde vluchten zijn door de team’s geen mogelijke slachtoffers aangetroffen. In de evaluatie van de *pilot* wordt gesteld dat dit team vooral een preventief effect lijkt te hebben. Niet uitgesloten is echter dat dit effect is toe te schrijven aan een vlak voor de *pilot* opgerolde Nigeriaans mensenhandelnetwerk (de zaak Koolvis, zie §9.5.5). Op basis van de evaluatie is besloten in de toekomst SAT’s in te zetten als geconstateerde migratieknelpunten daartoe aanleiding geven.¹⁴⁹ Voorlopig is geen inzet van Snelle Actie Teams gepland. Vanuit de hulpverlening is men minder gelukkig met deze aanpak, onder meer omdat het geen structurele oplossing biedt. Slachtoffers kunnen op een later moment of via een andere route worden vervoerd.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Zowel in Bulgarije als Roemenië lopen er MATRA-projecten op het terrein van mensenhandel. Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 27 062, nr. 62.

¹⁵⁰ NRC-Handelsblad, 21 maart 2009.

Europol

Europol¹⁵¹ brengt jaarlijks de *EU Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) uit, waarin zij de huidige en te verwachten ontwikkelingen ten aanzien van de georganiseerde misdaad in de Europese Unie schetst. De OCTA dient onder meer als basis voor het vaststellen van EU-prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de OCTA en andere rapporten van Europol wordt ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen ten aanzien van mensenhandel. Deze worden besproken in §9.4. Nederland maakt zich zorgen om de kwaliteit van de OCTA.¹⁵² Onder meer zijn de aangeleverde analyses door de lidstaten voor verbetering vatbaar.

Tevens creëert Europol ten behoeve van de informatie-uitwisseling *Analytical Workfiles* (AWF's). Er is een AWF gericht op mensenhandel geopend.¹⁵³ Ook is een mensenhandel-JIT tussen het Verenigd Koninkrijk en Roemenië tot stand gekomen. Mogelijk komt er een JIT Nederland/Duitsland.

Bij Europese politiesamenwerking hoeven niet per definitie alle 25 lidstaten betrokken te zijn. Het COSPOL-programma (*Comprehensive Operational Strategic Plan for Police*) is een voorbeeld van samenwerking door alleen die landen die daar zelf een concreet belang bij hebben. Lidstaten kunnen op verschillende (delict- en dadergroepgerelateerde) domeinen 'intekenen' en zo ontstaan combinaties van landen die met dezelfde problematiek worstelen en dus ook een concreet belang hebben bij samenwerking. Deze groepen laten zich ondersteunen door analisten en andere experts van Europol. Op dit moment is er een COSPOL-project mensenhandel, met Oostenrijk als trekker en Roemenië als co-trekker. Oostenrijk, de *driver* van dit cluster, heeft inmiddels de cluster in zijn huidige vorm officieel beëindigd.¹⁵⁴

Het samenwerkingsinitiatief Europol heeft traditioneel sterk te lijden onder het onderlinge gebrek aan vertrouwen van lidstaten. De informatie-uitwisseling via Europol verloopt dan ook niet optimaal. In de komende periode moeten de lidstaten Europol dan ook beter bedienen, zodat Europol de verwachtingen kan waarmaken die aan haar worden gesteld.¹⁵⁵ Nederland heeft uitgesproken dat zij intensiever gebruik wil maken van de mogelijkheden die Europol biedt.

151 Europol heeft geen eigen opsporingsbevoegdheid, maar helpt lidstaten bij informatie-uitwisseling en kan experts en technische hulpmiddelen ter beschikking stellen aan internationaal samengestelde opsporings-teams.

152 *Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 527.*

153 De inhoud is vertrouwelijk en wordt hier daarom niet besproken.

154 Oostenrijk heeft in Europol de mogelijkheid geopperd een nieuw cluster op te zetten dat zich over zowel mensenhandel als mensensmokkel zou buigen. Hiervoor bestond weinig animo. Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

155 KLPD/DINPOL, datum onbekend.

Grensoverschrijdende politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn

Binnen de Euregio Maas-Rijn wordt door de politiediensten van Nederland, België en Duitsland al sinds 1969 samengewerkt.¹⁵⁶ In 2008 is mensenhandel tot één van de drie prioriteiten van dit samenwerkingsverband benoemd.¹⁵⁷ Dit leidde tot informatie-uitwisseling en een *Joint Investigation Team* (JIT) met België. De JIT onderzocht een zaak waarbij vrouwen uit Kirgizië naar Nederland en België werden gevoerd, om daar in de prostitutie te werken. Het JIT was succesvol: de daders zijn aangehouden en veroordeeld. In 2009 is mensenhandel geen prioriteit meer, maar er wordt nog wel informatie uitgewisseld over gemeenschappelijke problemen op het gebied van mensenhandel.

Ten behoeve van de informatie-uitwisseling werd in 2005 het Euregionaal Politie Informatie Coöperatie Centrum (EPICC) opgericht. In dit centrum werken politiemensen uit genoemde landen, die ter plekke toegang hebben tot opsporingsinformatie uit eigen land. De informatie-uitwisseling gaat daardoor heel snel.¹⁵⁸ Binnen EPICC heeft één persoon het taakaccent mensenhandel/mensensmokkel en deze persoon onderhoudt ook contact met EMM.¹⁵⁹

Capital Policing Europe

Op de jaarlijkse bijeenkomst van de korpschefs van de Europese hoofdsteden (*Capital Policing Europe*) in 2008 kwamen onder meer ontwikkelingen die de politieke, maatschappelijke en economische orde en integriteit ondermijnen ter sprake en het belang van de analyse en uitwisseling van informatie bij de bestrijding daarvan. Mensenhandel werd (in de slotverklaring) expliciet beschouwd als een belangrijk aspect van “ondermijning” en aangegeven werd dat de voordelen van een adequatere informatie-uitwisseling met betrekking tot bijvoorbeeld mensenhandel aanzienlijk zullen zijn.¹⁶⁰ Op de agenda van de volgende bijeenkomst in 2009 staan ‘informatiegestuurde politie en de informatie-uitwisseling met andere instanties bij het bestrijden van misdaad, zoals mensenhandel’.¹⁶¹

8.7 Conclusies

Deze paragraaf bevat een overzicht van de knelpunten en aandachtspunten ten aanzien van de opsporing van mensenhandel zoals besproken in dit hoofdstuk, en ook deels voortvloeiende uit eerder gepresenteerde informatie.

156 Binnen het samenwerkingsverband ‘NebedeagPol’ (Nederlands-Belgisch-Deutsche-Arbeits-Gemeinschaft der Polizei im Rhein-Maas Gebiet). Zie NRM5.

157 De andere prioriteiten zijn diefstal in woningen en illegale handel in verdovende middelen.

158 De benodigde informatie wordt altijd direct gegeven. In bepaalde gevallen wordt geadviseerd naderhand een rechtshulpverzoek in te dienen.

159 Vanmullen, 2007, pp.22-24; Nederlandse Politie NIK-dag Informatiegestuurde Politie, 23 april 2009; Smits, 2007.

160 Gezamenlijke verklaring CPE 2008 Amsterdam, 23 mei 2008.

161 De resultaten waren op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Beleid en organisatie

Mensenhandel heeft in de praktijk niet in alle politiekorpsen de beoogde prioriteit. Het ‘Referentiekader mensenhandel’ (2008) van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie bevat bruikbare richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie, en het verdient dan ook ten zeerste aanbeveling dat alle korpsen deze richtlijnen in de praktijk brengen. Het is evenwel niet duidelijk of en hoe de korpsen eraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de volgende Korpsmonitor (2009/2010) aandacht aan besteed.

In het LEM wordt strategische en beleidsmatige informatie gedeeld tussen de korpsen. Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer de experts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Daarmee dreigt het LEM de nuttige functie van aanjager en motivator van korpsen te verliezen.

Signalering en opsporing

Het is vaak moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren. In elk geval is van belang dat alle kenbare signalen worden opgevangen. Het is goed mogelijk dat dit nog lang niet optimaal gebeurt. Onduidelijk is echter op welke schaal. Voor een adequate signalering van mensenhandel is het van belang dat zowel burgers als medewerkers in alle geledingen van organisaties die met mensenhandel te maken kunnen krijgen (inclusief de politie) weten wat mensenhandel is, slachtoffers kunnen herkennen en weten hoe te handelen in geval van een vermoeden van mensenhandel. Zover is het nog niet. Het signalerend vermogen van verschillende instanties – zoals gemeenten, IND, Kamer van Koophandel, politie, medici, exploitanten van seksinrichtingen, hulpverleners en anderen is nog voor verbetering vatbaar.

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen (onder meer seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak vergen. Vooral de aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie staat nog in de kinderschoenen en vereist in sommige gevallen ook een attitudeverandering bij betrokken organisaties (vreemdelingenpolitie, IND en DT&V). Het moet nog gemeengoed worden dat ook in sectoren buiten de seksbranche zeer ernstige vormen van mensenhandel kunnen voorkomen, en dat de signalering en opsporing daarvan evenzeer prioriteit en aandacht verdienen. Wat betreft de prioritering door de politie: politiekorpsen moeten voortdurend keuzen maken. Deze keuze voor de inzet van capaciteit valt niet altijd ten gunste van de aanpak van mensenhandel uit. Het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche kost ook capaciteit en wordt niet overall – zoals afgesproken – door de gemeenten gefaciliteerd. Het gevolg is dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken blijven liggen.

Veel korpsen hebben voor de opsporing van mensenhandel een gespecialiseerd mensenhandelteam, maar ook andere onderdelen (bijvoorbeeld de districtsrecherche) voeren opsporingsonderzoeken uit. Het is duidelijk te zien dat daar soms kennis en expertise op het

gebied van mensenhandel ontbreekt. In regio's zonder een gespecialiseerd mensenhandelsteam wordt informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld en lijkt het moeilijker om mensenhandelonderzoeken te (laten) draaien. Er zijn niet altijd mensenhandel-gecertificeerde rechercheurs beschikbaar om aangiften op te nemen.

Het is niet alleen lastig om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, maar ook om hun medewerking te verkrijgen bij de opsporing en vervolging. Slachtoffers kennen een lage aangiftebereidheid en aangiften bevatten soms maar heel weinig opsporingsindicaties. Om succesvolle opsporing mogelijk te maken is het van belang ook gebruik te maken van alternatieve oplossingsstrategieën, zoals de zogenoemde artikel-27-stapeling. Daarnaast moet financieel rechercheren, zoals aangegeven in de Aanwijzing mensenhandel, standaard onderdeel vormen van het opsporingsonderzoek.

Mensenhandel manifesteert zich altijd lokaal, maar is in veel gevallen internationaal georganiseerd. De politiesamenwerking met andere landen is derhalve belangrijk. Toch is daarover maar weinig bekend.

Daarnaast bestaan er knelpunten in de internationale samenwerking, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in rechtssystemen en belangen. Ook vergt internationale samenwerking veel tijd.

Informatie en opvolging

Voor de opsporing van mensenhandel is van belang dat gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is, vanzelfsprekend wel met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De aanpak van mensenhandel lijdt evenwel onder allerlei drempels ten aanzien van de uitwisseling van informatie. Het betreft deels technische drempels, bijvoorbeeld op het vlak van geautomatiseerde systemen. Voor een ander deel zijn de moeilijkheden ook terug te voeren op attitude. Vanwege het belang van de informatie-uitwisseling is het zaak deze drempels zoveel mogelijk weg te nemen.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat fungeert als het landelijke informatiepunt waaraan informatie over mensenhandel kan worden aangeleverd door alle instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening, functioneert niet naar tevredenheid. Enerzijds wordt niet alle informatie aangeleverd, en anderzijds wordt de wel beschikbare informatie onvoldoende geanalyseerd en verwerkt. De tegenvallende output is weer niet bevorderlijk voor de motivatie om informatie te leveren. In opdracht van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een studie verricht naar de informatie-uitwisseling tussen met name politiekorpsen en EMM resulterend in het rapport *'Trade; you 'll pay for this'*. Als uitvloeisel hiervan zullen ten behoeve van de verbetering van de informatie-uitwisseling de RIEC's van Rotterdam en Groningen als *pilot-RIEC's* fungeren voor de koppeling tussen de RIEC's en het EMM.

De internationale uitwisseling van politie-informatie wordt steeds belangrijker. Door samenvoeging en analyse van operationele informatie uit verschillende landen kan inzicht

worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de bestrijding daarvan. Deze taak ligt binnen de EU bij Europol, maar de informatie-uitwisseling via Europol verloopt niet optimaal. Nederland kan het zijne doen door zich te houden aan de afspraken over het aanleveren van informatie aan Europol.

Slachtoffers

Uiteraard heeft de politie zorgtaken voor de slachtoffers van mensenhandel met wie zij in het kader van de opsporing te maken krijgt. De slachtoffers moeten worden opgevangen. De politie loopt er in de praktijk tegenaan dat er een tekort is aan (geschikte) opvangplekken en dat de desbetreffende hulpverleninginstellingen soms moeilijk bereikbaar zijn. Ook moet de politie slachtoffers goed informeren over mogelijkheden en rechten, en de gelegenheid geven om aangiften te doen. Er zijn nogal wat signalen dat slachtoffers die aangifte willen doen, hiertoe niet altijd of laat in de gelegenheid worden gesteld door de politie, en dat slachtoffers slecht worden geïnformeerd over het verloop van het politieonderzoek.



9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat gegevens over verdachten van mensenhandel - personen wier mensenhandelstrafzaak is ingeschreven bij het OM - én over in eerste aanleg voor mensenhandel veroordeelde daders. Allereerst is ingegaan op data afkomstig van het OM, betreffende leeftijd, land van herkomst en sekse van daders over een periode van 2003 tot en met 2007 (§9.2). In de hierop volgende paragraaf (§9.3) zijn enkele resultaten uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek over 2007 opgenomen. Naast deze cijfermatige gegevens is in §9.4 de werkwijze van mensenhandelaren beschreven. In §9.5 is in dit kader specifiek aandacht besteed aan de Nigeriaanse methode, waarbij tevens de Koolviszaak ter sprake komt.

Niet alle paragrafen van dit hoofdstuk hebben betrekking op dezelfde vormen van uitbuiting. Zo gaan de cijfermatige gegevens uit het jurisprudentieonderzoek in Hoofdstuk 11 alleen over gevallen van seksuele uitbuiting. Ook §§9.4 en 9.5 gaan voornamelijk over de werkwijze van mensenhandelaren gericht op seksuele uitbuiting. De gegevens van OM-data omvatten echter informatie over zowel gevallen van seksuele uitbuiting, als uitbuiting buiten de seksindustrie (overige uitbuiting).

Omdat gedetailleerde gegevens voor het jaar 2008 om praktische redenen niet beschikbaar zijn¹, is in Tabel 9.1 een overzicht van enkele kerngegevens van 2008 opgenomen, aangevuld met gegevens uit voorgaande jaren. De aantallen en percentages uit Tabel 9.1 verschillen licht van de gegevens uit de overige tabellen van dit hoofdstuk. Voor zover de informatie uit de andere tabellen ook afkomstig is van OM-data is dit verschil met name te verklaren door het dynamische karakter van het OM-data gegevensbestand en verschillende peildata voor Tabel 9.1 en de overige tabellen van §9.2. Belangrijkste verklaring voor de verschillen tussen de gegevens van OM-data en het BNRM-jurisprudentieonderzoek in Hoofdstuk 11, is het verschil in selectiecriteria dat ten grondslag ligt aan de analyses.

Ondanks dat de gegevens gezamenlijk in Tabel 9.1 zijn opgenomen, betreft het geen cohort-analyse.

Uit Tabel 9.1 blijkt dat het aantal veroordelingen mensenhandel gestegen is (van 73 naar 79 veroordelingen), ondanks dat het aantal ingeschreven zaken mensenhandel in 2008 lager lag dan het (record)aantal in 2007 (215 in vergelijking met 281). Procentueel gezien, ten aanzien

¹ Zodra deze gegevens wel beschikbaar zijn, zullen uitgebreidere gegevens over 2008 worden gepubliceerd op de BNRM-website.

van het aantal door het OM ingeschreven zaken, zijn de veroordelingen voor mensenhandel in 2008 (37%) ten opzichte van 2007 (26%) met 11% gestegen.

Tabel 9.1 Kerngegevens verdachten en veroordeelden

	2004	2005	2006	2007	2008
	N	N	N	N	N
Ingeschreven strafzaken					
Aantal strafzaken mensenhandel ingeschreven door OM	220	138	199 ²	281 ³	215
– met minderjarige verdachte	4	4	11	7	12
Veroordelingen in eerste aanleg					
Aantal veroordelingen mensenhandel in eerste aanleg	116	84	70	73	79
– met minderjarige veroordeelde	2	1	4	3	5

Het aantal minderjarige verdachten is in 2008 hoger dan in de voorgaande jaren, evenals het aantal minderjarige veroordeelde daders (respectievelijk twaalf en vijf minderjarige personen). Deze stijging ten opzichte van 2007 moet in de gaten gehouden worden. Wanneer blijkt dat het stijgende aantal minderjarige verdachten en veroordeelden als een trend gezien moet worden, is wellicht een andere preventieve aanpak gewenst.

9.2 Gegevens uit OM-data

Deze paragraaf geeft cijfermatige gegevens over bepaalde kenmerken (leeftijd, sekse en land van herkomst) van verdachten en veroordeelde daders van mensenhandel. De gegevens in de tabellen zijn afkomstig van OM-data en omvatten zowel gevallen van seksuele uitbuiting, als gevallen van overige uitbuiting.

9.2.1 Leeftijd

Leeftijd verdachten

Tabel 9.2 geeft een overzicht van de leeftijden van de bij het OM geregistreerde verdachten, verdeeld in leeftijdscategorieën.

-
- 2 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in NRM6. Het gaat om twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk wel, maar later niet meer als mensenhandel geregistreerde feiten.
- 3 Dit cijfer wijkt af van de andere tabellen in dit hoofdstuk. Dit heeft waarschijnlijk te maken met correcties in OM-data tussen de verschillende peildata. Tabel 9.1 bevat gegevens van recentere datum.

Tabel 9.2 Leeftijd verdachten, per jaar van registratie

Leeftijd	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Jonger dan 18 jaar	7	4%	4	2%	4	3%	11	5%	7	2%
18 t/m 25 jaar	29	19%	79	36%	58	42%	62	31%	110	40%
26 t/m 30 jaar	29	19%	35	16%	23	17%	27	14%	54	20%
31 t/m 40 jaar	60	38%	59	27%	21	15%	50	25%	58	21%
41 t/m 50 jaar	19	12%	24	11%	20	14%	32	16%	37	13%
51 t/m 60 jaar	8	5%	15	7%	10	7%	11	5%	8	3%
61 t/m 70 jaar	3	2%	2	1%	–	–	3	1%	–	–
71 jaar en ouder	–	–	–	–	–	–	–	–	5	2%
nvt (rechtspersoon)	1	1%	1	0%	–	–	1	0%	–	–
onbekend	–	–	1	0%	2	1%	2	1%	1	0%
Totaal	156	100%	220	100%	138	100% ⁴	199 ⁵	100% ⁶	280	100% ⁷

In ruim 80% van de in 2007 geregistreerde zaken lag de leeftijd van de verdachten ten tijde van het eerste mensenhandelfeit⁸ tussen de 18 en 41 jaar. Hun gemiddelde leeftijd was 31 jaar⁹ en er waren zeven minderjarige verdachten (2%), dat is minder dan in 2006.

Bezien over de periode 2003 tot en met 2007 ligt de gemiddelde leeftijd van de verdachten op 32 jaar¹⁰ (de gemiddelde leeftijd van de mannen is in deze 32 jaar¹¹ en de gemiddelde leeftijd van de vrouwen 31 jaar¹²).

Leeftijd veroordeelde daders

Tabel 9.3 bevat vergelijkbare informatie, maar nu over de leeftijd (ten tijde van het delict) van de in de jaren 2003 tot en met 2007 voor mensenhandel in eerste aanleg *veroordeelde* daders. Daarbij is het van belang aan te tekenen dat het jaar van inschrijving bij het OM niet altijd

4 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

5 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in de Zesde rapportage van de NRM. Het gaat om twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk wel, maar nu niet meer als mensenhandel geregistreerde feiten.

6 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

7 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

8 Eenzelfde persoon kan van meerdere mensenhandelfeiten worden verdacht.

9 Standaarddeviatie (voortaan SD)=13,5. Standaarddeviaties geven een beeld van de mate waarin de gegevens (hier: de leeftijden) waarover het gemiddelde is berekend onderling verschillen. Hoe hoger de SD, hoe groter het verschil. Zie voor verdere uitleg Bijlage 3.

10 SD=11,8.

11 SD=11,5.

12 SD=12,9.

ook het jaar is waarin de rechter uitspraak doet. De overzichten betreffen per jaar om die reden dan ook niet (precies) dezelfde ingeschreven, respectievelijk veroordeelde personen.

Tabel 9.3 *Leeftijd van voor mensenhandel veroordeelde daders, per jaar van veroordeling*¹³

Leeftijd	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Jonger dan 18 jaar	–	–	2	2%	1	1%	4	6%	3	4%
18 t/m 25 jaar	15	19%	35	30%	32	39%	29	38%	28	38%
26 t/m 30 jaar	23	29%	19	16%	14	17%	11	17%	15	20%
31 t/m 40 jaar	23	29%	40	34%	23	28%	17	28%	16	22%
41 t/m 50 jaar	11	14%	12	10%	8	10%	5	10%	10	14%
51 t/m 60 jaar	5	6%	6	5%	3	4%	2	4%	1	1%
61 t/m 70 jaar	2	2%	2	2%	–	–	1	–	–	–
onbekend	–	–	–	–	1	1%	1	1%	–	–
<i>Totaal</i>	79	100% ¹⁴	116	100% ¹⁵	82	100%	70	100% ¹⁶	73	100% ¹⁷

Van de in 2007 voor mensenhandel veroordeelde daders was, net als het voorgaande jaar, ten tijde van het eerste mensenhandelfeit ongeveer 80% tussen 18 en 41 jaar. Hun gemiddelde leeftijd was 29 jaar¹⁸. In 2007 werden drie daders (4%) veroordeeld die ten tijde van het delict minderjarig waren.¹⁹ Bezien over de totale periode (2003 tot en met 2007) was de gemiddelde leeftijd van de veroordeelde daders (ten tijde van het eerste gepleegde mensenhandelfeit in de desbetreffende strafzaak) 31 jaar²⁰.

13 Ook in deze rapportage zijn er weer kleine verschillen met in voorgaande rapportages vermelde aantallen, waarschijnlijk door correcties in OM-data na de voor de vorige rapportages gebruikte peildata. Omdat het om kleine verschillen gaat wordt hier verder niet op ingegaan.

14 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

15 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

16 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

17 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

18 SD=8,8.

19 Twee van hen waren ook op het moment van de uitspraak (in eerste aanleg) nog minderjarig.

20 SD=10.

9.2.2 Land van herkomst

Land van herkomst verdachten

De verdachten zijn, gezien over de periode 2003 tot en met 2007, afkomstig uit 59 verschillende landen. Per jaar zijn het in die periode 20 tot meer dan 30 verschillende landen. Het jaar 2007 spant op dit punt de kroon met verdachten uit 35 verschillende geboortelanden.

Tabel 9.4 bevat per jaar een rangorde van de vijf meest frequent voorkomende geboortelanden van verdachten.²¹ Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangorde gaat.

Tabel 9.4 Rangorde geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Land	2003	2004	2005	2006	2007
	Rang	Rang	Rang	Rang	Rang
Nederland	1	1	1	1	1
Turkije	4	2	3	2	2
Bulgarije	3	4		4'	3
Nigeria					4
Roemenië	2	3	4'	3	5
Marokko		5'	2	4'	
Hongarije			4'		
Suriname		5'	4'		
(vml.) Sovjet-Unie	5				
Albanië					

Het overzicht laat, evenals voorgaande jaren een eerste plaats voor Nederland als geboorteland zien en een stabiele positie van Turkije en Roemenië in de top vijf. Nigeria is in dit verband een nieuwkomer.

Tabel 9.5 bevat (in alfabetische volgorde) de belangrijkste landen van herkomst van de verdachten.²² Zie Tabel B5 in Bijlage 4 voor een compleet overzicht.

Nederland is in 2007, evenals in voorgaande jaren, het meest frequent voorkomende geboorteland van bij het OM ingeschreven verdachten.²³ Daarnaast valt de toename op van het aantal en aandeel van uit Bulgarije, Nigeria, Turkije en de Nederlandse Antillen afkomstige verdachten. Hoewel de eerdere Tabel 9.4 een redelijk stabiele positie liet zien van enkele lan-

21 Bij de bepaling van de volgorde waarin de landen genoemd worden, is het meest recente jaar (2007) als uitgangspunt genomen.

22 Criterium voor opname in deze tabel is dat in één van de jaren ten minste vijf, of in de gehele periode 2003 tot en met 2007 ten minste tien verdachten afkomstig waren uit het desbetreffende land.

23 Op etnische achtergrond wordt niet geregistreerd.

den in de top vijf, zijn er jaarlijks toch ook opvallende verschillen wat betreft frequentie van herkomstlanden. Waar in de Zesde rapportage van de NRM bijvoorbeeld nog aangegeven werd dat de betekenis van Albanië in dit opzicht voorbij leek te zijn en die van Nigeria leek te dalen, waren er in 2007 toch weer vijf verdachten afkomstig uit Albanië en is het aantal en aandeel Nigeriaanse verdachten in 2007 fors gegroeid.²⁴

Tabel 9.5 Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Albanië	5	–	–	–	5
(Bondsrepubliek) Duitsland	1	5	1	–	9
Bulgarije	19	14	4	13	23
Hongarije	–	–	6	1	2
India	–	–	–	7	1
(vml.) Joegoslavië	3	3	4	6	1
Marokko	3	9	17	13	12
Nederland	46	91	54	74 ²⁵	95
Nederlandse Antillen	2	7	3	4	12
Nigeria	5	4	–	2	19
Polen	–	3	3	3	7
Roemenië	22	23	6	14	15
Sierra Leone	1	–	–	1	5
(vml.) Sovjet-Unie	11	8	2	7	1
Suriname	10	9	6	11	12
(vml.) Tsjecho-Slowakije	–	2	5	3	1
Turkije	16	24	15	18	29
Onbekend	2	2	–	1	5
Overig ²⁶	10	14	12	21	26
<i>Totaal</i>	<i>156</i>	<i>220</i>	<i>138</i>	<i>199</i>	<i>280</i>

24 Zie de berichten over aanhoudingen van Nigeriaanse verdachten in mensenhandelzaken eind 2007. Zie NRM6.

25 De verdachten van de - in een eerdere voetnoot genoemde - twee in 2005 gepleegde en eerder wel, maar nu niet meer als mensenhandel geregistreerde feiten, zijn in Nederland geboren. Daarom is het aantal Nederlandse verdachten in 2006 twee lager dan in NRM6 vermeld.

26 In drie gevallen (één in 2003, één in 2004 en één in 2006) gaat het om rechtspersonen.

Land van herkomst veroordeelde daders

Ging het voorgaande om de geboortelanden van de bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel, Tabel 9.6 bevat per jaar een rangordening van de vijf meest frequent voorkomende geboortelanden van in de jaren 2003 tot en met 2007 voor mensenhandel *veroordeelde* personen.²⁷

Tabel 9.6 Rangorde geboortelanden veroordeelde daders, per jaar van veroordeling

Land	2003	2004	2005	2006	2007
	Rang	Rang	Rang	Rang	Rang
Nederland	1	1	1	1	1
Hongarije				4'	2
Turkije	4	3	2	3'	3
Bulgarije	2	4	5	4'	4'
Suriname		5'	3		4'
(voormalig) Tsjecho-Slowakije				3'	
Marokko		5'		2	
Roemenië	4'	2			
(vml.) Sovjet-Unie		5'	4		
Albanië	3				

Het overzicht laat een permanente eerste plaats voor Nederland als geboorteland zien en een stabiele positie van Turkije en Bulgarije in de top vijf.

In Tabel 9.7 komen de meest frequent voorkomende geboortelanden van voor mensenhandel veroordeelde daders aan de orde.²⁸ Tabel B6 in Bijlage 4 bevat een compleet overzicht.

Nederland is in 2007, evenals in voorgaande jaren, het meest frequent voorkomende geboorteland van voor mensenhandel veroordeelde daders.²⁹ Net als bij de ingeschreven verdachten zijn er, ondanks de stabiele positie van enkele landen in de top vijf, jaarlijks opvallende verschillen wat betreft frequentie van herkomstlanden van veroordeelde daders. Waar NRM6 aangaf dat het aantal veroordelingen van Bulgaren, Roemenen en Turken leek te dalen, is het aandeel van in 2007 veroordeelde uit Roemenië afkomstige daders aanzienlijk (17%) en gestegen ten opzichte van de twee voorgaande jaren.

27 Bij de bepaling van de volgorde waarin de landen genoemd worden, is het meest recente jaar (2007) als uitgangspunt genomen. Een accent geeft weer aan dat het om een gedeelde plaats gaat.

28 Alleen de 15 geboortelanden die in deze jaren maar één keer voorkwamen zijn niet opgenomen in de tabel. Dat zijn: Soedan (2004), Colombia, Korea, de VS en Zaire (in 2005), Angola, Ghana, Groot-Brittannië, Irak, Kaapverdië, Koeweit en Sierra Leone (2006) en Brazilië, Ivoorkust en Pakistan (2007).

29 Op etnische achtergrond wordt overigens niet geregistreerd.

Tabel 9.7 *Geboortelanden veroordeelde daders, per jaar van veroordeling*

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Albanië	9	2	–	–	–
België	2	1	2	–	–
(Bondsrepubliek) Duitsland	–	1	1	–	–
Bulgarije	15	11	4	4	4
Griekenland	1	–	–	1	–
Hongarije	–	–	2	4	1
India	–	–	–	–	2
Indonesië	1	–	1	–	–
Iran	–	–	1	–	2
(vml.) Joegoslavië	–	1	–	1	2
Litouwen	–	1	–	–	1
Marokko	2	7	3	13	2
Nederland	26	37	36	21	24
Nederlandse Antillen	–	2	3	–	4
Nigeria	–	5	–	–	–
Polen	1	–	–	1	2
Roemenië	7	18	3	3	13
(vml.) Sovjet-Unie	5	7	5	–	1
Suriname	1	7	8	1	4
Thailand	1	1	–	1	–
(vml.) Tsjecho-Slowakije	–	–	–	6	3
Turkije	7	14	9	6	5
Land onbekend	1	–	–	1	–
Overig	–	1	4	7	3
<i>Totaal</i>	<i>79</i>	<i>116</i>	<i>82</i>	<i>70</i>	<i>73</i>

9.2.3 Sekse

Sekse verdachten

De meeste verdachten zijn mannen; in 2007 geldt dat voor 82% van de verdachten. De 46 in dat jaar bij het OM ingeschreven vrouwelijke verdachten zijn afkomstig uit Nederland (13), Nigeria (acht), Bulgarije (zeven), Polen (vier), Thailand (drie), Roemenië (twee) en Frankrijk, Ghana, Kameroen, Marokko, Nederlandse Antillen, Somalië en Turkije (elk één). Bij twee vrouwelijke verdachten is het land van herkomst niet bekend.

Er zijn op dit punt duidelijke verschillen tussen de herkomstlanden. Beperkt tot de in de Rangordeningtabel 9.4 opgenomen belangrijke herkomstlanden van verdachten valt op dat er onder de Turkse verdachten weinig vrouwen zijn (3%) en onder de Nigeriaanse en Bulgaarse verdachten veel (42% respectievelijk 30%). Nederland en Roemenië nemen wat dit betreft een tussenpositie in met 14% respectievelijk 13% vrouwelijke verdachten.

Sekse veroordeelde daders

Bezien we de veroordelingen voor mensenhandel, dan blijkt dat in 2007 twaalf van de 73 - in eerste aanleg -veroordeelden vrouw zijn, dat is 16%.³⁰ Deze twaalf vrouwen komen uit Nederland (vier), Roemenië (drie), Brazilië, Hongarije, India, Litouwen en (voormalig) Tsjecho-Slowakije (elk één).

9.3 Gegevens uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek

Door BNRM is een onderzoek naar de Nederlandse rechtspraak inzake uitbuiting in de seksindustrie uitgevoerd. Hierbij zijn onder meer alle vonnissen in eerste aanleg uit het jaar 2007 kwantitatief geanalyseerd. In totaal gaat het in deze om 108 vonnissen verdeeld over 65 verschillende mensenhandelzaken, waarbij minimaal één, maximaal zeven en in totaal 108 verdachten betrokken waren. In tegenstelling tot de data afkomstig van het OM betreft het hier alleen mensenhandelzaken in relatie tot seksuele uitbuiting en zijn in dit onderzoek de overige uitbuitingszaken buiten beschouwing gelaten.³¹ Deze paragraaf geeft een aantal beschrijvende resultaten die betrekking hebben op de verdachten en veroordeelde daders uit vonnissen die onderzocht zijn in het kader van dit jurisprudentieonderzoek over het jaar 2007.

30 Van één veroordeelde is de sekse niet bekend. Het aantal veroordelingen van vrouwen voor mensenhandel bedraagt: in 2003 13 (16%), in 2004 21 (18%), in 2005 tien (12%), in 2006 13 (19%).

31 Voor de methodologische verantwoording van dit onderzoek en een verdere verklaring voor de (minimale) verschillen tussen de cijfers van dit onderzoek en de cijfers van het OM, zie §11.2 en Bijlage 2 voor de onderzoeksverantwoording. Zie voor het jurisprudentieonderzoek naar overige uitbuitingszaken §12.6.

9.3.1 Persoonlijke kenmerken

Voor een korte beschrijving van de onderzochte verdachten³²- en veroordeelde dadergroep³³ is in Tabel 9.8 een aantal persoonlijke kenmerken weergegeven.

Tabel 9.8 Persoonlijke kenmerken

		Verdachten ³⁴		Veroordeelde daders ³⁵	
		N	%	N	%
Sekse	Mannelijk	93	86%	62	84%
	Vrouwelijk	15	14%	12	16%
Leeftijd	Minderjarig	2	2%	1	1%
	Meerderjarig	106	98%	73	99%
Geboorteland	Nederland	35	32%	21	28%
	Overig	73	67%	87	72%

De meeste verdachten en veroordeelde daders zijn mannen en bijna alle verdachten en veroordeelde daders zijn meerderjarig. Ongeveer twee derde deel van de verdachten is niet geboren in Nederland, hetgeen voor nog iets meer veroordeelde daders geldt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Nederland desalniettemin, zowel wat betreft verdachten als veroordeelde daders het meest voorkomende geboorteland is.

9.3.2 Specifieke kenmerken

In Tabel 9.9 is te zien of de verdachten en veroordeelde daders ten tijde van de terechtzitting gedetineerd zaten, of ze een (deels) bekennende verklaring hebben afgelegd ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten en of ze (één van) de slachtoffers voorafgaande aan de door hen (vermeende) gepleegde mensenhandelfeiten kenden.

Het merendeel van de verdachten zat in de periode van de terechtzitting in Nederland in detentie. Echter, opvallend is dat toch nog meer dan één derde deel niet gedetineerd zat, ondanks de verdenking van (onder andere) het ernstige delict mensenhandel. Bijna één derde deel van de veroordeelde daders zat dus niet gedetineerd, terwijl ze uiteindelijk wel veroordeeld zijn tot (bijna altijd) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen³⁶ voor (onder andere) men-

32 De verdachtengroep betreft alleen de personen in wier mensenhandelstrafzaak in 2007 een vonnis is gewezen (veroordeling of vrijspraak) en dus niet alle personen wier mensenhandelstrafzaak in 2007 bij het OM is ingeschreven.

33 De veroordeelde dadergroep betreft alleen de personen die in ieder geval voor mensenhandel veroordeeld zijn in 2007. De personen die voor mensenhandel zijn vrijgesproken, maar tegelijkertijd wel voor een ander delict zijn veroordeeld vallen hier zodoende niet onder.

34 N=108.

35 N=74.

36 Zie §11.9.

senhandel. Zo is in één vonnis twaalf jaar gevangenisstraf geëist en opgelegd wegens onder andere mensenhandel terwijl de verdachte ten tijde van de terechtzitting niet gedetineerd zat.³⁷ De verdachten en veroordeelde daders verklaren, voor zover in de vonnissen specifiek opgenomen, niet vaak (deels) bekennd. Meestal bekennen de verdachten bepaalde handelingen die essentieel zijn voor het delict mensenhandel, zoals het vervoeren van slachtoffers van en naar de werkplek, maar ontkennen zij de onvrijwilligheid van de slachtoffers. Een voorbeeld van een deels bekennde verklaring van een verdachte ter illustratie:

‘Voorts heeft verdachte erkend dat hij door het beschikbaar stellen van geld en/of tickets meermalen vrouwen uit Brazilië heeft laten overkomen om voor hem te werken en dat hij, toen deze vrouwen eenmaal in Nederland waren en bij verdachte werkten, bepaalde, vrijheidsbeperkende ‘huisregels’ heeft vastgesteld waarnaar deze vrouwen zich moesten gedragen, bestaande onder meer uit het innemen en/of inhouden van de paspoorten, het bepalen van werktijden gedurende zeven dagen per week, het verbod om mobiele telefoons te hebben, het verbod om uit te gaan zonder begeleiding en het verbod vriendschappen aan te knopen.’³⁸

Tabel 9.9 Specifieke kenmerken

		Verdachten ³⁹		Veroordeelde daders ⁴⁰	
		N	%	N	%
Gedetineerd ⁴¹	Ja	76	70%	53	72%
	Nee	32	30%	21	28%
(Deels) bekennd	Ja	17	16%	17	23%
	Nee/onbekend	91	84%	57	77%
Relatie slachtoffer	Ja	24	22%	14	19%
	Nee/onbekend	84	78%	60	81%

37 Rechtbank Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BBo450. Verdachte is in hoger beroep door het hof Arnhem veroordeeld tot zes jaar en elf maanden gevangenisstraf (uitspraak niet gepubliceerd).

38 Rechtbank Groningen, 6 november 2007, LJN: BB7186.

39 N=108.

40 N=74.

41 Tabel 10.6 bevat gegevens over preventieve hechtenis die zijn verkregen uit OM-data. De cijfers uit beide tabellen zijn echter niet te vergelijken, omdat het BNRM-jurisprudentieonderzoek gebaseerd is op seksuele uitbuitingszaken waarover de rechter in 2007 in eerste aanleg uitspraak deed, terwijl in Tabel 10.6 alle mensenhandelzaken (inclusief gevallen van overige uitbuiting) zijn opgenomen die in 2007 door het OM zijn ingeschreven. Onbekend is hoeveel van deze ingeschreven zaken ook in 2007 door de rechter zijn afgedaan. Daarnaast gaat het in Tabel 10.6 om gevallen waarin preventieve hechtenis is voorgekomen en in het BNRM-jurisprudentieonderzoek om of de verdachten ook nog ten tijde terechtzitting in voorlopige hechtenis zaten. In sommige gevallen is de hechtenis namelijk al voor de eerste zittingsdag opgeheven, waardoor verdachte ten tijde terechtzitting niet meer gedetineerd zat. Dit heeft als gevolg dat deze betreffende verdachte in OM-data geregistreerd staat onder ‘preventieve hechtenis’ en in BNRM-jurisprudentieonderzoek als ‘niet gedetineerd ten tijde terechtzitting’.

Bijna een kwart van de verdachten en een vijfde deel van de veroordeelde daders was voorafgaande aan de door hen (vermeende) gepleegde mensenhandelfeiten bekend met in ieder geval één van zijn/haar slachtoffers. Vaak op basis van familiebanden, maar ook door (ex-)vriendschappen of zelfs (ex-)partnerschappen.

9.3.3 Rol veroordeelde daders

Tabel 9.10 geeft de rol van de veroordeelde daders binnen het mensenhandelproces weer. De verschillende categorieën sluiten elkaar niet uit, daar het geregeld voorkomt dat een dader verschillende rollen vervult.

Tabel 9.10 Rol veroordeelde daders⁴²

	Rol veroordeelde daders	
	N	%
Pooier ⁴³	53	72%
Ronselaar ⁴⁴	37	50%
Overbrenger ⁴⁵	26	35%
Bodyguard ⁴⁶	18	24%
Vervoerder ⁴⁷	13	18%
Exploitant ⁴⁸	4	5%

Bijna drie kwart van de veroordeelde daders vervulde de rol van pooier. De helft was betrokken bij het ronselen van slachtoffers en 35% bracht slachtoffers van het buitenland naar Nederland. Ongeveer een kwart diende de slachtoffers te bewaken en iets minder dan een vijfde deel was belast met het vervoer van slachtoffers van en naar de werkplek. Een minderheid van de veroordeelden, 5%, betrof een exploitant van een seksbedrijf. Niet is te zien of het om vergunde, onvergunde, dan wel illegale seksbedrijven gaat.

42 N=74.

43 Degene voor wie een slachtoffer werkt/ door wie zij feitelijk wordt uitgebuit.

44 Degene die nieuwe slachtoffers werft.

45 Degene die een slachtoffer van herkomstland naar bestemmingsland brengt nadat zij is geworven, in casu, meestal vanaf het buitenland naar Nederland.

46 Degene die een slachtoffer bewaakt/ controleert tijdens haar uitbuiting.

47 Degene die een slachtoffer van en naar de werkplek vervoert tijdens haar uitbuiting. Overigens, ook het vervoeren van slachtoffers met het oogmerk van uitbuiting levert het volledige delict mensenhandel op (conform art. 273f lid 1 sub 1 Sr.). Echter, in de praktijk wordt dit door de rechter regelmatig beschouwd als 'medeplichtigheid aan mensenhandel'. Zie §11.6.2.

48 Degene die een seksbedrijf bezit waarin een slachtoffer werkzaam is tijdens haar uitbuiting.

9.4 Mensenhandelaren en hun werkwijze

Alhoewel herkomstlanden en andere achtergrondaspecten van verdachten en slachtoffers variëren, vertonen (de werkwijzen van) verschillende mensenhandelorganisaties gelijkenissen. Deze paragraaf geeft inzicht in de werkwijze van mensenhandelaren die zich richten op seksuele uitbuiting van vrouwen. Achtereenvolgens komen aan bod het mensenhandelproces in verschillende stappen, de organisatiestructuur van mensenhandelgroeperingen en werkwijzen van verschillende mensenhandelaren. Vervolgens gaat de paragraaf in op de verwevenheid van legaliteit en illegaliteit en wordt de rol van internet en vrouwelijke daders beschreven.

9.4.1 Een mensenhandelproces

Een proces van mensenhandel bestaat uit een aantal stappen of van elkaar te onderscheiden onderdelen. NRM3 besprak de drie hoofdstappen van een mensenhandelproces, het ronselen, het transporteren (in geval van grensoverschrijdende mensenhandel betekent dit een grens overbrengen) en het in de seksindustrie brengen (en houden) van slachtoffers. Spapens en Fijnaut vullen dit aan met een aantal tussenstappen, te weten, het verkrijgen van reis- en verblijfsdocumenten voor het bestemmingsland, de verzorging van huisvesting aldaar en de marketing van het aanbod.⁴⁹ Voor elke stap in het proces zijn specifieke taken of rollen te onderscheiden. Buiten de reeds genoemde (tussen)stappen en de hierbij denkbare rollen, onderscheidt Europol drie extra rollen, namelijk, personen betrokken bij het ophalen en het distribueren van de winsten van de mensenhandel, personen bewust betrokken bij het witwassen van geld en personen die contact zoeken met corrupte ambtenaren.⁵⁰ Niet alle rollen komen in elke organisatie voor en het is denkbaar dat één persoon meerdere rollen op zich neemt. Wanneer geen sprake is van grensoverschrijdende, maar van binnenlandse mensenhandel is het denkbaar dat een aantal rollen en activiteiten overbodig is.

Inzicht in de verschillende rollen en stappen in een mensenhandelproces leveren een bijdrage aan de strijd tegen de criminaliteit. Zo richt het barrièremodel, dat werd ontwikkeld door de SIOD en is toegepast in het onderzoek Sneep, zich op het verstoren van de verschillende 'bedrijfsprocessen' die nodig zijn om de criminaliteit te kunnen plegen.⁵¹

Rekruteren

Rekruteren, ook wel gekenmerkt als het ronselen, werven of ontvoeren van slachtoffers, vormt vrijwel altijd het begin van het mensenhandelproces.⁵² Volgens Spapens en Fijnaut zijn in de praktijk vier varianten van rekrutering te onderscheiden. Een eerste variant betreft

49 Spapens en Fijnaut deden onderzoek naar criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn door middel van het bestuderen van vijf mensenhandeldossiers van de regiopolitie Zuid-Limburg. Bron: Spapens & Fijnaut, 2005.

50 Europol, 2008.

51 Het barrièremodel is beschreven in §10.2 en NRM5.

52 NRM3.

vrouwen die uit vrije wil naar West-Europa komen om in de prostitutie geld te verdienen, zonder dat sprake is van misleiding of gedwongen werving. De ronselaar is echter ook in dergelijke situaties strafbaar. Uit de tekst van artikel 273 lid 1 sub 3 Sr blijkt immers dat het aanwerven van een persoon gericht op het in de prostitutie brengen in een ander land strafbaar is, ook zonder dat sprake hoeft te zijn van dwang of hoeft te blijken dat de wijze van aanwerving de keuzevrijheid heeft beperkt.⁵³

In een tweede variant zijn vrouwen onder valse voorwendselen geronseld. Zij weten niet dat zij in de prostitutie moeten gaan werken, maar zijn in de veronderstelling dat zij als bijvoorbeeld danseres, hulp in de huishouding, kindermisje of in de horeca zullen werken. Bij aankomst worden de vrouwen met dreigementen of zogenaamde schulden tot prostitutie gedwongen. De derde variant verschilt van de tweede doordat niet alleen dreigingen, maar ook fysiek geweld, verkrachting en drogering worden ingezet om de vrouw tot prostitutie te dwingen. De laatste te onderscheiden variant betreft de klassieke loverboymethode, zoals hier in NRM3 uitgebreid aandacht aan werd besteed.⁵⁴

Transporteren

De reis van de geronselde vrouwen naar het land van bestemming gebeurt op allerlei manieren, waaronder per trein, internationale buslijn of vliegtuig. Ook zijn er indicaties dat taxi-chauffeurs worden ingezet om vrouwen met de auto naar het bestemmingsland te transporteren.⁵⁵ Slachtoffers krijgen de reiskosten vaak door de handelaar voorgeschoten, waardoor zij bij aankomst in het land van bestemming een schuld hebben, die ingezet kan worden als drukmiddel om prostitutiewerk te verrichten. Slachtoffers die visa nodig hebben om naar West-Europa te reizen, maken gebruik van valse visa en reisdocumenten. Voor visumfraude wordt vaak gebruik gemaakt van bedrijven, gevestigd in een Schengenland, waarvoor de vrouwen zogenaamd gaan werken.⁵⁶

Huisvesten

Slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel moeten na aankomst in het land van bestemming worden ondergebracht in woonruimte. Leman & Janssens onderzochten het gebruik van *safe houses*⁵⁷ door acht grote mensenhandel- en mensensmokkelnetwerken aan de hand van dossiers uit de periode 1995 – 2005.⁵⁸ Deze netwerken hielden zich bezig met mensenhandel en -smokkel van Oost-Europa naar Nederland en België.

53 Cleiren & Nijboer, 2008, p.1185. Zie ook Hoofdstuk 11, §11.4.

54 Zie voor meer informatie over de loverboymethode ook §9.4.3.

55 Brummelkamp, 2008.

56 Spapens & Fijnaut, 2005, pp.196-197.

57 De term *safe house* heeft een heel andere lading dan het begrip veiligheidshuis dat in de Nederlandse beleidscontext gebruikt wordt. Met een *safe house* wordt gerefereerd aan een woning die gebruikt wordt ter accommodatie en controle van slachtoffers. Met een veiligheidshuis wordt een locatie waarin verschillende instanties samenwerken in de aanpak van criminaliteit en overlast bedoeld (Beleidsprogramma Balkenende IV, 2008; Ministerie van Justitie e.a., 2008).

58 Leman & Janssens, 2007.

Het gebruik van *safe houses* is met name bekend van Chinese smokkelnetwerken. Anders dan criminele groeperingen die zich bezighouden met mensensmokkel, gebruiken netwerken van mensenhandelaren huizen als permanente woonruimte. Netwerken die zich bezighielden met mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting bleken niet alleen huizen in het land van bestemming te gebruiken, maar soms ook gebruik te maken van verblijfplaatsen in de transportfase en zelfs als verzamelplaats in het land van herkomst voorafgaand aan het transport. In het land van bestemming verblijven vrouwen onder controle van de handelaren, ofwel doordat zij er samen met een handelaar of een vrouwelijke medeplichtige wonen, of doordat de woning zich in de directe omgeving van de werkplek (seksinrichting) bevindt. Vaak is de huisvesting verbonden aan een beperking van de bewegingsvrijheid. Handelaren controleren de vrouwen door hen te verbieden het huis te verlaten of zelfs op te sluiten.⁵⁹

Tewerkstellen in de prostitutie

Na aankomst in het land van bestemming zal een mensenhandelaar het slachtoffer overtuigen of dwingen tot prostitutie. Daartoe kan een mensenhandelaar verschillende dwangmiddelen inzetten. Ook kunnen slachtoffers van mensenhandel in verschillende prostitutiesectoren tewerk worden gesteld.^{NRM3} Spapens en Fijnaut concluderen op basis van gegevens van de Duitse politie dat er een verschuiving optreedt van prostitutie in ramen en clubs, naar minder doorzichtige sectoren als hotels, privé-woningen en escortservices, waar de kans voor criminelen om greep op de vrouwen te krijgen extra groot is.⁶⁰ Zie voor meer informatie over de verschuivingen in de prostitutiesector: Hoofdstuk 7.

9.4.2 Mensenhandelaren en organisatiestructuren

Mensenhandelaren zijn moeilijk te typeren. Zij variëren van werknemers van multinationals en diplomaten tot grote criminele organisaties die gespecialiseerd zijn in mensenhandel.⁶¹ Mensenhandel wordt zowel door individuele criminelen als in groepsverband gepleegd. Mensenhandelaren verschillen bovendien wat betreft etnische en religieuze achtergronden en werken vaak in verschillende continenten samen, zelfs in combinaties die in legale bedrijven nauwelijks voor zouden komen.⁶²

De persoonlijkheid van mensenhandelaren is zelden onderzocht. Het enige onderzoek dat hieraan aandacht besteedt, is een recent scriptieonderzoek dat bij het EMM is uitgevoerd. Dat onderzoek verkent enkele persoonlijkheidskenmerken van negen daders uit onderzoeken die ook in de Criminaliteitsbeeld Analyse (CBA) Mensenhandel 2007 zijn gebruikt. Slachtoffers, rechercheurs en een onafhankelijke onderzoeker beoordeelden, met behulp van de vragenlijsten *Five Factor Personality Inventory* (FFPI) en *Psychopathy Checklist Revised* (PCL-R), de persoonlijkheid van de negen daders, door middel van vragenlijsten. Het onderzoek concludeert

59 Leman & Janssens, 2007.

60 Spapens & Fijnaut, 2005, p.198.

61 Shelley, 2007, pp.120-121.

62 Shelley, 2007, pp.120-121.

dat de onderzochte daders laag scoren voor wat betreft altruïsme (mildheid) en ordelijkheid, maar weinig verschillen van de niet-criminele populatie voor wat betreft extraversie, neuroticisme en openheid. Opvallend is dat een relatief hoog percentage van de daders (33%) volgens het onderzoek te typeren is als psychopaat, vergeleken met 1% van de niet-criminele bevolking. Algemene conclusies over de persoonlijkheid van mensenhandelaren kunnen op basis van het onderzoek niet getrokken worden. Naast het beperkte aantal daders dat deel uitmaakt van het onderzoek, moet ook een kanttekening geplaatst worden bij de representativiteit van de onderzochte dadergroep.⁶³

Er zijn drie typen organisatievormen met betrekking tot mensenhandel te onderscheiden. ^{NRM3} Naast solisten, die, soms met medewerking van een hulpje, een eenmanszaak runnen en geïsoleerde criminele groepen waarin minimaal twee tot maximaal vijf leden het gehele mensenhandelproces uitvoeren, beschrijft de Derde rapportage van de NRM het criminele netwerk, van meestal (veel) meer dan zes personen. Dergelijke netwerken bestaan vaak uit verschillende clusters, verbonden door tussenpersonen. ^{NRM3} Binnen de georganiseerde groepen kan onderscheid gemaakt worden tussen traditionele criminele organisaties, zoals de Italiaanse maffia of de Japanse yakuza, criminele groepen met een breed scala aan activiteiten, organisaties waarvan de leden etnisch verbonden zijn en bedrijven die door criminelen gerund worden, zoals transportbedrijven en reisbureaus.⁶⁴

Alhoewel vaak gedacht wordt aan criminele organisaties in termen van hiërarchische structuren, groeit het besef dat veel criminele verbanden bestaan uit een netwerkstructuur, waarin kleine groepen flexibel met elkaar samenwerken. Elke schakel in het netwerk is bovendien gemakkelijk te vervangen, waardoor criminele samenwerkingsverbanden dynamisch van karakter zijn en weinig hinder ondervinden van arrestaties van individuele schakels.⁶⁵ Volgens Williams is een netwerk meer gericht op het snel en efficiënt bereiken van doelen, dan op de organisatorische structuur van de groep.

Uit eerdere monitors Georganiseerde Criminaliteit⁶⁶ bleek dat criminele samenwerkingsverbanden meestal gevormd worden door sociale relaties, zoals familie- en vriendschapsbanden. Deze relaties functioneren niet alleen als cement tussen de leden van de criminele organisatie, maar ook als brug tussen criminele verbanden in verschillende landen. Ook Staring constateerde, in vier onderzochte mensenhandelzaken, een sterke sociale binding tussen de kern van criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighielden met mensenhandel. Zijn onderzoek geeft indicaties dat de kernleden van het netwerk niet alleen via familiale of verwantschappelijke relatie aan elkaar gekoppeld zijn, maar veelal ook het herkomstland delen. Zowel sociale als geografische afstand lijken bepalend voor het ontstaan van samenwerkingsverbanden tussen mensenhandelaren.⁶⁷

63 Hoogeboom, 2009.

64 Williams, 2008.

65 Kleemans e.a., 2002.

66 Kleemans e.a., 1998.

67 Staring., 2007.

Staring beoordeelde aan de hand van de dimensies coördinatie en dominantie, de onderlinge verhoudingen in criminele samenwerkingsverbanden die zich met mensenhandel bezighouden. Coördinatie doelt op de horizontale differentiatie binnen de organisatie, waarvoor bijvoorbeeld de mate van taakverdeling tussen de leden indicatief is. Dominantie betreft de verticale differentiatie in criminele verbanden, zoals de verdeling van macht tussen groepsleden, maar ook het gebruik van macht ten opzichte van slachtoffers.⁶⁸ Anders dan de conclusie van de monitor Georganiseerde Criminaliteit, concludeerde Staring dat criminele organisaties die zich met mensenhandel bezighouden wel enige mate van hiërarchie vertonen. Dergelijke organisaties zijn in ieder geval hiërarchischer opgesteld dan netwerken van mensensmokkelaars.⁶⁹ Volgens Europol bestaan er, binnen de criminele organisaties en netwerken betrokken bij mensenhandel, zowel hiërarchisch georganiseerde netwerken en groepen, als individuen die op basis van persoonlijke contacten werken en kleine groepen met een specifieke opdracht.⁷⁰

9.4.3 Werkwijzen

Mensenhandelaren hanteren verschillende werkwijzen en methoden om vrouwen tot prostitutie te dwingen. Ter beschrijving van de werkwijze van verschillende groepen mensenhandelaren maken auteurs wel gebruik van ideaaltypische modellen van mensenhandelnetwerken. Aan de hand van een dergelijke indeling kan de handel in mensen worden gecategoriseerd, al zijn die niet van toepassing op elke criminele groep. Hier wordt de werkwijze van verschillende type mensenhandelaren aan de hand van een aantal van deze modellen toegelicht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de indeling in bedrijfsmodellen van Shelley⁷¹ en de referentiemodellen van handelaren die Becucci opstelde op basis van de Italiaanse situatie.⁷²

Voor de Nederlandse situatie zijn, uitgaande van de voornaamste herkomstlanden van slachtoffers, verdachten en veroordeelden, met name de Oost-Europese modellen, het Chinese- en het Nigeriaanse model relevant. Daarnaast is de loverboymethode een werkwijze die vaak in het kader van mensenhandel in Nederland genoemd wordt. De werkwijzen van deze specifieke mensenhandelorganisaties zullen hieronder nader worden toegelicht.

Problematisch voor het beschrijven van werkwijzen is dat mensenhandelaren hun methode in hoog tempo aanpassen. Vaak is een methode, op het moment dat deze aan het licht komt, alweer verouderd. Vooral de werkwijze van loverboys vormt hiervan een goed voorbeeld. Om in te kunnen spelen op de steeds veranderende aanpak van mensenhandelaren, is inzicht in de fluctuerende methoden echter zeer van belang. Een belangrijke bron van informatie over de werkwijze van mensenhandelaren vormen opsporingsonderzoeken van de politie.

68 De dimensies dominantie en coördinatie zijn afkomstig van: DiMaggio, 2001.

69 Staring, 2007.

70 Europol, 2008.

71 Shelley, 2003.

72 Becucci, 2008.

Tot 2005 inventariseerde BNRM jaarlijks het aantal succesvol afgesloten opsporingsonderzoeken van het voorgaande jaar en rapporteerde over kenmerken van deze zaken. Omdat de politie zelf de opdracht gekregen heeft een criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) op te stellen voor de zes speerpunten van georganiseerde criminaliteit (waaronder mensenhandel), besloot BNRM dit niet langer te doen.^{NRM5} Inmiddels is gebleken dat de informatie uit de CBA's op een aantal, voor BNRM belangrijke punten afwijkt van de informatie die uit de eigen inventarisaties van BNRM verkregen werd. Zo worden in een CBA niet alle opsporingsonderzoeken mensenhandel betrokken, maar wordt gewerkt met een selectie van alle onderzoeken in een bepaalde periode. Daarnaast zijn CBA's niet openbaar en kan in de rapportages van de NRM daarom niet gerefereerd worden aan de informatie die erin beschreven staat. Volledige en gedetailleerde informatie uit de opsporingsonderzoeken wordt nodeloos gemist. BNRM is dan ook voornemens dergelijk onderzoek komend jaar weer op te pakken.

De loverboymethode

Loverboys⁷³ zijn mensenhandelaren. Traditioneel wordt met de term loverboys bedoeld op jonge jongens die via verleidingstechnieken jonge Nederlandse meisjes inpalmen om hen op den duur in de prostitutie uit te buiten. Als kenmerkend onderdeel van de werkwijze van loverboys (de loverboymethode) wordt in veel beschrijvingen geduid op de ingezette verleidingstechnieken en het solistische optreden van de loverboys.^{NRM3} Bovenkerk e.a. noemt loverboys “een bijzondere variant van soutenance: ze gebruiken hun liefdesrelatie met een vrouw om haar in de prostitutie te brengen en te exploiteren”.⁷⁴

Vanwege de snelle veranderingen in de toegepaste technieken en het type personen dat de loverboymethode toepast, zijn beschrijvingen van een loverboy of de loverboymethode heel snel verouderd. Klassieke kenmerken van loverboys en de loverboymethode, zoals het gebruik van verleiding, bij jonge meisjes, door jonge jongens om te komen tot uitbuiting in de prostitutie blijken steeds vaker niet meer geheel te kloppen. Wat een mensenhandelaar tot een loverboy maakt, of wat de loverboymethode precies omvat, is dan ook niet eenvoudig te definiëren.

Humanitas PMW over de werkwijze van loverboys

Uit het jaarverslag van Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk⁷⁵ in 2008 blijkt dat de werkwijze van veel loverboys de afgelopen jaren aan verandering onderhevig is geweest. Werd in het verleden nog veel tijd en aandacht besteed aan het zogenoemde *grooming*, nu wordt vaak op zeer korte termijn geweld en chantage ingezet om meisjes te dwingen te werken. Met betrekking tot het inlijven van het meisje in de prostitutie schuwen loverboys volgens Humanitas PMW geen enkele methode. Het gebruik van (excessief) geweld, verkrachting, ontmaagding en chantage met foto- of video-opnamen zijn allemaal voorkomende methoden, al is volgens Humanitas PMW het (dreigen met) fysiek geweld het meest effectieve middel. Het gebruik van (dreiging met) geweld in plaats van verleidingstechnieken maakt het mogelijk gemakkelijker om deze meisjes los te weken van de daders nu er minder kans is op ‘verslaving aan de lover-

73 Hetzelfde verschijnsel wordt ook wel met de term ‘pooierboys’ geduid.

74 Bovenkerk e.a., 2006.

75 Humanitas PMW, 2008.

boy'. Loverboys hanteren overigens ook fysiek geweld om de opbrengsten van de organisatie te waarborgen.⁷⁶ Humanitas PMW meldt dat bij nagenoeg alle slachtoffers van loverboys die zij begeleiden sprake is van ernstig fysiek geweld.⁷⁷ Naast actieve vormen van ronselen kan ook sprake zijn van passief ronselen. Jongens die bekend staan om hun levensstijl trekken daarmee meisjes aan die graag bij hem of een groep willen horen.

Humanitas PMW constateert voorts dat sprake kan zijn van een klein netwerk waarbij meerdere slachtoffers worden gemaakt door meerdere daders die met elkaar verbonden zijn. Loverboys werken dan ook niet altijd alleen, maar eerder in los/vaste netwerkjes die minder georganiseerd lijken dan in de internationale mensenhandel.⁷⁸

Het rekruteren gebeurt bovendien niet altijd door de loverboy zelf, maar wordt soms ook door bekenden, vrienden of familieleden gedaan.⁷⁹ Een methode waarbij slachtoffers indirect geworven worden is die van de 'reddende engel', die is beschreven in de casus hieronder.

De 'reddende engel'

Slachtoffer A., een 18-jarig meisje uit een kleine gemeente, ontmoet daar loverboy O. en wordt vervolgens door een aan O. verbonden groep (D.) ingelijfd in de gedwongen prostitutie door middel van geweld, bedreiging en chantage. S., de eigenlijke mensenhandelaar die bevriend is met groep D. 'redt' A. uit de handen van de groep, om haar vervolgens zelf uit te buiten.⁸⁰

Slachtoffers van loverboys

Wat betreft het beeld van een slachtoffer is al in de Derde rapportage van de NRM aangegeven dat niet alleen minderjarige Nederlandse meisjes slachtoffer worden van loverboys, maar dat de methode ook bij meerderjarige vrouwen en in het kader van grensoverschrijdende mensenhandel wordt toegepast.^{NRM3} Wat betreft het type slachtoffer dat het doelwit van loverboys is, blijkt inmiddels dat lang niet altijd geldt dat het gaat om meisjes met een problematische achtergrond, maar dat ook hoger opgeleide meisjes uit goed functionerende gezinnen het slachtoffer kunnen worden van een loverboy.

Loverboy/lovergirl

Wat betreft het type persoon dat gekwalificeerd kan worden als loverboy, blijkt het niet alleen om jonge jongens te gaan, maar ook om vrouwen die de methode toepassen om andere meisjes uit te buiten. Dit type uitbuiting door vrouwen, ook wel aangeduid met de term *lovergirls*, is nog niet wetenschappelijk onderzocht, maar kreeg wel maatschappelijke aandacht

76 Terpstra & Van Dijke, 2007, pp.387-388; Humanitas PMW, 2008, p.5.

77 Humanitas PMW, 2008.

78 Humanitas PMW, 2008.

79 Terpstra, L. & A. van Dijke, 2007, p.386.

80 D. Woei-a-Tsoi, Presentatie bij de aanbieding van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel aan de minister van Justitie, 1 juli 2009.

naar aanleiding van een artikel in het gratis dagblad Metro.⁸¹ Verschillende organisaties geven aan van mening te zijn dat deze *lovergirls* mogelijk zelf het slachtoffer van een loverboy zijn.⁸² Het inzetten van een slachtoffer om nieuwe meisjes te ronselen zou in dat geval gezien kunnen worden als een nieuwe ronselmethode. Ook zijn er signalen dat de loverboymethode wordt overgenomen door andere (georganiseerde) mensenhandelaren. Zo zou de techniek worden toegepast door een groep Bulgaarse mensenhandelaren.

Het doel van de uitbuiting door loverboys

Met betrekking tot het doel van de uitbuiting duidde de Derde rapportage van de NRM op loverboys die hun slachtoffers op andere manieren uitbuiten dan (alleen) in de prostitutie.^{NRM3} Zo zijn er gevallen bekend van slachtoffers die gedwongen worden geld te lenen of rekeningen te openen en het geld af te staan aan een zogenaamde *moneyboy*. In een brief aan de Tweede Kamer van juni 2008 stelde de minister van Justitie bekend te zijn met deze variant van de loverboy, maar geen gegevens te hebben die erop duiden dat de problematiek veelvuldig voorkomt of toeneemt.⁸³ Ook komt het voor dat slachtoffers onder dwang van een loverboy drugs smokkelen. Hoofdstuk 6 beschrijft twee van dergelijke casus.

Locaties van ronselen door loverboys

Ook de locaties die loverboys gebruiken om in contact te komen met potentiële slachtoffers lijken voortdurend te veranderen. Naast traditionele wervingslocaties als discotheken en de gebieden op - en rondom scholen zijn er signalen dat het ronselen steeds vaker via internet plaatsvindt. Loverboys zouden met name op netwerksites contact opzoeken met potentiële slachtoffers. Concrete gegevens over de mate waarin loverboys gebruik maken van internet zijn vooralsnog niet bekend. Wel heeft de Politie Rotterdam Rijnmond een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van internet door loverboys. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage zijn de uitkomsten van dat onderzoek echter nog niet bekend.

Verschillende slachtoffers, hulporganisaties en opsporingsambtenaren onderkennen deze (nieuwe) methoden van ronselen door loverboys. Het is echter niet duidelijk of deze signalen indicatief zijn voor een verschuiving in de methodiek van loverboys en in welke mate die verschuiving voorkomt.⁸⁴

81 *Meiden vaker in ban lovergirls*, Metro, 3 mei 2007.

82 In opdracht van de ChristenUnie besteedden studenten van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle hun afstudeerproject Sociaal Pedagogische Hulpverlening aan het onderwerp lovergirls. Zij peilden onder andere de behoefte aan informatie over lovergirls bij organisaties als Pretty Woman, BLinN, Bureau Jeugdzorg, Asja, het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld en enkele individuele betrokkenen (Van Eckeveld e.a., 2008).

83 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 17 juni 2008 (*Kamerstukken II 2007/08*, 28 638, nr. 35).

84 Mondelinge informatie Humanitas PMW, 22 juni 2009; *Meid, één aangifte is al voldoende*, Metro, 23 juni 2009. In het rapport van Humanitas PMW over de resultaten van de ketenaanpak jeugdprostitutie 2008 wordt beschreven dat loverboys bij het inlijven van meisjes in de prostitutie geen enkel middel onbenut laten om haar hiertoe te dwingen (Humanitas PMW, 2008).

Al met al blijken veel van de kenmerken die tot het traditionele beeld van een loverboy behoren, niet altijd meer te gelden, of zelfs geheel verouderd te zijn. Tegelijkertijd wordt steeds vaker in het kader van een uitbuitingssituatie gerefereerd aan de loverboymethode. Als gevolg hiervan is onduidelijkheid ontstaan over de inhoud van de begrippen loverboy en loverboymethode. Het lijkt haast onmogelijk een definitie te geven, die ruimte geeft aan alle variaties van de loverboymethode en tegelijkertijd aangeeft in hoeverre de loverboymethode zich onderscheidt van andere methoden van mensenhandelaren. De beschrijving van loverboys die de minister van Justitie hanteerde in een brief aan de Tweede Kamer, waarin loverboys gekenmerkt werden als “jongens die meisjes (tegen hun vrije wil) in de prostitutie brengen”⁸⁵, is een voorbeeld van een definitie die zo ruim is dat het nauwelijks nog een onderscheidend karakter heeft.

Dat de loverboymethode zich snel aanpast en steeds nieuwe varianten en methoden aan het licht komen, wil overigens niet zeggen dat de klassieke loverboymethode niet meer voorkomt. Om effectief in te kunnen spelen op de vernieuwde methoden is het echter essentieel de verschuivingen die optreden nauwkeurig in de gaten te houden. Humanitas PMW signaleert dat het verouderde beeld van de loverboyproblematiek ertoe leidt dat in projecten tegen loverboys ten onrechte veel nadruk gelegd wordt op het weerbaar maken van de meisjes.⁸⁶ Meer inzicht in de steeds verschuivende loverboymethodiek moet meer gerichte preventie mogelijk maken.

Oost-Europese modellen

Binnen groepen mensenhandelaren uit Oost-Europa onderscheidt Shelley⁸⁷ het Albanese- of Balkan Model en het Post-Sovjet model. Becucci⁸⁸ noemt alleen het Albanese model.

Het Albanese - of Balkan model bestaat uit groepen van een klein aantal individuen die ieder twee à drie prostituees ‘managen’. Leden van de organisatie komen uit hetzelfde geboortedorp of hebben een familieband. Een Balkan netwerk heeft dan ook een weinig transnationaal karakter. De handelaar die een vrouw aan het werk heeft gezet heeft exclusieve rechten over haar. Beslissingen met betrekking tot de vrouw mogen dan ook alleen genomen worden met toestemming van de handelaar/pooier. Dat er sprake is van een criminele groep blijkt met name uit de collectieve juridische ondersteuning van opgepakte leden van de groep en het ‘opvangen’ van de vrouwen door andere leden van de organisatie, wanneer een handelaar tijdelijk afwezig is.

Slachtoffers van dit type handelaren bestaan bijna geheel uit vrouwen uit Balkan landen, of vrouwen die door de Balkan handelaren gekocht zijn van Oost-Europese handelaren. De criminele groep controleert de slachtoffers vanaf het moment dat zij in het land van herkomst in contact staan met de handelaren, tot en met de exploitatie in de seksindustrie in West-

85 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 17 juni 2008 (*Kamerstukken II 2007/08*, 28 638, nr. 35).

86 Humanitas PMW, 2008.

87 Shelley, 2007, p.120.

88 Becucci, 2008.

Europa. Het meest in het oog springende kenmerk van het Balkan model is het gebruik van extreem geweld tegen de vrouwelijke slachtoffers. Shelley noemt het type mensenhandel om deze reden het *violent entrepreneurs model*. Ook de mate van controle die handelaren op de vrouwen uitoefenen is opvallend voor de Balkan mensenhandelaren. De vrouwen bezitten totaal geen autonomie: zij staan onder continue observatie, doordat de pooiers overal mee-gaan. Becucci beschrijft een controleproces waarbij de pooier het slachtoffer elke vijf minuten belt, waartoe zij op een afgesproken, te controleren plaats moet staan. Recent is een trend geconstateerd naar minder geweld en minder strakke banden tussen de Albanese exploitant en het slachtoffer. In plaats van controle door de handelaar krijgt een collega prostituee of vriendin van de mensenhandelaar de taak een groep meisjes te managen. Hierboven werd al gewezen op het signaal dat ook Bulgaarse handelaren de loverboytechnieken toepassen.

Shelley beschrijft het Post-Sovjet model ook wel als het *natural resource model*. De handelaren van dit model onderscheiden zich van de Albanese/Balkan handelaren doordat de post-Sovjet handelaren zich slechts beperken tot het rekruteren en doorverkopen van vrouwen aan andere handelaren, zoals Albanese/Balkan handelaren. Deze handel is gericht op korte termijn winsten en niet op het gebruik van de vrouwen voor de langere termijn. Becucci interpreteert het meermaals doorverkopen van vrouwen als een fragmentatie onder criminelen. Een organisatie waarin het gehele mensenhandelproces zou plaatsvinden, garandeert immers meer winsten.

Leman & Janssens constateerden in een aantal onderzochte Albanese, Bulgaarse, Hongaarse en Russische netwerken, dat er sprake is van een netwerk. Deze netwerken bestaan uit kleine flexibele, vervangbare organisaties, waarin gebruik gemaakt wordt van gemakkelijk verkrijgbaar en vervangbaar personeel. Elke deelorganisatie maakt vervolgens deel uit van een goed georganiseerd netwerk dat meerdere continenten verbindt. Alhoewel elke eenheid op basis van eigen regels werkt, geschiedt de samenwerking tussen eenheden op basis van contracten.⁸⁹

Het Chinese Model

Kennis over de handelswijze van Chinese mensenhandelaren met het oogmerk prostitutie is beperkt. Uit het veldonderzoek van Knotter, Korf en Ying Lau bleek zonder twijfel dat de Chinese beautysector raakvlakken heeft met prostitutie en dat er ook in Nederland Chinese sekshuizen, bordelen en escortbedrijven zijn. Prostitutie door Chinezen vindt echter voornamelijk binnen de eigen gemeenschap en achter gesloten deuren plaats, in appartementen of in massagesalons. Er is dan ook weinig zicht op de mate waarin het gedwongen prostitutie betreft. Vaak zien de vrouwen de prostitutie echter als enig alternatief voor hard werk en lage lonen in eigen land. De vrouwen komen veelal uit gebieden die met plotselinge armoede te maken hebben gekregen.⁹⁰

89 Leman & Janssens, 2007.

90 Knotter e.a., 2009.

Het Nigeriaanse Model

Veel aandacht bestaat ten slotte voor het Nigeriaanse model. In dit geïntegreerde type organisatie vormen vrouwelijke madams, het dwangmiddel voodoo en het ‘slachtoffer-wordt-dader-proces’ de kernpunten. §9.5 gaat uitgebreid in op deze manier van mensenhandel.

9.4.4 Verwevenheid illegale en legale sectoren

Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad meldt dat wanneer legale en illegale markten sterk met elkaar verweven zijn, de grens tussen gebruik en misbruik van diensten en voorzieningen flinterdun kan zijn, hetgeen een bedreiging voor de directe leefomgeving van burgers kan betekenen.⁹¹ Illegale activiteiten van criminelen, waaronder mensenhandel, kunnen op verschillende manieren en in verschillende mate verweven zijn met legale activiteiten en markten. Criminelen maken, voor het uitvoeren van de criminele activiteit, in meer of mindere mate gebruik van legale diensten en voorzieningen. Derden die deze diensten of voorzieningen leveren kunnen gezien worden als, bewuste of onbewuste *facilitators* van de criminele activiteit. Verwevenheid tussen legaliteit en illegaliteit kan ook ontstaan doordat criminelen zelf een legaal beroep beoefenen.

Lokale inbedding

In de derde rapportage van de monitor Georganiseerde Criminaliteit van het WODC is bekeken in hoeverre criminele organisaties gebruik maken van lokale voorzieningen bij het ontplooiën van criminele activiteiten.⁹² Deze monitor is gebaseerd op de analyse van 120 afgesloten opsporingsonderzoeken, waarvan maar een klein deel (15) een geval van mensenhandel betrof. Omdat in de monitor geen onderscheid gemaakt wordt naar type delict, is het niet mogelijk alleen te rapporteren over de onderzochte gevallen van mensenhandel.

De mate waarin criminele daders lokaal ingebed zijn heeft gevolgen voor zowel de activiteiten van de criminelen als de opsporingsactiviteiten. Zonder lokale inbedding is het voor criminelen erg moeilijk om succesvol te opereren. Beperkte lokale banden maken het voor criminele organisaties minder makkelijk aan benodigde voorzieningen te komen. Anderzijds kunnen criminelen die weinig lokale contacten hebben gemakkelijker verdwijnen, op het moment dat het gevaar van opsporing te groot wordt.⁹³

Van de Bunt en Kleemans bespreken in dit kader een mensenhandelcasus, waarbij Albanese mensenhandelaren in Amsterdam vrouwen tot prostitutie dwongen. Deze groep werkte in belangrijke mate zonder lokale verbondenheid en maakte bijvoorbeeld uitsluitend gebruik van auto's met Duitse kentekenplaten, hetgeen de leden van de groep goed herkenbaar maakte. De handelaren kregen, omdat zij nauwelijks contacten hadden, maar moeizaam toegang tot prostitutieramen in het Wallengebied. Anderzijds, toen de politie invallen begon in één

91 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10).

92 Bunt & Kleemans, 2007.

93 Bunt & Kleemans, 2007.

van de woningen van de daders, konden andere leden van de groep snel vluchten, zonder een spoor achter te laten.

Uit de WODC-monitor⁹⁴ blijkt echter dat het merendeel van de daders vanuit de eigen vertrouwde omgeving werkt. Het lijkt dan ook een misvatting te denken dat transnationale georganiseerde criminaliteit geen lokale inbedding zou kennen. Lokaal ingebedde daders hebben veel bestaande relaties met de legale omgeving en potentiële daders. Deze *local hero's* overstijgen het lokale niveau nauwelijks, tenzij zij via internationale 'bruggenbouwers' of op ontmoetingsplaatsen aansluiting weten te vinden bij internationale criminele organisaties.⁹⁵

Arbeid

De derde rapportage van de monitor Georganiseerde Criminaliteit besteedt ook aandacht aan de mate waarin leden van criminele organisaties legale beroepen beoefenen. Met betrekking tot arbeid is het opvallend dat een groot aantal verdachten uit de monitor geen werk heeft. Het type werk dat verdachten met een beroep uitvoeren, lijkt in eerste instantie zeer divers. Toch hebben zij een aantal gemeenschappelijke karakteristieken. Zo hebben betrekkelijk veel beroepen iets te maken met mobiliteit, transport of logistiek, kunnen de werknemers in hun positie of het type werk behoorlijk zelfstandig werken en zijn beroepen met een sociaal karakter, waarin mensen in contact komen met anderen, oververtegenwoordigd.⁹⁶

Facilitators

Criminele organisaties hebben de bovenwereld nodig om criminele activiteiten te kunnen uitoefenen. Actoren uit de bovenwereld kunnen bewust bijdragen aan de activiteiten van een criminele organisatie, of onbewust criminaliteit faciliteren.

De bestuurlijke rapportage van het onderzoek Sneep – Schone Schijn – beschrijft een aantal facilitatoren dat de groep mensenhandelaren hielp met de mensenhandelactiviteiten. Allereerst betreft het private instellingen of personen. Zo regelde een adviesbureau de administratieve zaken en organiseerde een vastgoedbedrijf praktische zaken als auto's, mobiele telefoons en huisvesting. In de zaak Sneep waren daarnaast artsen betrokken die voor de vrouwen van de groep borstvergrotingen en meerdere abortussen uitvoerden. Tatoeëerders zetten bij de betrokken vrouwen tatoeages.⁹⁷

Taxichauffeurs spelen een rol bij mensenhandel door slachtoffers van gedwongen prostitutie te vervoeren. Het verband dat bestaat tussen de taxibranche en prostitutie is overigens lang niet altijd crimineel van aard. Soms is echter wel degelijk sprake van het faciliteren van criminele activiteiten. Uit enkele strafrechtelijke onderzoeken naar taxichauffeurs bleek dat zij slachtoffers van gedwongen prostitutie binnen Nederland vervoeren en begeleiden. Ook werd in 2006 een taxichauffeur veroordeeld voor mensenhandel, omdat hij vrouwen uit

94 Bunt & Kleemans, 2007.

95 Bunt & Kleemans, 2007.

96 Bunt & Kleemans, 2007.

97 Van Hout & Van der Laan, 2008. Zie ook §8.3.1.

Tsjechië naar de rosse buurt van Groningen vervoerde. Het is niet duidelijk of deze internationale ritten ook in de hoedanigheid van taxichauffeur zijn uitgevoerd, in de zin dat gebruik gemaakt werd van een auto met taxivergunning.⁹⁸

Andere beroepsgroepen die betrokken kunnen raken bij georganiseerde criminaliteit zijn advocaten en notarissen.⁹⁹ Verwijtbare betrokkenheid in enge zin (opzettelijk) blijkt maar weinig voor te komen. Voor zover sprake is van verwijtbare betrokkenheid bij strafrechtadvocaten, is het beïnvloeden en onder druk zetten van getuigen, volgens opsporingsambtenaren en officieren van justitie, de meest voorkomende vorm.¹⁰⁰ Situaties waarin advocaten en, in mindere mate, notarissen de zorgvuldigheidsnorm niet in acht nemen (verwijtbare betrokkenheid in ruime zin), lijken wel op regelmatige basis voor te komen.¹⁰¹ Als mogelijke verklaringen voor de aantrekkelijkheid van deze beroepsgroepen voor de georganiseerde criminaliteit wordt wel gewezen op de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht, de onafhankelijkheid en individuele karakter van het werk van advocaten en notarissen.¹⁰² De Raad van Europa benoemt daarnaast ook bouwers van internetpagina's als mogelijke *facilitators* voor mensenhandel.¹⁰³

Naast deze private partijen of personen die het werk van mensenhandelaren faciliteren, geeft de bestuurlijke rapportage Schone Schijn inzicht in de rol van hulpverleners en verschillende publieke instellingen, zoals de gemeente, de Kamer van Koophandel, de IND, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de politie. Van sommige van deze instanties kan gezegd worden dat zij op een reactieve manier mensenhandel faciliteren, door inschrijving in het Handelsregister zonder beperkingen toe te laten. Voor wat betreft grensoverschrijdende mensenhandel is mogelijk ook een faciliterende rol weggelegd voor zwakke regeringen in herkomstlanden en wijdverspreide medewerking door bijvoorbeeld ouders, reisbureaus en hoteleigenaren.¹⁰⁴

Bij de overheid is veel aandacht voor de rol van *facilitators* en deze verwevenheid van legale en illegale activiteiten. Een parlementaire werkgroep deed onderzoek naar de verwevenheid¹⁰⁵ en schreef de minister van Justitie in juni 2009 aan de Tweede Kamer dat “niet alleen de mensenhandel in de primaire vorm, maar ook al datgene wat daaromheen beweegt moet worden aangepakt”.¹⁰⁶

98 Brummelkamp, 2008.

99 Lankhorst & Nelen, 2004.

100 Lankhorst & Nelen, 2004, pp.95-96.

101 Verwijtbare betrokkenheid bestaat in enge – en ruime zin. In de eerste variant is de beroepsbeoefenaar strafrechtelijk betrokken bij de strafbare gedragingen. Bij verwijtbare betrokkenheid in ruime zin, heeft de beroepsbeoefenaar niet welbewust of opzettelijk meegewerkt aan de strafbare handelingen, maar kan hem worden verweten dat hij niet de noodzakelijke zorgvuldigheid betracht heeft om te voorkomen dat er misbruik van zijn dienstverlening werd gemaakt voor criminele doeleinden. Betrokkenheid kan daarnaast een actieve of reactieve vorm aannemen. Bij de actieve variant is sprake van een doen of handelen door de dienstverlener, waar bij de reactieve vorm juist sprake is van een nalaten of misbruik laten maken.

102 Joldersma e.a., 2008.

103 Sykiotou, 2007.

104 Williams, 2008.

105 Joldersma e.a., 2008.

106 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 42).

Naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage Schone Schijn is het Ministerie van Justitie, op verzoek van de Tweede Kamer¹⁰⁷, bovendien een onderzoek gestart naar het uitvoeren van medische ingrepen zonder de autonome beslissing van een cliënt.

Voor veel beroepsgroepen bestaat naast de strafrechtelijke weg ook de mogelijkheid om *facilitators* via de tuchtrechtelijke weg aan te pakken. Naar aanleiding van de praktijken in het opsporingsonderzoek Sneep^{NRM5} heeft BNRM het Nederlands Genootschap van Abortusartsen in contact gebracht met het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel van de Nederlandse politie over signalen die kunnen wijzen op mensenhandel. Het plan is een protocol op te stellen waarin wordt vastgelegd hoe mensenhandel herkend kan worden en hoe abortusartsen bij vermoedens van dwang kunnen handelen. Minister Hirsch-Ballin van Justitie heeft daarnaast in de Tweede Kamer aangegeven dat medische operaties onder dwang kunnen worden bestreden via het strafrecht en het medisch tuchtrecht.¹⁰⁸ Voor andere beroepsgroepen, waaronder plastisch chirurgen, is geen voornemen tot het opstellen van een dergelijk protocol bekend.

9.4.5 Gebruik van internet en andere technologieën

Mensenhandelaren maken op verschillende manieren gebruik van allerlei vormen van nieuwe technologieën. Nieuwe technologieën vormen niet zozeer een aanleiding voor nieuwe vormen van misdaad, maar geven een nieuwe dimensie aan traditionele vormen van misdaad.¹⁰⁹ Eén van de meest belangrijke nieuwe technologieën is internet. Voordelen van het gebruik van internet voor criminele groepen zijn de grote mate van anonimiteit en het gemak waarmee misdaden te plegen zijn. Bovendien is communicatie via internet goedkoop en moeilijk te traceren.¹¹⁰

De Raad van Europa onderscheidt, met betrekking tot mensenhandel, drie groepen gebruikers van nieuwe technologieën. Dit zijn handelaren, klanten en mogelijke slachtoffers.¹¹¹

Handelaren gebruiken nieuwe technologieën allereerst voor onderlinge communicatie. Het rapport van de Raad van Europa bericht over allerlei methoden die worden toegepast om te voorkomen dat communicatie traceerbaar is, zoals het communiceren in email-ketens door verschillende landen en verschillende tijdzones, of het gebruik van telefoons en internetverbindingen die valse identificatiegegevens afgeven. Ook het gebruik van prepaid mobiele telefoons die na gebruik worden weggegooid is een bekende methode.

Daarnaast maken mensenhandelaren gebruik van internet om slachtoffers te werven. De belangrijkste methode van werving op internet bestaat uit het adverteren met werk of relatiebemiddeling op een website. Via online arbeids-, dating- en huwelijksbemiddelingbu-

107 Motie van het lid de Pater-Van der Meer, 20 november 2008 (*Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 37).

108 Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 8 juni 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 42).

109 Sykiotou, 2007, p.18.

110 Sykiotou, 2007, p.22.

111 Sykiotou, 2007, p.25.

reaus kunnen handelaren gemakkelijk en meestal anoniem in contact komen met potentiële slachtoffers.¹¹² Maltzahn geeft aan dat concrete verbanden tussen het werven via internet en mensenhandel niet duidelijk zijn, maar onderkent de eenvoud waarmee dit kan gebeuren.¹¹³ Ook het rapport van de Raad van Europa onderstreept dat het vaak onduidelijk is of een website oprecht banen of relatiebemiddeling aanbiedt of probeert slachtoffers voor mensenhandel te werven.¹¹⁴ Volgens het Rapport van de Raad van Europa bestaat er echter een zekere consistentie in de productie van websites die gebruikt worden om slachtoffers voor seksuele uitbuiting te rekruteren. Dergelijke websites zijn vaak dekmantel voor internationale mensenhandel en adverteren met werk in de huishouding of als *au pair*, als bar- of bedienend personeel, met werk in de bouw, in de landbouw of toerisme, fabriekswerk, maar ook met werk als model, danser, of sekswerker.¹¹⁵ Het op deze manier werven van slachtoffers via internet verschilt in feite weinig van traditionele wervingsmethoden via advertenties in kranten. Wel is het mogelijk dat het type slachtoffer dat op internet een baan zoekt verschilt van het slachtoffer dat via kranten geworven wordt.

Naast het adverteren met werk lijkt een tweede methode van werven via internet in opkomst te zijn. Via chatboxen en websites als MSN live Messenger, Hyves en Sugarbabes kunnen mensenhandelaren, al dan niet met behulp van een valse identiteit, gemakkelijk in contact komen met potentiële slachtoffers.¹¹⁶ In §9.4.3 werd al aangegeven dat er signalen zijn dat loverboys gebruik maken van deze methode.

Niet alleen voor het werven, maar ook voor de uitbuiting zelf maken handelaren gebruik van het internet. Slachtoffers kunnen worden gedwongen om seksuele handelingen via internet te verrichten (webcamseks), maar er zijn ook signalen dat slachtoffers verleid worden tot het verrichten van seksuele handelingen voor een camera, waarvan vervolgens het beeldmateriaal als dwangmiddel gebruikt wordt.

Ook voor het werven van klanten, maken handelaren gebruik van internet. Er bestaan zelfs signalen dat een vrouw pas naar het land van bestemming wordt vervoerd indien klanten voldoende reageren op reclame die op internet in relatie tot haar gemaakt wordt.¹¹⁷ Internationaal bestaan er verschillen voor wat betreft de strafbaarheid van seksuele advertenties op het internet. Dit heeft als gevolg dat websites met seksuele advertenties worden opgezet in landen waar de wetgeving deze niet verbiedt, zoals onder andere Nederland. Een criminele organisatie uit Estland maakte gebruik van de Nederlandse wetgeving, door in Scandinavië reclame te maken voor verhandelde vrouwen op een website met een Nederlandse server.¹¹⁸ Omdat ook vrijwillig werkende escorts en prostituees via internet proberen klanten te benaderen, is het traceren van slachtoffers van mensenhandel geen gemakkelijke opgave.

112 Sykiotou, 2007, p.21; Maltzahn, 2005, p.5.

113 Maltzahn, 2005, p.5.

114 Sykiotou, 2007, p.33.

115 Sykiotou, 2007, p.31.

116 Sykiotou, 2007, p.27.

117 Maltzahn, 2005, p.5.

118 Sykiotou, 2007, p.35.

Internet en klanten, slachtoffers, ngo's en beleidsmakers

Klanten van prostituees zoeken op internet vaak ook contact met andere klanten om ervaringen uit te wisselen of te beschrijven.

Voor slachtoffers kan internet nuttig zijn voor het vinden van hulpverlenende instanties. De Rode Draad meldt een stijging van het aantal slachtoffers dat haar organisatie via internet vindt en benadert, zowel vanuit Nederland, als vanuit andere landen.

Ngo's en beleidsmakers die zich bezighouden met mensenhandel kunnen baat hebben bij internet voor de verspreiding van educatie en informatie over mensenhandel.¹¹⁹ Denkbaar is ten slotte ook het gebruik van internet bij opsporingsactiviteiten.

9.4.6 De vrouwelijke mensenhandelaar

Verschillende auteurs berichten dat mensenhandel niet alleen een mannenbusiness is, maar dat ook vrouwen als mensenhandelaren optreden. Een van de conclusies van het UNODC rapport over mensenhandel van februari 2009 betrof zelfs het feit dat vrouwelijke daders bij mensenhandel een meer prominente rol spelen dan bij enige andere vorm van criminaliteit.¹²⁰ Shelley geeft aan dat mensenhandel de enige vorm van internationale misdaad is waarin vrouwen een leidende rol spelen, maar dat vrouwen ook veel voorkomen in de onderste lagen van mensenhandelorganisaties.¹²¹ Volgens Europol is het aantal vrouwelijke daders significant en groeiend. Vrouwen lijken met name te vinden in de rekruteringsfase, maar zouden ook steeds meer betrokken zijn bij de organisatie en het controleren van de slachtoffers.¹²² In onderzoek van Siegel en de Blank naar tien dossiers van in Nederland veroordeelde vrouwelijke mensenhandelaren, blijkt dat deze vrouwen een belangrijke rol speelden als daders binnen criminele organisaties die zich in Nederland bezighouden met mensenhandel.¹²³ Ondanks dat de meeste vrouwelijke mensenhandelaren uit het buitenland afkomstig zijn en in grote transnationale organisaties werken ontdekten Siegel en de Blank ook Nederlandse daders en een aantal vrouwen dat individueel opereert.¹²⁴

De rollen van de vrouwelijke daders zijn volgens Siegel en de Blank te verdelen in drie categorieën: de uitvoerders, de *partners-in-crime* en de eigen baas. Uitvoerders voeren vaak onder dwang specifieke taken uit zoals de controle over andere vrouwen en het inzamelen van verdiensten. De grens tussen dader en slachtoffer is in deze categorie heel vaag. Loyaliteit aan de handelaar kan een reden zijn voor vrouwen om taken uit te voeren, al is loyaliteit een sterker motief bij vrouwen in de categorie *partners-in-crime*. De vraag in hoeverre de vrouwelijke daders zelf slachtoffer van mensenhandel zijn en gedwongen worden tot criminele activitei-

119 Maltzahn, 2005, p.5.

120 UNODC, 2009.

121 Shelley, 2007, p.120.

122 Europol, 2008.

123 Siegel & De Blank, 2008.

124 Siegel & De Blank, 2008.

ten is ook beschreven in Hoofdstuk 6 van deze rapportage. Vrouwen die als *partner-in-crime* meewerken in de organisatie hebben meestal een nauwe band met de mannelijke handelaar. Vaak betreft het ofwel familie van de handelaar, of slachtoffers die door samenwerking zijn opgeklommen binnen de organisatie. Vrouwen in deze positie zijn ongeveer gelijkwaardig aan de mannen en delen mee in de taken en verdiensten. Van de vrouwen die zelfstandig te werk gaan, bleken de Afrikaanse (Ghanese en Nigeriaanse) vrouwen in de meerderheid.¹²⁵

9.5 Nigeriaanse mensenhandel in Nederland

Al vanaf het begin van de jaren '90 wordt Nederland geconfronteerd met Nigeriaanse alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die met onbekende bestemming uit opvangcentra verdwijnen en van wie sommige worden teruggevonden in de prostitutiebranche in Nederland of elders in Europa. De Nigeriaanse Vereniging Nederland publiceerde in 1999 een onderzoek naar de handel in meisjes vanuit Nigeria naar Nederland met als doel deze minderjarigen in de prostitutie uit te buiten. In dit onderzoeksrapport zijn drie verschillende groepen Nigeriaanse meisjes te onderscheiden. De meisjes die hier om politieke of humanitaire redenen kwamen en daarna door mensenhandelaren uit asielzoekerscentra werden gehaald en in de prostitutie belandden; de meisjes die onder valse voorwendselen met betrekking tot het soort werk naar Nederland werden gehaald en uiteindelijk gedwongen werden om in de prostitutie te werken; en tot slot de meisjes die bewust naar Nederland kwamen om in de prostitutie te werken.¹²⁶

Inmiddels is gebleken dat Nigeria is uitgroeid tot één van de meest voorkomende herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Reeds sinds 2005 neemt Nigeria een plaats in de top vijf in.¹²⁷ Echter, Nederland is niet het enige bestemmingsland voor Nigeriaanse mensenhandelslachtoffers. Ook andere West-Europese landen, met name Italië, en de Verenigde Staten zijn populaire bestemmingen.¹²⁸ Deze trend in Nigeriaanse mensenhandel vloeit voort uit het Nigeriaanse verlangen te emigreren naar het Westen en de gelimiteerde mogelijkheden hiertoe, hetgeen mensenhandelaren de vrije hand biedt.¹²⁹

9.5.1 Pull- en pushfactoren

Nigeria werd in 1914 een Britse kolonie. Bij het bepalen van de landgrenzen werd geen rekening gehouden met cultuurgrenzen: zeer verschillende groepen mensen met verschillende culturele achtergronden behoorden opeens tot dezelfde natie. Zeven jaren na de onafhankelijkheid in

125 Zie voor de werkwijze van deze madams §9.5.

126 Oviawe & Iyare, 1999.

127 Zie Tabel 4.1.

128 Op deze plaats dient opgemerkt te worden dat Nigeria zowel herkomstland, als doorvoerland, als bestemmingsland van mensenhandelpraktijken is. Ook vindt mensenhandel plaats vanuit Nigeria naar andere landen binnen Afrika waarbij slachtoffers met name worden uitgebuit in het huishouden (NAPTIP, 2005).

129 Carling, 2005.

1960 brak een drie jaar durende burgeroorlog uit. Van 1970 tot en met 1998 zijn in Nigeria verschillende dictators aan de macht geweest. Echter, ook na de vrije verkiezingen in 1999 is het dagelijkse leven, door wanbeleid en corruptie, voor de meeste Nigerianen niet verbeterd. Zodoende is in Nigeria voor velen armoede en geweld al decennialang aan de orde van de dag.¹³⁰ Toen in de jaren '80 van de vorige eeuw de werkloosheid en de daarmee gepaard gaande armoede toenam, werden families om te overleven afhankelijk van vrouwen. De eerste vrouwen die in deze tijd in Europa arriveerden om ongeschoold (niet-seksueel) werk te doen, doorbraken hiermee het traditionele mannelijke migratiepatroon.¹³¹

Al snel werd de vraag naar Afrikaanse prostituees in Europa ontdekt, welke *pullfactor* zelfstandige Nigeriaanse prostituees in groten getale naar Europa trok.¹³² Deze prostituees haalden op hun beurt andere Nigeriaanse vrouwen naar Nederland om voor hen in de prostitutie te werken en zo werden zij de eerste Nigeriaanse madams in Nederland. Echter, toen Nigeria in de jaren '90 als 'veilig' land werd beschouwd, kregen volwassen Nigeriaanse vrouwen niet meer zo gemakkelijk een verblijfsvergunning in Nederland. Dit, terwijl de levensomstandigheden van de Nigerianen in eigen land niet waren verbeterd - zelfs niet na de democratisering in 1999 - en de wens om te ontsnappen aan armoede zodoende bleef bestaan. Vanaf de jaren '90 hebben madams steeds meer minderjarige Nigeriaanse meisjes naar Nederland laten komen, daar zij als amv's in eerste instantie niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst, maar worden opgevangen.¹³³

Werken in het Westen lijkt voor veel Nigeriaanse vrouwen en meisjes de beste strategie om aan hun armoedige levenssituaties te ontsnappen en hun families te helpen.¹³⁴ Het zichtbare succes (in de vorm van mooie huizen, auto's en kleding) en de hiermee samenhangende status van de rijke madams die terugkeren naar Nigeria bevestigen dit beeld en maken de droom tast- en verwezenlijkbaar.¹³⁵ Deze *pushfactoren* zijn het sterkst in de provincie Edo en enkele andere gebieden in het zuidelijke, christelijke gedeelte van Nigeria¹³⁶, waar dan ook zowel slachtoffers als daders¹³⁷ van Nigeriaanse mensenhandelpraktijken voornamelijk vandaan komen.

Naast de reeds genoemde vlucht uit armoede en de wens om een bepaalde status te verkrijgen is nog een *pushfactor* van belang; namelijk de verheerlijking van het Westen.¹³⁸ Het Westen heeft een aantrekkingskracht op velen, waaronder ook op meisjes uit rijkere Nigeriaanse families.¹³⁹

130 Carling, 2006; Van Heelsum & Hessels, 2004.

131 Adepoju, 2004.

132 Siegel, 2007; Carling 2005.

133 Bovenkerk, 2001, pp.154-159. Het toenmalige asiel- en amvbeleid was in deze tijd soepeler en met name gericht op integratie (NRM3, 2004). Overigens is niet gebleken dat het huidige en strengere op terugkeer gerichte asiel- en amv-beleid invloed heeft gehad op de instroom van amv's uit Nigeria.

134 Carling, 2005. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat sommige meisjes door hun familie bewust worden 'opgeofferd'. Zij weten wat hun dochter in het Westen te wachten zal staan, maar hechten meer belang aan de rijkdom die ze ermee zullen vergaren (Adepoju, 2005; Dubois, W. (Director). (2007). *Grace: a slave on the streets*. Galaxy Productions; *Alles beter dan Benin City*, Trouw, 13 maart 2009).

135 Carling, 2005.

136 Siegel, 2007; Carling, 2005.

137 Boerman e.a., 2008, pp.70-71; Becucci, 2008.

138 C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009; NAPTIP, 2005.

139 Siegel, 2007.

9.5.2 Nigeriaanse mensenhandelaren en organisatiestructuur

West-Afrikaanse (waaronder Nigeriaanse) criminele netwerken bestaan uit losse cellen van vervangbare personen. Hierdoor zijn de netwerken flexibel en is er moeilijk zicht op te krijgen.¹⁴⁰ Nigeriaanse criminelen staan wereldwijd bekend om hun oplichtingpraktijken, met name gepleegd vanuit de Bijlmer in Amsterdam, ook wel bekend als de ‘419-fraude’. Het geld dat hiermee wordt verdiend wordt vaak geïnvesteerd in andere criminele activiteiten, zoals drugshandel, maar ook mensenhandel.¹⁴¹

In Nederland worden Nigeriaanse mensenhandelactiviteiten gepleegd door zowel individueel opererende Nigerianen als door criminele organisaties. De criminele samenwerkingsverbanden kunnen variëren van slechts een kleine groep van twee à drie personen tot grote internationale criminele netwerken, waarbinnen tientallen personen werkzaam zijn die uiteenlopende rollen vervullen.¹⁴² Nigeriaanse mensenhandelorganisaties zijn vanaf het begin, het ronselen van slachtoffers in eigen land, tot en met het einde, de uitbuiting in de seksindustrie in Europa, betrokken bij alle mensenhandelpraktijken.¹⁴³ Opvallend is de rol die vrouwen kunnen vervullen binnen Nigeriaanse mensenhandelorganisaties.¹⁴⁴ Zo zijn er in Nigeria madams die slachtoffers ronselen en ze door middel van voodoo aan een ‘schuldafbetalings-overeenkomst’ binden. Daarnaast zijn in het land van herkomst sponsors nodig (zowel mannen als vrouwen en in sommige gevallen de madam zelf), die het geld voor de reis en de (valse) papieren voor het slachtoffer voorschieten. Tijdens de reis naar Europa zijn er soms *trolleys* (meestal mannen) die de slachtoffers begeleiden. En in het land van bestemming zijn er wederom madams (in sommige gevallen dezelfde madam als degene die in Nigeria het slachtoffer geronseld heeft en anders een persoon die een hechte (familie)relatie heeft met de madam in Nigeria) met of zonder mannelijke partner, voor wie de slachtoffers moeten werken en aan wie ze hun verdiende geld moeten afdragen totdat de in Nigeria aangegane schuld is afbetaald. Soms heeft deze madam in het bestemmingsland ex-prostituees voor haar werken die betrokken zijn bij de mensenhandelactiviteiten. Deze *controllers* of *supervisors* nemen bijvoorbeeld het geld in van de voor de madam werkende prostituees of vervullen andere (controlerende) taken voor haar.¹⁴⁵

9.5.3 Werkwijze

Het slachtoffer in Nigeria wordt in eerste instantie meestal benaderd door een bekende.¹⁴⁶ Deze bekende brengt het slachtoffer vervolgens in contact met een madam en, indien het een ander persoon betreft, een sponsor. Het slachtoffer wordt een mooi verhaal voorgehouden

140 Boerman e.a., 2008, pp.232-234.

141 J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Boerman e.a., 2008, pp.232-234.

142 Siegel, 2007.

143 Becucci, 2008.

144 Siegel & De Blank, 2008.

145 Becucci, 2008; Carling, 2005; Siegel, 2007; Carling, 2006.

146 Carling, 2005; Boerman e.a., 2008, pp.70-71.

met betrekking tot haar ‘gouden kans’ om in Europa te komen werken. In korte tijd zal ze veel geld verdienen waarmee ze haar familie gemakkelijk kan onderhouden en uiteindelijk als rijke vrouw terug kan keren naar Nigeria om een eigen bedrijfje te beginnen. Sommige slachtoffers weten niet dat ze in Europa in de prostitutie terecht zullen komen en worden misleid met verhalen over andersoortig werk, bijvoorbeeld in de zorg. Andere slachtoffers weten op dit moment al wel dat zij in Europa in de prostitutie zullen gaan werken, maar niet onder welke omstandigheden.¹⁴⁷ Ondanks dat prostituees in sommige delen van Nigeria, waaronder Edo, sociaal niet geaccepteerd worden¹⁴⁸, verkiezen velen het boven een leven in armoede waaraan ze helemaal geen waardigheid ontnemen¹⁴⁹. Als het slachtoffer (en/of haar familie) eenmaal is overgehaald, moet zij een overeenkomst sluiten met de madam (en de sponsor). Hiermee belooft zij terugbetaling van de voor haar te maken kosten van haar reis naar Europa (reiskosten en (valse) papieren). Deze overeenkomst wordt meestal op een religieuze manier bindend gemaakt door een priester.¹⁵⁰ Door middel van voodoo worden vaak pakketjes met lichaamseigen stoffen van het slachtoffer (nagels, haren, bloed etc.) samengesteld die de priester in bezit houdt. Bij verbreking of niet volledige nakoming van de overeenkomst door het slachtoffer zal ze door de priester gestraft worden. Nigerianen hechten grote waarde aan deze traditionele voodoo dat (in het zuiden van Nigeria) is geïntegreerd in de christelijke cultuur en (in het noorden van Nigeria) in de islamitische cultuur. Naast dit religieuze *pact* wordt vaak ook nog een formeel contract met de familie van het slachtoffer afgesloten, waarbij familiebezittingen als onderpand dienen.¹⁵¹

Vervolgens gaat het slachtoffer, inmiddels in het bezit van valse identiteitspapieren, de reis naar Europa maken. Ofwel met het vliegtuig, ofwel over land door de Sahara, soms begeleid door een *trolley*.¹⁵²

Nederland is voor de Nigeriaanse mensenhandel vaak óf bestemmingsland óf doorvoerland voor andere Europese landen. In Nederland werd vaak gebruik gemaakt van de opvangprocedure voor amv's. De slachtoffers worden dan bij aankomst in Nederland in opvang-/asielzoekerscentra geplaatst¹⁵³ en bellen zodra ze hier zijn een nummer dat ze in Nigeria mee hebben gekregen. Na dit telefoontje duurt het niet lang voordat een slachtoffer door één van de betrokken mensenhandelaren of handlangers wordt opgehaald en voor de Nederlandse overheid ‘met onbekende bestemming’ verdwijnt.¹⁵⁴

147 Siegel, 2007.

148 Hierbij dient opgemerkt te worden dat in sommige delen van Nigeria prostitutie wel geaccepteerd wordt en dat ook in Edo de perceptie ten aanzien van prostitutiewerk aan het veranderen is (Siegel, 2007).

149 C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009; NAPTIP, 2005.

150 Oftewel ‘*ohen*’ – een Nigeriaanse priester die voodoo-rituelen uitvoert. Nota bene: in sommige gevallen betreft dit de madam zelf.

151 Siegel, 2007; Carling, 2005; Bovenkerk, 2001, pp.154-159; Becucci, 2008.

152 Carling, 2005; Nota bene: tijdens de reis wordt door de begeleider(s)/ trolley(s) vaak seksueel geweld gebruikt (Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009; Dubois, W. (Director). (2007). *Grace: a slave on the streets*. Galaxy Productions.

153 Boerman e.a., 2008, pp.70-71.

154 Bovenkerk, 2001.

In werkelijkheid worden de slachtoffers vanaf dit moment gedwongen om in de prostitutie te werken en hun verdiende geld af te staan aan een madam in Nederland of elders in Europa. De werkomstandigheden en het beloofde loon komen niet overeen met de verhalen die in Nigeria zijn verteld aan de slachtoffers die reeds wisten dat ze in Europa als prostituee zouden gaan werken. Daarbij wordt er rente berekend over de schuld, moeten ze kost en inwoning, de huur van een raam (indien raamprostitutie), lingerie, voorbehoedsmiddelen en andere benodigdheden betalen¹⁵⁵ en wordt de schuld soms verhoogd als straf bij bijvoorbeeld te late betaling¹⁵⁶. Gemiddeld duurt het één tot drie jaar voordat de schuld aan de madam volledig is afgelost¹⁵⁷. Slachtoffers durven gedurende hun seksuele uitbuiting niet te ontsnappen, met name omdat ze grote angst hebben als gevolg van het voodoo-ritueel dat ze ondergaan hebben. Ze geloven dat, indien ze hun schuld niet afbetalen en dus hun overeenkomst niet nakomen, ze gek zullen worden of dood zullen gaan.¹⁵⁸ Hierbij dient te worden opgemerkt dat voodoo-rituelen in de Nigeriaanse cultuur een veel voorkomend en geaccepteerd gebruik is dat over het algemeen niet als bedreigend wordt ervaren of als dwangmiddel wordt gebruikt. Het gevoel van intimidatie wordt veroorzaakt door de mensenhandelaren die de traditionele rituelen manipulatief gebruiken om de meisjes angst in te boezemen.¹⁵⁹ In Europa wordt mogelijk (met name door de media) de Nigeriaanse prostitutiedwang dan ook teveel 'ge-voodoo-iseerd', terwijl het met traditionele Nigeriaanse voodoo nog maar weinig van doen heeft.¹⁶⁰

Naast de angst voor represailles verbonden aan het voodoo-ritueel staan de slachtoffers vaak ook onder een grote sociale druk die hen ervan weerhoudt om in opstand te komen tegen hun uitbuitingssituatie. De slachtoffers durven niet zonder geld terug te keren naar Nigeria omdat hun familie vaak alle hoop op een beter bestaan op hen gevestigd heeft.¹⁶¹ De terugkeer in de Nigeriaanse samenleving zonder een westers 'succesverhaal' oftewel geld, gaat gepaard met het bijbehorende stigma van 'mislukking'.¹⁶² Daarbij worden zij én hun familieleden in Nigeria vaak bedreigd als ze het werk niet naar behoren doen en lopen familieleden het risico alle bezittingen te verliezen die als onderpand voor de overeenkomst hebben gediend.¹⁶³

De twee hiervoor beschreven psychologische dwangmiddelen (angst voor represailles verbonden aan het voodoo-ritueel en sociale druk) en het feit dat aan de uitbuitingssituatie uitein-

155 Becucci, 2008; Catherina, 2003.

156 Carling, 2005; Catherina, 2003.

157 Carling, 2005.

158 Becucci, 2008.

159 Van Dijk e.a., 2000; Carling, 2006. Overigens zijn het niet alleen de mensenhandelaren die misbruik maken van de voodoo-rituelen. Door de slachtoffers kan de angst voor de voo doovloek gebruikt worden als legitimatie voor hun illegaliteit en de beoefening van een immoreel beroep (Bovenkerk, 2001, pp.154-159).

160 Bovenkerk, 2001, pp.154-159.

161 Siegel, 2007; Carling, 2005.

162 Adepoju, 2005.

163 Deze psychologische dwangmiddelen nemen de noodzaak tot fysiek geweld voor een groot deel weg, waardoor Nigeriaanse mensenhandel vaak minder gewelddadig is dan andersoortige mensenhandel (Becucci, 2008; Carling, 2005). Seksueel geweld komt echter in verhouding wel even vaak voor (Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009).

delijk een einde zal komen (wanneer ze het afgesproken bedrag hebben afbetaald), motiveert slachtoffers om zich aan de overeenkomst te houden. Nadat ze zichzelf vrijgekocht hebben kunnen ze geld voor zichzelf gaan verdienen door als zelfstandig prostituee of *controller/supervisor* te gaan werken en uiteindelijk zelf uit te groeien tot een succesvolle madam.¹⁶⁴ Deze factoren maken de Nigeriaanse manier van mensenhandel moeilijk te bestrijden aangezien slachtoffers vaak niet ‘gered’ willen worden, maar zich aan de overeenkomst willen houden doen én zelf succesvol willen worden.¹⁶⁵

De Nigeriaanse mensenhandel kenmerkt zich met name door drie unieke factoren. Een eerste is het veel voorkomende vrouwelijke daderschap en een tweede het psychologische dwangmiddel voodoo, dat in plaats van fysiek geweld wordt toegepast om slachtoffers in de prostitutie uit te buiten. De derde en misschien wel meest kenmerkende factor is de bestaande vrijkoopsom en de hiermee samenhangende mogelijkheid voor slachtoffers om carrière te maken en uiteindelijk zelf een madam te worden. Dit ‘slachtoffer-woordt-dader-proces’ zorgt ervoor dat de Nigeriaanse mensenhandelstructuur zichzelf blijft reproduceren.¹⁶⁶

9.5.4 De Nigeriaanse reactie

Tot voor kort werden slachtoffers van mensenhandel in Nigeria beschouwd als prostituees. Pas na alarmeringen van ngo’s is aan het einde van de jaren ’90 mensenhandel in Nigeria op de politieke agenda gekomen. Dit heeft geleid tot de ondertekening en ratificatie van het VN-Palermo Protocol in 2000 respectievelijk 2001. In 2003 is dit Protocol vertaald naar nationale wetgeving met het totstandkomen van de Nigeriaanse *Trafficking in Persons (Prohibition) Law Enforcement and Administration Act*. Hierin is onder andere mensenhandel in Nigeria strafbaar gesteld met minimaal twaalf maanden gevangenisstraf tot maximaal een levenslange gevangenisstraf. Daarnaast is met deze nationale wet *The National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters (NAPTIP)*, het Nigeriaanse centrale orgaan ter bestrijding van mensenhandelpraktijken, in het leven geroepen. NAPTIP is belast met de coördinatie van alle activiteiten ter bestrijding van mensenhandel in Nigeria. Zo doet het onderzoek naar onder andere de aard en omvang van mensenhandel in Nigeria¹⁶⁷, houdt het zich bezig met de opsporing en berechting van daders van mensenhandel én met de opvang van mensenhandelslachtoffers in *safe houses* en *rehabilitation centres*.¹⁶⁸

164 Carling, 2005.

165 Carling, 2005.

166 Siegel, 2007; Carling, 2005.

167 Wat in 2005 heeft geleid tot het rapport *The dynamics and contexts of trafficking in persons: a national perspective*.

168 C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009; NAPTIP, 2005; The Danish Immigration Service, 2005. Één van de meest recente ontwikkelingen die in 2009 heeft plaatsgevonden is de oprichting van het zogeheten slachtoffertrustfonds. Hier kunnen Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel aanspraak op maken, welke voorziening gevuld wordt met in beslag genomen bezittingen en gelden van veroordeelde mensenhandelaars (C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009).

NAPTIP ervaart verschillende problemen bij de uitvoering van zijn taken. Zo zijn er algemene knelpunten die inherent zijn aan de aard van het delict mensenhandel, zoals het internationale én het verborgen karakter van mensenhandelactiviteiten. Maar daarnaast bestaan er ook knelpunten die specifiek voor de strijd tegen mensenhandel in Nigeria gelden. Dit betreft capaciteitsproblemen binnen NAPTIP, corruptie door politieambtenaren, Nigeriaans(e) ambassadepersoneel en visaverstreckers, gebrek aan een actieve politieke medewerking, overbevolking, werkloosheid en armoede, de ambitie van potentiële slachtoffers om rijkdom en status te verwerven en de onwil van slachtoffers om tegen daders te getuigen (met name vanwege het afgesloten voodooverbond).¹⁶⁹

NAPTIP hecht grote waarde aan internationale samenwerking, zeker met het oog op de vervolging van daders en dan met name de grote leiders van de mensenhandelorganisaties. Een goede samenwerking tussen NAPTIP, Interpol, Europol en de bestemmingslanden is dan ook van groot belang. De eerste samenwerking tussen bestemmings-/doorvoerland Nederland en NAPTIP in het opsporingsonderzoek met codenaam Koolvis is in deze, volgens beide partijen, een succesverhaal.¹⁷⁰

9.5.5 De megazaak Koolvis

In mei 2006 komt een melding bij het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) binnen van een advocate die vermoedt dat haar Nigeriaanse cliënte een slachtoffer van mensenhandel is.¹⁷¹ Naar aanleiding van deze melding vindt op Schiphol een inventarisatie plaats waaruit blijkt dat in de periode oktober 2005 tot mei 2006 een relatief grote instroom van Nigeriaanse amv's heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt opgemerkt dat vanaf oktober 2005 meer Nigeriaanse amv's met onbekende bestemming zijn verdwenen uit opvangcentra en opvanghuizen voor slachtoffers van mensenhandel in heel Nederland. Er worden ruim 30 incidenten, vergelijkbaar met de eerste melding, geconstateerd. Dit is de aanleiding voor de start van het project Pekari, gericht op *intelligence*verzameling met betrekking tot Nigerianen-incidenten en aansluitend opsporingsonderzoek, later voortgezet als opsporingsonderzoek Koolvis.¹⁷²

Uit de analyse van Pekari blijkt Nederland wederom door Nigeriaanse criminele samenwerkingsverbanden gebruikt te worden als doorvoerland voor mensenhandelpraktijken. Nederland dient hierbij als de entree tot het Schengengebied, waarbij misbruik wordt gemaakt van de asielprocedure, of in sommige gevallen van de B9-regeling voor slachtoffers van mensen-

169 C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009; NAPTIP, 2005.

170 C. Ngaduba, Lezing Ministerie BuZa, 19 mei 2009; NAPTIP, 2005; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009; Torremans, 2009 (niet openbaar).

171 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); *Operatie Koolvis*, NRC-Handelsblad, 14 maart 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

172 J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

handel, en bijbehorende opvang.¹⁷³ De eindbestemming blijkt meestal Italië of Spanje, waar de Nigeriaanse amv's vervolgens als gedwongen prostituees worden uitgebuit.¹⁷⁴ De werkwijze van de in Pekari/Koolvis blootgelegde Nigeriaanse mensenhandelorganisatie komt in grote mate overeen met de werkwijze zoals eerder algemeen beschreven.¹⁷⁵ Zo zijn de Nigeriaanse meisjes en jonge vrouwen in Nigeria benaderd door een ronselaar, meestal via familie of vrienden. Hierbij is aan hen soms wel en soms niet verteld dat zij geacht worden in Europa in de prostitutie te werken. Vervolgens hebben ze tegenover een voodooopriester de belofte af moeten leggen dat ze een bedrag (tussen de 30.000 en 50.000 euro) terug zullen betalen in ruil voor de benodigde papieren¹⁷⁶ en de reis naar het land van bestemming. De meisjes zijn allemaal met het vliegtuig, met of zonder begeleiding, naar Nederland gekomen. Eenmaal aangekomen hebben zij de vooraf aan hen uitgelegde procedure gevolgd. Dit houdt in dat zij zich eerst hebben ontdaan van alle reis- en identiteitsdocumenten zodat hun reis niet gemakkelijk te traceren zou zijn. Hierna hebben ze zich gemeld bij de autoriteiten op Schiphol en asiel aangevraagd om een tijdelijk verblijfsrecht te verkrijgen. Sommigen hebben op dit moment, op instructie van hun mensenhandelaren, aanspraak gemaakt op de B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel.¹⁷⁷ Bij de autoriteiten werd telkens hetzelfde ingestudeerde asiel- of slachtofferverhaal verteld. Tevens waren de meisjes veelal in het bezit van dezelfde telefoonnummers/begeleidende brieven van Nigeriaanse (hulp-)organisaties of kerkelijke instellingen. Eenmaal geplaatst in de asielopvang respectievelijk een opvanghuis voor slachtoffers van mensenhandel, hebben ze een telefoonnummer gebeld dat hen in Nigeria was meegegeven. Hierna werden zij zeer spoedig uit de opvang opgehaald en zijn ze door de mensenhandelorganisatie in Nederland of een ander land in Europa (met name Italië en Spanje) in de prostitutie gedwongen waarbij ze onder toezicht stonden van een madam. Ook binnen deze mensenhandelorganisatie bestond de mogelijkheid om als gedwongen prostituee op den duur carrière te maken.¹⁷⁸

173 In Nederland is de entree voor amv's gegarandeerd (net als in de meeste Europese landen). Amv's worden in Nederland niet teruggestuurd naar het land van herkomst, maar in eerste instantie altijd opgevangen in een open opvangsysteem waarvan de adressen vaak bekend zijn. Daarnaast spelen waarschijnlijk ook de directe vlucht vanuit Nigeria naar Schiphol en de goede infrastructuur van Nederland naar andere Europese landen een rol bij de keuze voor Nederland als doorvoerland (*Operatie Koolvis*, NRC-Handelsblad, 14 maart 2009; Torremans, 2009 (niet openbaar); Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009).

174 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminale netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009.

175 Deze werkwijze is dan ook niet nieuw. Reeds in de jaren '90 hebben de eerste opsporingsonderzoeken naar Nigeriaanse mensenhandel in Nederland plaatsgevonden, waaruit toen al bleek dat Nigeriaanse mensenhandelorganisaties misbruik maken van de Nederlandse asielpcedure. Sindsdien wordt eigenlijk elke keer grofweg dezelfde werkwijze geconstateerd. Ook andere Europese landen delen deze ervaringen (*Operatie Koolvis*, NRC-Handelsblad, 14 maart 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009).

176 Er is veelvuldig gebruik gemaakt van dezelfde (valse) bron- en reisdocumenten om de slachtoffers naar Nederland te vervoeren.

177 Hieruit blijkt dat de mensenhandelorganisatie zeer goed op de hoogte was van de in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van vreemdelingenrecht (Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009).

178 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminale netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009.

In navolging op het opsporingsonderzoek onder codenaam Sneep (in 2006) is ook in Pekari en Koolvis gekozen voor de programmatische aanpak van georganiseerde misdaad, waarbij aan de hand van het barrièremodel is samengewerkt door verschillende (ook niet-strafrechtelijke) instanties: het EMM, de Dienst Nationale Recherche (DNR), de Koninklijke Marechaussee (KMar, inclusief het Sluisteam op Schiphol), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).¹⁷⁹ Daarnaast is in het onderzoek Koolvis, op initiatief van het project Pekari, voor het eerst op grote schaal internationaal samengewerkt door Europol, Interpol en de politiediensten uit de verschillende landen waarvandaan de betreffende mensenhandelorganisatie opereerde (Nigeria-NAPTIP, Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten).¹⁸⁰

Tijdens het project werd de focus gelegd op de volgende drie speerpunten. Ten eerste op het voorkomen van de instroom van amv's uit Nigeria, onder andere door middel van *pre-boarding* controle door zogeheten Snelle Actie Teams (SAT's) die potentiële slachtoffers van mensenhandel proberen tegen te houden op de luchthavens van de herkomstlanden, in casu, Nigeria.¹⁸¹ Op het voorkomen van het verdwijnen van Nigeriaanse amv's uit Nederlandse opvangcentra door middel van de *pilot* beschermde opvang (een setting waarin slachtoffers van mensenhandel besloten worden opgevangen en aan weerbaarheid wordt gewerkt).¹⁸² En op de opsporing van de 'met onbekende bestemming' verdwenen amv's. Hierbij is door middel van een ontwikkeld 'protocol detecteer potentiële slachtoffers', dat voor een aanzienlijk deel overeenkomt met de indicatorenlijst in de Aanwijzing mensenhandel, geprobeerd zoveel mogelijk potentiële slachtoffers in Nigeria tegen te houden en zoveel mogelijk in Nederland 'verdwenen' slachtoffers op te sporen.¹⁸³ Door deze internationale samenwerking en het volgen van drie speerpunten is uiteindelijk de hele criminele organisatie in beeld gebracht

179 Ook zijn de verschillende regiokorpsen van de politie, het Landelijk Parket (LP), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), beveiligingsdiensten, Stichting Nidos (de landelijke (gezins)voogdij-instelling voor vluchtelingen en asielzoekers), Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), luchtvaartmaatschappijen etc. betrokken bij het onderzoek..

180 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

181 Echter, volgens BlinN wordt hiermee geen mensenhandel bestreden en worden slachtoffers niet beschermd. De interventie vindt plaats gedurende het mensenhandelproces (na de wervingsfase en tijdens de transportfase) in plaats van aan het veronderstelde begin. Het te verwachten effect is dat de reisroute door middel van de preboarding controle zal wijzigen, wat extra kosten met zich meebrengt. Deze kosten zullen uiteindelijk op de slachtoffers worden verhaald, waardoor de interventie enkel een averechtse werking heeft (Persbericht BLinN: *Straffen daders enige effectieve middel om daders te bestrijden*, 2 april 2009, gepubliceerd op www.blinn.nl).

182 Overigens dient in ogenschouw te worden genomen dat de slachtoffers de opvang en de controle hierbinnen zelf vaak niet als 'hulp' ervaren. Hierdoor worden zijzelf en hun familie naar eigen beleving namelijk juist in gevaar gebracht aangezien ze dan niet kunnen voldoen aan de overeenkomst die ze met de mensenhandelaars zijn aangegaan. Zie voor meer informatie over de *pilot* beschermde opvang, Hoofdstuk 4.

183 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar). Het onderzoek zoals aanvankelijk opgezet had ten doel met name proactief te opereren om op die manier structureel Nigeriaanse mensenhandel tegen te kunnen gaan. Door, met name, onvoldoende capaciteit en de regionale organisatie van de politie in Nederland dat de samenwerking op landelijk niveau soms lastig maakte, is deze doelstelling aangepast, waardoor uiteindelijk enkel reactief is geopereerd (Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009).

en zijn ruim 140 slachtoffers geïdentificeerd. Dit heeft geleid tot een internationaal georganiseerde ‘klapactie’ in oktober 2007 (en in Italië in januari 2008). Het resulteerde in de arrestatie van tientallen verdachten (onder meer regelaars die voor huisvesting en doorsluiting zorgden in Nederland, madams in Italië die de slachtoffers ‘bestelden’ etc.), waaronder de vier hoofdverdachten: de hoofdsponsor met eigen reisbureau in Nigeria die onder meer zorg droeg voor de (valse) documenten en drie leiders die zich in Groot-Brittannië, Ierland, respectievelijk, de Verenigde Staten bevonden.¹⁸⁴ Opvallend was het bij de politie bekende criminele verleden van sommige verdachten. Hieruit bleek dat sommige van de van mensenhandel verdachte personen al jarenlang verschillende malen met politie en/of justitie in aanraking zijn gekomen wegens aan mensenhandel gerelateerde praktijken.¹⁸⁵

Dankzij de effectieve internationale samenwerking en de programmatische aanpak is in het onderzoek Pekari/Koolvis naar verwachting de gehele mensenhandelorganisatie opgerold.¹⁸⁶ Echter, nadat de organisatie was opgerold en enkele slachtoffers waren teruggevonden bleek dat deze slachtoffers aanvankelijk weigerden aangifte te doen of anderszins een belastende verklaring af te leggen. Onder invloed van de angst voor de politie, uitzetting en met name voor de gevolgen van het verbreken van het door hen aangegane vooedooverbond bleven zij zwijgen. Uiteindelijk is door de politie een ervaringsdeskundige (een voormalig Nigeriaans mensenhandelslachtoffer) en een Nigeriaanse dominee ingeschakeld. Het is in sommige gevallen gelukt om een vertrouwensband met de slachtoffers op te bouwen, de angst voor de politie en met name de vooedoovloek weg te nemen en hen te stimuleren aangifte te doen. Deze creatieve methode heeft geleid tot enkele tientallen aangiftes¹⁸⁷, maar ook tot kritiek van bijvoorbeeld de advocaten van de verdachten. Zij stellen hiertoe dat de vermeende slachtoffers door de dominee ‘woorden in de mond zijn gelegd’ en dat zij gemanipuleerd zijn omdat zij in ruil voor een belastende verklaring een verblijfsstatus verkregen.¹⁸⁸

Alleen Nigeria, Italië en Nederland vervolgen de verdachten, de overige betrokken landen hebben de opgepakte verdachten uitgeleverd. In Nederland worden op dit moment elf verdachten vervolgd. In maart van dit jaar heeft de eerste inhoudelijke zittingsdag plaatsgevonden en in mei zijn de ervaringsdeskundige en de dominee als getuigen gehoord. De zaak is

184 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

185 J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009. Onlangs verscheen een artikel over een mensenhandelorganisatie die is opgerold en onder andere opereerde in Italië. Onder de arrestanten bevonden zich ook Nederlandse verdachten én een aantal Nigerianen die twee jaar geleden in Nederland betrokken waren bij de operatie Koolvis (*Vrouwenhandel aangepakt: Bende haalde Nigeriaanse vrouwen naar Italië voor de prostitutie*, Algemeen Dagblad, 25 juni 2009).

186 Voorheen is als het gevolg van de nationale of regionale politie-onderzoeken telkens slechts een deel van de mensenhandelorganisatie onschadelijk gemaakt. Dit deel werd dan spoedig vervangen, waardoor de mensenhandelpraktijken gewoon doorgang konden vinden.

187 Hofstra, 2006 (niet openbaar); Torremans, 2009 (niet openbaar); J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; *Predikant ‘bevrijdde’ seks-slavinnen*, NRC-Handelsblad, 14 maart 2009; *Megaproces vrouwenhandel begint in Zwolle*, Trouw, 16 maart 2009.

188 *Predikant ‘bevrijdde’ seks-slavinnen*, NRC-Handelsblad, 14 maart 2009; *Megaproces vrouwenhandel begint in Zwolle*, Trouw, 16 maart 2009.

opgeschort tot het einde van de zomer 2009, aangezien nog verschillende onderzoekshandelingen te verrichten zijn.¹⁸⁹

Sinds oktober 2007, de maand waarin deze mensenhandelorganisatie is opgerold, vindt bijna geen instroom van Nigeriaanse amv's via Schiphol meer plaats.¹⁹⁰ Echter, in ogenschouw nemend dat de Nigeriaanse mensenhandel flexibel georganiseerd is, kan hieruit niet geconcludeerd worden dat de Nigeriaanse mensenhandelpraktijken zijn afgenomen. Waar omstandigheden veranderen (bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving, beveiliging, opvang, het wegvallen van een deel van de organisatie etc.) worden bestemmingen, aanvoerroutes en/of methodes aangepast, hetgeen resulteert in een verplaatsing van de mensenhandelpraktijken, oftewel het 'waterbed-effect'. Eén van de geconstateerde, en in dit verband interessante, ontwikkelingen is de toename van de instroom van Nigeriaanse amv's in Zwitserland vanaf september 2008.¹⁹¹

9.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Opvallende cijfers

Nederlanders vormden (in 2007) de grootste groep verdachten (95 van de totaal 280 verdachten), en de grootste groep veroordeelden (24 van de totaal 73 veroordeelde mensenhandelaren). Dit illustreert nog eens dat mensenhandel niet noodzakelijk internationale kenmerken heeft.

Opvallend is dat 30% van de verdachten, en 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet gedetineerd was.

Loverboymethode

Mensenhandelaren passen hun methodiek snel aan wanneer de omstandigheden veranderen, of in reactie op verscherpte maatregelen van de overheid. Een voorbeeld is de zogenoemde loverboymethode. Het beeld van een jonge jongen die in Nederland met verleidingstactieken kwetsbare jonge Nederlandse meisjes zodanig aan zich bindt dat hij ze in de prostitutie voor hem aan het werk kan zetten, is niet meer zo eenduidig. Het gaat niet alleen meer om jonge jongens, noch uitsluitend om kwetsbare jonge meisjes, noch slechts om verleidingstechnieken; de methoden worden ook gebruikt in grensoverschrijdende mensenhandel, en ook in

189 Proces-verbaal van de openbare terechtzitting (niet openbaar), rechtbank Zwolle-Lelystad, zittingsdag 11 mei 2009.

190 J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

191 J. Hendriks, Seminar Nigeriaanse criminele netwerken, Politieacademie, 12 mei 2009; Mondelinge informatie EMM, 28 juli 2009.

uitbuiting buiten de seksindustrie. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. Het is een gemis dat uit de gegevens van het Openbaar Ministerie onvoldoende informatie is te halen omtrent de mate van gebruik van met name de loverboytechnieken.

Facilitators

Niet alleen is de bestrijding van mensenhandel afhankelijk van signalen van personen en instanties die al dan niet toevallig met mensenhandel te maken krijgen, maar ook speelt een belangrijke rol dat tal van personen en instellingen bewust of onbewust meewerken aan mensenhandel, door die (in)direct mede mogelijk te maken. In de bekende zaak Sneep regelde een ‘adviesbureau’ de administratieve zaken en organiseerde een vastgoedbedrijf auto’s, mobiele telefoons en huisvesting. Artsen voerden borstvergrotingen en abortussen uit. Tatoeëerders zetten bij de betrokken vrouwen tatoeages.

Beroepsgroepen die betrokken kunnen raken bij georganiseerde criminaliteit zijn bijvoorbeeld taxichauffeurs, advocaten, notarissen, medewerkers van reisbureaus en hotels, en bouwers van internetsites. Verwijtbare betrokkenheid in enge zin (opzettelijk) komt maar weinig voor, in tegenstelling tot het niet in acht nemen van zorgvuldigheidsnormen (verwijtbare betrokkenheid in ruime zin). Naast deze private partijen kunnen ook hulpverleners, gemeenten, de Kamers van Koophandel, de IND, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de politie een rol spelen.

Door toepassing van het zogenoemde barrièremodel kan worden nagegaan welke randvoorwaarden voor mensenhandel kunnen worden weggenomen; daarbij komen de bewuste en onbewuste facilitatoren ook in beeld.

Internet

Speciale aandacht is nodig voor het ontwikkelen van methoden voor het tegengaan van de vele faciliterende mogelijkheden van het internet, waarmee mensenhandelaren hun misdaden gemakkelijk kunnen plegen en daarbij eenvoudig buiten schot kunnen blijven.

Pekari en Koolvis

Het project Pekari en aansluitend de Koolviszaak zijn in verschillende opzichten innovatief. Zo heeft nog niet eerder internationale samenwerking op deze schaal plaatsgevonden, waarbij voor het eerst succesvol is samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (in de vorm van de organisatie NAPTIP). Dit heeft er voor gezorgd dat waarschijnlijk de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen, in plaats van slechts een (vervangbaar) deel van de organisatie. Daarnaast is op een creatieve manier geanticipeerd op de culturele context waarin de Nigeriaanse mensenhandel plaatsvindt, door middel van het inzetten van een Nigeriaanse dominee. Echter, één van de knelpunten van de (Nigeriaanse) mensenhandel blijft het ‘waterbed-effect’. Mensenhandelorganisaties kennen geen grenzen, waardoor een effectieve bestrijding ook grensoverschrijdend dient te zijn.

10 Het Openbaar Ministerie en vervolging

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van voor de aanpak van mensenhandel relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van het Openbaar Ministerie (OM) en de resultaten van (secundaire) analyses op de mensenhandelzaken binnen OM-data, over de periode 2003 tot en met 2007.¹ In §10.2 komen de nationale (beleids)ontwikkelingen aan de orde. In §10.3 en §10.4 staan de onderzoeksresultaten centraal. In §10.3 wordt per jaar aangegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan en in §10.4 gaat het om de fase van hoger beroep: in hoeverre is er hoger beroep aangetekend en wat zijn de uitspraken in hoger beroep? Vervolgens wordt aandacht besteed aan internationale ontwikkelingen (§10.5). Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van aandachts- en knelpunten (§10.6).

10.2 Beleidsontwikkelingen

10.2.1 Beleidsmatige en organisatorische inbedding

Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel;

Op beleidsniveau binnen het OM is de aandacht voor de bestrijding van mensenhandel onverminderd groot. Begin 2008 is de notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel OM verschenen. In deze notitie worden voorstellen en handreikingen gedaan om te komen tot een versterking van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is door het College van procureurs-generaal aange-merkt als een specialisme dat op het regioparket wordt belegd. Deze ontwikkeling sluit aan bij een aantal algemene veranderingen binnen het OM, waarbij de OM-organisatie wordt ingedeeld in elf regioparketten.²

Per 1 juli 2009 zouden alle elf regioparketten moeten beschikken over een regio-officier mensenhandel/mensensmokkel.³ Deze portefeuillehouder op het regioparket is belast met de verwerking van de mensenhandelzaken binnen de gehele regio en de grote mensenhandelzaken, en is voor 50% van zijn of haar werktijd vrijgesteld van andere taken. Tijdens de

¹ De analyses werden ook voor deze rapportage weer verricht door SiBa, WODC.

² Zie ook 'Het OM verandert, de basis', vastgesteld door het College van procureurs-generaal d.d. 26 januari 2005.

³ Dat is op moment van de aftrap op negen parketten het geval. De eerste bijeenkomst van de regio-officiëren vond plaats op 11 september 2009. De functie was op dat moment nog niet ingevuld op de parketten Arnhem/Zutphen en Breda/Middelburg.

eerste bijeenkomst van de recent aangestelde regio-officieren is aangegeven dat zij ook een grote rol hebben bij het verwerven van zaken.⁴ Behalve voor het uitoefenen van de functie van regio-officier is ook voor ondersteuning geld geoormerkt. De regio-officieren zijn alle senior-officier van justitie en hebben een stevige selectie doorlopen. Tijdens de eerste bijeenkomst van de recent aangestelde regio-officieren is aangegeven dat ook binnen het Functioneel Parket een senior-officier mensenhandel/mensensmokkel is aangesteld en dat daarnaast een advocaat-generaal is benoemd voor mensenhandelzaken in hoger beroep. De grote mensenhandelzaken zullen door de senior-officieren mensenhandel worden gedraaid, kleinere zaken zullen echter door andere officieren van justitie worden gedaan. Kennis van mensenhandel is derhalve ook nodig bij officieren die kleinere mensenhandelzaken draaien.

Politiekorpsen hebben – ten aanzien van het OM – eerder aangegeven dat borging van de portefeuille mensenhandel bij één persoon kwetsbaar maakt.⁵ Dit geldt vooral in de grote steden. Aangegeven werd dat spreiding van expertise over meerdere officieren nodig is. Korpsen pleitten hierbij wel voor één vast aanspreekpunt. Continuïteit en het vasthouden van expertise is daarnaast niet gebaat bij wisseling van officieren. Wisseling van officieren maakt het ook niet mogelijk een goede band en werkwijze op te bouwen. Het is dan ook goed te zien dat via het Versterkingsprogramma wordt ingezet op de inbedding van het thema mensenhandel op verschillende organisatieniveaus, waarbij ook belang wordt gehecht aan deskundige ondersteuning. Het Referentiekader Mensenhandel, dat door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)^{NRM5} is ontwikkeld voor de politie, bevat belangrijke aanknopingspunten die ook relevant zijn voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel binnen het OM.⁶

Verwerving en verwerking van zaken

Verwerving van zaken is een algehele verantwoordelijkheid van de lokale hoofdofficier van justitie. In de Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel is aanbevolen dat de portefeuillehouder mensenhandel daarin een rol speelt, samen met de informatieofficier en de beleidsmedewerker/criminoloog op het regioparket. De portefeuillehouder oftewel regio-officier mensenhandel heeft in een regio een initiërende en organiserende rol. Verwerving van zaken is echter mede afhankelijk van kennis en expertise – om prioriteiten te kunnen stellen. Daarvoor is capaciteit en expertise nodig, zowel bij politie als bij het OM.⁷

4 De eerste bijeenkomst vond plaats op 11 september 2009.

5 Korpsmonitor 2006, 2007.

6 Zie hierover §8.2.

7 Volgens criminoloog Scholten is prioriteren – in het algemeen – uiteindelijk ook een subjectieve keuze. “Deze relativering laat onverlet dat keuzes voor opsporing en vervolging beter gemaakt kunnen worden. Aanpakken-wat-er-binnenkomt is meestal de praktijk”, zie *Opportuun* nr. 7, 2008, ‘Goede zaken zoeken’, interview met Natalie Scholten, criminologe. Zij merkt daarbij overigens op dat ieder korps eigen analisten heeft en uniformiteit ontbreekt. Daarnaast is de vraagstelling van leiding van politie of OM niet altijd duidelijk, waardoor de analyse niet goed aansluit bij daadwerkelijke behoefte. Van belang is dat de CBA een duidelijke positie heeft in de beleidscyclus. De eerste stappen van verwerving (waaronder het maken van een CBA – opgesteld door politie onder verantwoordelijkheid van het OM) zijn nu bij de regioparketten belegd.

Binnen de regio is een portefeuillehouder die alle zaken binnen het expertisegebied verwerkt. In dit verband zouden zaaksofficieren en portefeuillehouders structureel in overleg moeten opereren. Ook dit is van belang om kennis en expertise te borgen.

Het is overigens niet uitgesloten dat niet alleen bij politie, maar ook bij het OM zaken stagneren ('plankzaken bij het OM'). Het is met name aan slachtoffers vervolgens moeilijk uit te leggen dat een zaak naar het OM wordt gestuurd en dat zo lang gewacht wordt voor de zaak door het OM wordt opgepakt.

De eventuele aard en omvang van deze problematiek is momenteel niet bekend. Het is wellicht raadzaam hier nader onderzoek naar te verrichten.

Borging kennis en expertise

Borging van kennis en expertise is een belangrijk onderwerp in de Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel. In dit verband besloot het landelijke overleg portefeuillehouders mensenhandel in 2008 een handboek mensenhandel te vervaardigen. Het handboek is bedoeld als handvat voor officieren van justitie, advocaten-generaal en (politie) parketsecretarissen bij de beoordeling van een mensenhandelzaak en de behandeling daarvan op zitting. Tijdens de eerste bijeenkomst van de regioportefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel van het OM – 11 september 2009 – werd dit 'Handboek aanpak mensenhandel' gepresenteerd.⁸

Daarnaast werkt Stichting Studiecentrum Rechtspleging aan het ontwikkelen van een leer-gang mensenhandel, bedoeld voor leden van het OM en de ZM. Het aantal cursisten dat onderwijs volgt op het terrein van mensenhandel, stijgt.

Door het LEM is in 2008 een aantal standaarddocumenten ontwikkeld voor politie, waaronder een model proces-verbaal dat ook achtergrondinformatie geeft over het fenomeen mensenhandel. Dit laatstgenoemde document biedt niet alleen handvatten voor politie en OM, maar kan ook bijdragen aan het vergroten van inzicht in bepaalde mensenhandelproblematiek aan de ZM.

Programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit (PVGAM)

Het programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit is bedoeld om de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Nederland te intensiveren via versterking van de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak en de internationale aanpak van de georganiseerde misdaad. Mensenhandel is één van de vier specifieke thema's waar in het programma aandacht aan wordt besteed. Het programma wordt nader besproken in §8.2.

Proeftuinen

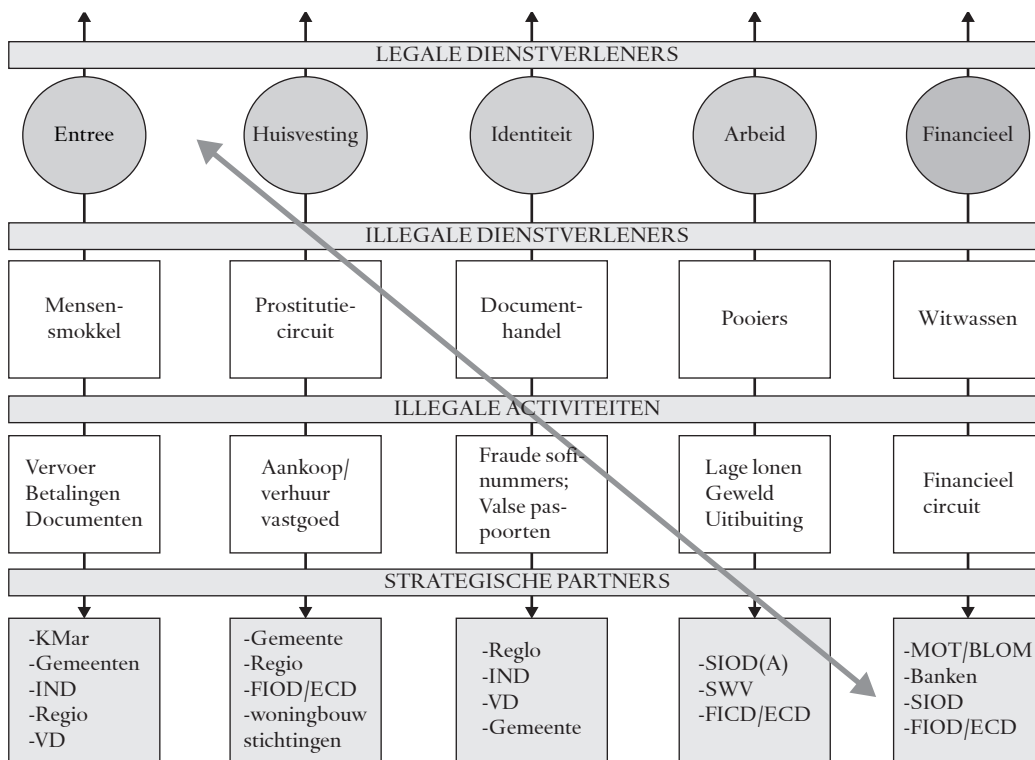
Het Openbaar Ministerie heeft extra geld beschikbaar gesteld voor innovatieve vormen van criminaliteitsbestrijding die vallen binnen de prioriteiten (waaronder de aanpak van mensenhandel). Parketten kunnen een aanvraag indienen voor een zogenoemde proeftuin. De proeftuinen op het terrein van mensenhandel worden verder besproken in §7.6.1.

8 Openbaar Ministerie, 2009.

Barrièremodel

Een onderdeel van de programmatische aanpak⁹ is het zogenoemde barrièremodel^{1NRM5}. Dit model is ontwikkeld door de SIOD en toegepast in het onderzoek Sneep naar mensenhandel en gedwongen prostitutie in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht. Dit model mikt op het verstoren van de ‘bedrijfsprocessen’ die nodig zijn om de criminaliteit te kunnen plegen en de winsten hiervan aan te wenden. Voor mensenhandel (en mensensmokkel) zijn hierbij de volgende barrières onderkend (zie onderstaand schema).¹⁰ Daarbij zijn de ketenpartners benoemd die relevante informatie kunnen leveren over daders, facilitators en slachtoffers. Het verder aanvullen en invoeren van het barrièremodel is door de Task Force Aanpak Mensenhandel opgenomen als aparte maatregel (maatregel 3).¹¹

Figuur 10.1 Barrièremodel



9 Zie Hoofdstuk 8.

10 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

11 In deze proeftuinen mensenhandel wordt gewerkt op basis van het barrièremodel. In het voorbije jaar is het aantal goedgekeurde proeftuinen mensenhandel/mensensmokkel uitgebreid tot zeven. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

10.2.2 Handvatten voor de praktijk

Aanwijzing mensenhandel

In de Aanwijzing mensenhandel zijn de kernpunten van de aanpak van mensenhandel vervat. De Aanwijzing vermeldt hoe de opsporing en vervolging van mensenhandel moet worden aangepakt. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek moeten worden onderzocht en moeten zo mogelijk tot vervolging leiden.¹² Als sprake is van grensoverschrijdende mensenhandel moet actief gezocht worden naar internationale samenwerking. Financieel rechercheren en ontnemingsonderzoek moeten deel uit maken van het opsporingsonderzoek naar mensenhandel.

Als bijlage bij de Aanwijzing is een lijst met indicatoren van mensenhandel opgenomen die door het veld gebruikt kan worden om mensenhandel te signaleren. Ook bevat de Aanwijzing handreikingen over hoe om te gaan met slachtoffers en getuigen en hun aangiftes of verklaringen. In een bijlage wordt bovendien een paragraaf gewijd aan de bejegening van slachtoffers. Uitgangspunt hierbij is de Aanwijzing slachtofferzorg.¹³

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd.¹⁴ Als één van de instanties, betrokken bij de aanpak van mensenhandel, wordt nu ook de Task Force Aanpak Mensenhandel vermeld. Deze Task Force is in februari 2008 ingesteld door de minister van Justitie¹⁵ en heeft als taak om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen. Door middel van het volgen van zogenaamde voorbeeldzaken (proeftuinen) zal de Task Force de programmatische aanpak ondersteunen en *best practices* verspreiden.

Het kopje ‘Pre-opsporing, toezicht en handhaving’ in de Aanwijzing is van toepassing op zowel de organisatie van het toezicht en handhaving van regelgeving in de prostitutiesector, als van regelgeving over andere gedwongen arbeid of diensten (‘overige uitbuiting’). Ten aanzien van beide vormen van mensenhandel is in de nieuwe Aanwijzing verduidelijkt dat in de draaiboeken voor acties in het kader van vreemdelingtoezicht, en in draaiboeken voor inspecties en preventieve controles standaard moet worden opgenomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om hiervan aangifte te doen dan wel op andere wijze mee te werken aan opsporing en vervolging. De Aanwijzing vermeldt hierbij expliciet – verwijzend naar de B9-regeling – dat reeds bij de *geringste* aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, de vreemdeling gewezen dient te worden op deze mogelijkheid

12 De Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt.* 2008, 235) vermeldt dat, zodra bij controle, onderzoek of anderszins blijkt van een serieus te nemen signaal van mensenhandel, de betrokken instantie de bevoegde officier van justitie hierover moet inlichten. Daarnaast *moet* hiervan melding worden gemaakt bij het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) van de Nationale Recherche. Indien het EMM beschikt over aanvullende signalen van andere instanties, dan bundelt het deze signalen en geleidt die door naar de bevoegde officier van justitie (hoofdstuk II Strafrechtelijke aanpak van mensenhandel). De Aanwijzing vermeldt tevens dat bij het EMM informatie *kan* worden aangeleverd door de instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening inzake mensenhandel (§2.4). Het zou duidelijk moeten zijn dat dit laatste ook zou moeten.

13 Aanwijzing Slachtofferzorg, *Stcrt.* 2009, 97.

14 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

15 *Stcrt.* 2008, 47.

en moet worden geïnformeerd over de (maximaal) drie maanden bedenktijd die hij of zij kan gebruiken om zich te beraden of hij aangifte wil doen dan wel op andere wijze mee wil werken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Bij het informatief gesprek verduidelijkt de huidige Aanwijzing nogmaals dat de B9-regeling zowel van toepassing is op onderzoeken naar uitbuiting in de seksindustrie als onderzoeken naar andere gedwongen arbeid of diensten ('overige uitbuiting').

De nieuwe Aanwijzing verduidelijkt overigens dat mensenhandel ambtshalve kan worden vervolgd en dat een aangifte niet noodzakelijk is voor opsporing en vervolging. Een aangifte kan weliswaar worden 'ingetrokken', maar dit blijft zonder rechtsgevolg omdat mensenhandel immers geen klachtdelict is, zo stelt de Aanwijzing. De aangifte wordt opgenomen door het regiokorps waar het informatieve gesprek heeft plaatsgevonden. Als de feiten zich in een andere regio hebben afgespeeld, wordt contact opgenomen met de korpsexpert van het andere regiokorps en vindt met betrekking tot verdere afhandeling afstemming plaats.

Tot slot bevat de Aanwijzing ook meer informatie over de informatieverstrekking tussen OM en IND, met name over het voortgezet verblijf na de B9. Verstrekking van informatie tussen deze instanties is ook van belang in situaties waarin het OM afziet van vervolging maar wel sprake is van slachtofferschap.¹⁶

Voor het OM zijn – naast de Aanwijzing mensenhandel – ook andere Aanwijzingen relevant. Naast de al eerder genoemde Aanwijzing slachtofferzorg, betreft dit bijvoorbeeld de 'Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik',¹⁷ de 'Aanwijzing ontneming'¹⁸ en – bijvoorbeeld – de 'Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams'.¹⁹

10.3 Afhandeling door OM en rechtbanken in cijfers

Deze paragraaf stelt cijfermatige gegevens beschikbaar over de vervolging van mensenhandelzaken door het OM en het oordeel van de rechtbank. Per jaar wordt aangegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan. Er wordt dus geen cohort gevolgd.²⁰ De onderzoeksverantwoording is te vinden in Bijlage 2.

Gedetailleerde gegevens van het jaar 2008 zijn, om praktische redenen, niet beschikbaar. Tabel 10.1 geeft wel een aantal kerngegevens over 2008 en vergelijkbare gegevens uit voorgaande jaren. Cijfers in het vervolg van dit hoofdstuk hebben betrekking op de jaren 2003 tot en met 2007.

¹⁶ Zie hierover nader Hoofdstuk 5.

¹⁷ *Stcrt.* 2008, 253.

¹⁸ *Stcrt.* 2009, 40.

¹⁹ *Stcrt.* 2008, 45.

²⁰ Het gaat dus niet steeds over precies dezelfde zaken, want niet alle zaken worden in eenzelfde jaar geregistreerd, door het OM afgehandeld en (eventueel) door de rechter afgedaan.

Tabel 10.1 Kerngegevens afhandeling door OM en rechtbanken

	2004	2005	2006	2007	2008
	N	N	N	N	N
Ingeschreven strafzaken					
Aantal strafzaken mensenhandel ingeschreven door OM	220	138	199 ²¹	281	215
– met minderjarige slachtoffers	32 (15%)	36 (26%)	25 (13%)	56 ²² (20%)	27 (13%)
Veroordelingen in eerste aanleg					
Aantal veroordelingen mensenhandel in eerste aanleg	116	82	70	73	79
– met minderjarige verdachte	2 (2%)	1 (1%)	4 (6%)	3 (4%)	5 (6%)
Aantal opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg	103 (89%)	76 (93%)	63 (90%)	69 (95%)	74 (94%)
Aantal opgelegde taakstraffen in eerste aanleg	8 (7%)	4 (5%)	6 (9%)	2 (3%)	3 (4%)

In §9.1 is al geconstateerd dat het aantal veroordelingen mensenhandel in 2008 zowel absoluut als relatief (ten opzichte van het aantal ingeschreven zaken door het OM) is gestegen in vergelijking tot 2007. In 2008 zijn er ook meer minderjarige verdachten veroordeeld dan in de jaren ervoor. Het aantal minderjarige slachtoffers dat betrokken is in mensenhandelzaken die in 2008 zijn ingeschreven door het OM is echter ten opzichte van 2007 flink gedaald (van 56 naar 27). Over de periode 2004 – 2008 bezien, blijkt het percentage zaken met minderjarige slachtoffers te fluctueren.

Net als voor de cijfers met betrekking tot verdachten en daders (Hoofdstuk 9), geldt ook voor dit hoofdstuk dat de kerngegevens uit bovenstaande tabel van een latere peildatum zijn dan de gegevens die in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd worden. De kleine variaties in aantallen die in de verschillende tabellen voorkomen zijn (waarschijnlijk) het gevolg van aanpassingen in OM-data tussen de peildata.

Met de inwerkingtreding van het artikel 273a Sr op 1 januari 2005 – medio 2006 zonder inhoudelijke wijzigingen vernummerd tot 273f Sr²³ - zijn ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar gesteld onder de noemer ‘mensenhandel’. Helaas maakt de redactie van het artikel het niet mogelijk om - binnen OM-data - op grond van leden en subonderdelen een beeld te geven van de aard van de uitbuiting (binnen de seksindustrie, binnen andere economische sectoren, of in relatie

21 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in de Zesde rapportage van de NRM. Het gaat om twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk wel, maar nu niet meer als mensenhandel geregistreerde feiten.

22 Verderop in dit hoofdstuk worden 58 zaken met minderjarige slachtoffers vermeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens en de meer gedetailleerde gegevens in de overige tabellen.

23 *Stb.* 2006, 300.

tot verwijdering van organen). Wel is bekend dat alle zaken tot en met 2005 betrekking hebben op uitbuiting in de seksindustrie, en ook dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betreffen. Geen van de zaken betreft verwijdering van organen.

10.3.1 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel

In 2007 zijn bij het OM 280 strafzaken ingeschreven waarin (alleen of mede) verdenking van mensenhandel²⁴ aan de orde was, een forse toename vergeleken met de twee jaren daarvoor.²⁵ Onder een (straf)zaak wordt in het kader van vervolging de zaak tegen één verdachte verstaan.

Tabel 10.2 geeft per jaar aan om hoeveel zaken het gaat en hoeveel van deze zaken (voor zover bekend) (ook) minderjarige slachtoffers betroffen.²⁶

Tabel 10.2 Aantal ingeschreven zaken, waaronder zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar

Jaar	Ingeschreven zaken	Zaken die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers	
	N	N	%
2003	156	41	26 ^o %
2004	220	32	15 ^o %
2005	138	36	26 ^o %
2006	199 ²⁷	25	13 ^o %
2007	280	58 ²⁸	21 ^o %

Het aantal geregistreerde zaken fluctueert: op de lage aantallen in 2003 en 2005 geregistreerde zaken, volgden hoge aantallen in 2004 en 2006. In 2007 werd een recordaantal van 280 zaken geregistreerd.

Ook het aantal zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers fluctueert: zowel absoluut als relatief nam dit afwisselend af (in 2004 en 2006) en toe (in 2005 en 2007).

24 Art. 250ter (oud), art. 250a (oud), art. 273a (oud) of art. 273f Sr.

25 Inclusief zaken die later door het OM zijn geseponoerd of waarin de tenlastelegging uiteindelijk geen mensenhandel bevat.

26 Criterium: registratie onder artikelleden en -subs die minderjarigheid van de slachtoffers impliceren. Bij art. 250ter Sr zijn dat lid 1 sub 3 en lid 2 sub 2. Bij art. 250a Sr zijn dat lid 1 sub 3 en 5 en lid 2 sub 2. Bij artt. 273a en 273f Sr zijn dat lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4.

27 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in de Zesde rapportage van de NRM. Groen (SiBa) constateerde dat het om twee zaken gaat waarin twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk als mensenhandel geregistreerde feiten nu als werkgeversfraudefeiten geregistreerd zijn.

28 In Tabel 10.1 zijn 56 zaken vermeld met minderjarige slachtoffers. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens uit Tabel 10.1 en de meer gedetailleerde gegevens in deze en overige tabellen.

Over de totale periode 2003 tot en met 2007 heeft ten minste²⁹ 19% van het aantal zaken (mede) betrekking op minderjarige slachtoffers. Dit zegt niets over het totale *aantal* betrokken minderjarige slachtoffers, dat kunnen er namelijk meerdere per zaak zijn.

Tabel 10.3 geeft, per jaar, weer bij welke arrondissementsparketten de zaken werden ingeschreven, evenals de rangordening van de parketten naar het aantal zaken. Bij dat laatste zijn steeds alleen de vijf 'hoogst genoteerde' parketten vermeld. Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangordening gaat.

Tabel 10.3 Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie³⁰

Parket	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	R	N	R	N	R	N	R	N	R
Alkmaar	13	4	3		5		11		19	
Almelo	5		11		15	3	9		14	
Amsterdam	25	1	25	3'	11	5'	24	3'	37	1
Arnhem	3		15		6		12		11	
Assen	2		8		–		1		–	
Breda	11	5	4		1		–		4	
Den Bosch	20	2	25	3'	19	2	14	4	10	
Den Haag	18	3	28	1	9		24	3'	30	2'
Dordrecht	3		1		1		–		3	
Groningen	7		11		11	5'	10		22	4
Haarlem	6		8		6		7		14	
Leeuwarden	7		27	2	13	4	7		12	
Maastricht	3		1		2		5		10	
Middelburg	–		–		–		4		4	
Roermond	1		6		–		1		2	
Rotterdam	5		11		22	1	33	1	28	3
Utrecht	9		6		8		6		20	5
Zutphen	10		9		4		4		10	
Zwolle	8		21	4	5		27	2	30	2'
<i>Totaal</i>	156		220		138		199		280	

29 Ook onder andere dan de in een eerdere voetnoot vermelde artikelleden en -subs geregistreerde zaken kunnen minderjarige slachtoffers betrokken zijn.

30 Ook in deze rapportage zijn er weer kleine verschillen met in vorige rapportages vermelde aantallen, waarschijnlijk als gevolg van correcties in OM-data na de voor de vorige analyses gebruikte peildatum. Omdat het om kleine verschillen gaat wordt er niet per verschil op ingegaan.

In 2007 werden de meeste zaken ingeschreven bij het parket in Amsterdam. Den Haag en Zwolle staan op een gedeelde tweede plaats, op de voet gevolgd door Rotterdam (derde plaats). Groningen staat op de vierde plaats met vlak daarachter Utrecht. Hoewel bepaalde parketten standaard weinig mensenhandelzaken hebben (Assen, Dordrecht, Middelburg, Roermond) en andere standaard veel - zo nemen Amsterdam, Den Bosch en Den Haag (bijna) altijd een plaats in binnen de 'top vijf' - fluctueert het aantal zaken per parket flink over de jaren. Bezien over de gehele periode (2003 tot en met 2007) heeft Amsterdam het grootste aantal zaken, gevolgd door Den Haag, Rotterdam en Den Bosch.³¹ Zoals ook eerder opgemerkt^{NRM6}: het aantal ingeschreven zaken wordt – uiteraard – niet uitsluitend bepaald door de inspanningen binnen een arrondissement.

10.3.2 'Aard' van de zaken

Uitsplitsing van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar leden *binnen* de mensenhandelpenaliteit(en) in het Wetboek van Strafrecht³² levert de in Tabel 10.4 weergegeven resultaten op.

Tabel 10.4 'Type' mensenhandel, per jaar van registratie³³

'Type' mensenhandel	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
250ter/a lid 1	31	20%	60	27%	22	16%	4	2%	3	1%
250ter/a lid 2	123	79%	160	73%	41	30%	27	14%	19	7%
273a/f lid 1	nvt	nvt	nvt	nvt	25	18%	59	30%	99	35%
273a/f lid 3	2	1%	nvt	nvt	46	33%	106	53%	148	53%
273a/f lid 4	nvt	nvt	nvt	nvt	4	3%	1	0%	8	3%
273f lid 5	nvt	nvt	nvt	nvt	–	–	2	1%	3	1%
<i>Totaal</i>	<i>156</i>	<i>100%</i>	<i>220</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i>	<i>199</i>	<i>100%</i>	<i>280</i>	<i>100%</i>

De meeste mensenhandelzaken in de periode 2003 tot en met 2007 betreffen gekwalificeerde mensenhandel: zaken waarbij twee of meer personen in vereniging handelen, of een slachtoffer betrokken is dat jonger is dan 16 jaar, of ernstig fysiek letsel is toegebracht. Ook ongekwalificeerde mensenhandel komt in die periode vrij frequent voor. In 2007 werden acht zaken geregistreerd onder 273a/f lid 4 (mensenhandel in vereniging gepleegd, waarbij *tevens* een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken is), en drie in 2007 ingeschreven zaken betreffen

³¹ In Den Bosch nam het aantal zaken na 2004 jaarlijks af.

³² Wellicht ten overvloede: registratie, dagvaarding of veroordeling onder art. 250ter/a lid 2 Sr of art. 273f lid 3, 4, 5 of 6 Sr betreft de strafverzwarende omstandigheden waaronder mensenhandel is gepleegd.

³³ Art. 250ter/a lid 3 Sr, art. 273a lid 5 Sr en art. 273a/f lid 6 Sr worden in de tabel niet genoemd omdat zij in de desbetreffende periode niet voorkomen.

art. 273f lid 5 (mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel als gevolg). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt in de tabellen uitsluitend onderscheid gemaakt tussen ongekwalificeerde mensenhandel (mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheid) en gekwalificeerde mensenhandel (mensenhandel met strafverzwarende omstandigheid). Specifieke bepalingen van het Wetboek van Strafrecht worden niet genoemd.

Mensenhandel wordt vaak in combinatie met andere delicten gepleegd.³⁴ Een zaak kan dan ook meerdere feiten betreffen. Tabel 10.5 geeft een overzicht van de zwaarste geregistreerde feiten per (mensenhandel)zaak.³⁵ Als 'zwaarste feit' geldt het feit met de zwaarste strafbedreiging. De term geeft geen kwalitatief oordeel over het delict.

Tabel 10.5 Zwaarste geregistreerde feit, per jaar van registratie

Zwaarste geregistreerde feit per mensenhandelzaak	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	14	9%	26	12%	16	12%	36	18%	36	13%
Overig geweld	2	1%	13	6%	7	5%	3	1%	12	4%
Ongekwalificeerde mensenhandel	23	15%	43	20%	37	27%	45	23%	70	25%
Gekwalificeerde mensenhandel	109	70%	131	60%	76	55%	110	55%	151	54%
Overige misdrijven ³⁶	8	5%	7	2%	2	1%	5	2%	11	4%
<i>Totaal</i>	156	100%	220	100%	138	100%	199	100% ³⁷	280	100%

Mensenhandel is in de afgelopen jaren in rond de 80% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict. In de gevallen dat er, naast mensenhandel, een (nog) zwaarder misdrijf aan de orde was, betrof dat meestal een vorm van seksueel geweld. In 2007 was seksueel geweld in 13% van de mensenhandelzaken het zwaarste geregistreerde delict.

Na een – geleidelijke – afname van (registratie van) mensenhandel in combinatie met 'deelname aan een criminele organisatie' (art. 140 Sr), tot die in 2005 in het geheel niet voorkwam, kwam een dergelijke combinatie in 2006 en 2007 wel weer voor, namelijk 29, respectievelijk, 65 keer (dat is in 14% respectievelijk 23% van de gevallen). Er lijkt, zoals al in de Zesde rap-

34 Zoals mensensmokkel, (poging tot) verkrachting of medeplegen daarvan, wapenbezit of -gebruik, (poging tot) opzettelijke vrijheidsberoving of medeplegen daarvan en delicten op het gebied van drugs, het maken en gebruiken van (ver)vals(t)e reispassen en mishandeling en bedreiging. Zie NRM3 en NRM5.

35 De indeling die het CBS hanteert en waarbij per zaak het feit met de zwaarste strafbedreiging 'prevaleert', is aangepast door van mensenhandel een aparte categorie te maken. Bij combinaties van delicten met gelijke strafbedreiging is mensenhandel als zwaarste feit opgenomen in het overzicht. Mocht er dan nog sprake zijn van meerdere feiten met eenzelfde strafbedreiging, dan prevaleert een eerder gepleegd feit.

36 Het betreft bijvoorbeeld (mensenhandel in combinatie met) vermogensdelicten, vernieling/verstoring van de openbare orde, fraude, omkoping van een ambtenaar, valse aangifte, bigamie, dronken voeren van een minderjarige of onttrekking van een minderjarige aan het gezag. Zie ook NRM3.

37 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

portage van de NRM werd geconcludeerd, dus inderdaad niet alleen te worden geïnvesteerd in ‘korte klapzaken’ of in solistisch opererende verdachten.

10.3.3 Afhandeling door het Openbaar Ministerie

Tabel 10.6 bevat, per jaar van inschrijving, een overzicht van de aantallen door het OM ingeschreven zaken waarin de verdachte in preventieve hechtenis is genomen.

Tabel 10.6 Preventieve hechtenis, per jaar van registratie³⁸

Preventieve hechtenis	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	130	83%	161	73%	102	74%	151	76%	236	84%
Nee	26	17%	59	27%	36	26%	48	24%	44	16%
<i>Totaal</i>	<i>156</i>	<i>100%</i>	<i>220</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i>	<i>199</i>	<i>100%</i>	<i>280</i>	<i>100%</i>

In 2007 zat 84% van de verdachten aanvankelijk in preventieve hechtenis.³⁹ Dit percentage is vanaf 2004 jaarlijks licht gestegen.

In het voorgaande ging het telkens om de bij het OM *ingeschreven* strafzaken. In Tabel 10.7 gaat het om de in diezelfde jaren door het OM *afgehandelde* zaken.⁴⁰

Dagvaarden was, nog sterker dan in voorgaande jaren, in 2007 weer verreweg de meest frequent toegepaste afhandeling (in 2007 in 85% van de zaken). Meestal (81% van de zaken) werd gedagvaard (mede) voor mensenhandel. In 4% van de zaken werd niet voor mensenhandel, maar uitsluitend voor andere feiten gedagvaard. Het aantal onvoorwaardelijke septs nam weer - en nu vrij fors - af, en vond in 2007 in 12% van de gevallen plaats. Het ging daarbij voornamelijk om technische septs.

Daar waar sprake was van verdenking van ongekwalificeerde mensenhandel werd vaker onvoorwaardelijk gesept dan daar waar sprake was van strafverzwarende omstandigheden.

38 Ook hier kleine wijzigingen ten opzichte van de cijfers die in de vorige rapportage werden gepresenteerd.

39 Tabel 9.9 bevat gegevens over detentie die zijn verkregen uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek. De cijfers uit beide tabellen zijn echter niet te vergelijken, omdat het jurisprudentieonderzoek gebaseerd is op seksuele uitbuitingszaken waarover de rechter in 2007 in eerste instantie uitspraak deed, terwijl in Tabel 10.6 alle mensenhandelzaken (inclusief gevallen van overige uitbuiting) zijn opgenomen die in 2007 door het OM zijn ingeschreven. Onbekend is hoeveel van deze ingeschreven zaken ook in 2007 door de rechter zijn afgedaan.

40 Dat er in 2006 meer zaken door het OM zijn afgehandeld dan er bij het OM ingeschreven waren lijkt misschien vreemd, maar wordt veroorzaakt doordat er geen cohort gevolgd is en het OM niet altijd in hetzelfde jaar dat een zaak is ingeschreven een besluit neemt over de vervolging. Ook in deze tabel overigens weer (kleine) verschillen met in eerdere rapportages gepresenteerde cijfers.

Tabel 10.7 Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling

Afhandeling	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Dagvaarding mensenhandel ⁴¹	116	66%	175	71%	95	71%	154	74%	180	81%
Onvoorwaardelijk sepot ⁴²	42	24%	61	25%	28	21%	41	20%	27	12%
Dagvaarding andere feiten ³⁴	11	6%	4	2%	2	1%	10	5%	8	4%
Overdracht ⁴⁴	2	1%	2	1%	1	1%	1	0%	4	2%
Voeging ⁴⁵	4	2%	1	0%	2	1%	1	0%	1	1%
Voorwaardelijk sepot ⁴⁶	–	–	2	1%	4	3%	–	–	–	–
Transactie ⁴⁷	–	–	1	0%	2	1%	–	–	1	1%
<i>Totaal</i>	<i>175</i>	<i>100%</i>	<i>246</i>	<i>100%</i>	<i>134</i>	<i>100%⁴⁸</i>	<i>207</i>	<i>100%⁴⁹</i>	<i>221</i>	<i>100%</i>

De gegevens van OM-data geven geen inzicht in het type voeging waarvan sprake is. Een voeging door het OM kan ‘ad informandum’ of ‘ter berechting’ gebeuren. Het soort voeging heeft gevolgen voor de afhandeling van het gevoegde feit. Een voeging ter berechting betekent dat het feit samen met een ander feit (dat wil zeggen een ander parketnummer) op één tenlastelegging wordt gedagvaard. In feite is een ter berechting voeging dus ook een afdoening door dagvaarding. Een ad informandum gevoegd delict wordt niet ten laste gelegd, maar bij een andere zaak gevoegd, met als doel dat de rechter het feit kan laten meewegen bij het bepalen van de strafmaat. Dit kan door de rechter alleen meegenomen worden als de verdachte het feit erkent. Aangezien een voeging ter berechting een dagvaarding van het gevoegde feit betekent, en een ad informandum gevoegd feit niet gedagvaard wordt, zou het relevant zijn te weten of een voeging ter berechting dan wel ad informandum is geschied.

41 Het betreft een dagvaarding waarop uitsluitend of ook mensenhandel vermeld staat.

42 Een sepot is een beslissing van het OM om niet te vervolgen.

43 Het betreft zaken waarbij, ondanks eerdere verdenking van (en registratie onder) mensenhandel, uiteindelijk geen mensenhandel ten laste is gelegd, maar wel een of meer andere strafbare feiten.

44 Naar een ander arrondissement of naar het buitenland.

45 Voeging is het samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één zaak.

46 Voorwaardelijk sepot is voorwaardelijk uitstel over de beslissing van het OM om te vervolgen.

47 Transactie of schikking is het (vrijwillig) betalen van een geldbedrag aan het OM, waarna het OM afziet van vervolging.

48 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

49 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

10.3.4 Afdoening door de rechter

Zoals uit de cijfers van vorige paragraaf blijkt, zijn in 2007 280 zaken bij het OM ingeschreven waarin (mede) sprake was van verdenking mensenhandel. In datzelfde jaar zijn 221 zaken door het OM afgehandeld, 180 met een dagvaarding.

Tabel 10.8 geeft, per jaar van afdoening, een overzicht van de rechterlijke beslissingen. Uit die tabel blijkt dat in 2007 de rechter (in eerste aanleg) 120 zaken behandelde waarin (onder meer) mensenhandel ten laste is gelegd. Dit aantal lijkt niet in overeenstemming met het aantal zaken (108) dat is opgenomen in het BNRM-jurisprudentieonderzoek. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag, met name het feit dat het jurisprudentieonderzoek van BNRM zich uitsluitend richt op zaken van seksuele uitbuiting, terwijl in de gegevens van OM-data ook uitbuitingszaken in andere sectoren betrokken zijn ('overige uitbuiting'). Zie voor uitgebreide informatie over deze en andere verklaringen, alsmede voor de resultaten van het BNRM-jurisprudentieonderzoek (zie Hoofdstuk 11).

Tabel 10.8 Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening

Afdoening	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Veroordeling										
– (mede) voor mensenhandel	79	69%	116	77%	82	71%	70	70%	73	61%
– uitsluitend overige delicten	25	22%	19	13%	17	15%	20	20%	24	20%
<i>Totaal</i>	104	90% ⁵⁰	135	89% ⁵¹	99	86%	90	90%	97	81%
Volledige vrijspraak	5	4%	11	7%	13	11%	9	9%	14	12%
Ovar*	–	–	1	1%	–	–	–	–	–	–
Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	–	–	–	–	2	2%
OM niet-ontvankelijk	1	1%	–	–	–	–	–	–	1	1%
T.t.z. gevoegd**	5	4%	4	3%	3	3%	–	–	4	3%
Overige beslissingen	–	–	–	–	–	–	1	1%	2	2%
<i>Totaal</i>	115	100%	151	100% ⁵²	115	100%	100	100%	120	100% ⁵³

* ontslag van alle rechtsvervolging

** ter terechtzitting gevoegd

50 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

51 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

52 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

53 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

In 2007 verklaarde de rechtbank Almelo zich onbevoegd in de zaak Sneep^{NRM5}.⁵⁴ In deze zaak heeft dat geleid tot het opheffen van de voorlopige hechtenis. Uiteindelijk stonden in juni 2008 zes verdachten terecht in deze zaak voor de Rechtbank Almelo, en werden zij alle veroordeeld voor mensenhandel. De uitspraken zijn nog niet onherroepelijk. De inhoudelijke behandeling van het hoger beroep wordt niet eerder voorzien dan in het najaar van 2009.

In 2007 blijkt bijna een derde van de verdachten (32%) te zijn vrijgesproken voor mensenhandel. Dit percentage vrijspraken bestaat uit gevallen van volledige vrijspraak (12%) en zaken waarin verdachten wel veroordeeld zijn voor andere delicten, zoals seksueel geweld en overig geweld (20%). In al die gevallen volgde dus een vrijspraak voor mensenhandel. Net als in voorgaande jaren resulteerde ook in 2007 echter een grote meerderheid van de gedagvaarde zaken in een veroordeling (81%), al ligt dit percentage wel lager dan de voorgaande jaren. Dit totale aantal veroordelingen is voor BNRM minder relevant dan het aantal veroordelingen voor mensenhandel. Het totale aantal omvat immers zowel veroordelingen voor mensenhandel als veroordelingen voor andere feiten. Hierboven werd al vermeld dat in 2007 20% van de verdachten uitsluitend voor andere delicten dan mensenhandel veroordeeld zijn. Dit betekent dus dat slechts in 61% van de gevallen een veroordeling voor mensenhandel volgt. De overige vormen van afdoening kwamen in 2007 incidenteel voor. Overigens zegt ook hier 'ter terechtzitting gevoegd' niets over de inhoudelijke afdoening. Het geeft slechts iets aan over de procedure.

10.3.5 Afdoening naar zwaarste feit

Tabel 10.9 geeft een overzicht van de aard van de afdoening in eerste aanleg naar het zwaarste feit in de tenlastelegging.⁵⁵

Tabel 10.9 Afdoening in eerste aanleg naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit in de tenlastelegging	Soort uitspraak	2003	2004	2005	2006	2007
Ongekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	10 (91%)	21 (87%)	22 (85%)	12 (80%)	15 (60%)
	Vrijspraak	1	2	2	3	4
	Ovar*	–	1	–	–	–
	Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	1
	T.t.z. gevoegd**	–	–	2	–	3
	Overige beslissingen***	–	–	–	–	2
<i>Totaal</i>		<i>11</i>	<i>24</i>	<i>26</i>	<i>15</i>	<i>25</i>

54 Op 25 mei 2007 verklaart de Rb. Almelo zich onbevoegd; de rechtbank fungeert als nevenzittingsplaats van andere rechtbank maar het OM heeft de verdachte gedagvaard voor de Rb. Almelo. Tegen deze uitspraak heeft verdachte hoger beroep ingesteld bij het Hof Arnhem. Op dit appel was nog niet beslist op 11 juni 2007, de datum waarop het OM de zaak aanhangig maakte bij de Rb. Utrecht (zitting houdende te Almelo). Op 11 juni is het OM door de Rb. Utrecht daarom niet-ontvankelijk verklaard in zijn recht tot strafvervolgung.

55 Alleen bij de wat beter gevulde cellen (tien of meer) zijn ook percentages opgenomen.

Zwaarste feit in de tenlastelegging	Soort uitspraak	2003	2004	2005	2006	2007
Gekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	80 (89%)	95 (91%)	53 (82%)	58 (91%)	60 (85%)
	Vrijspraak	4	6	11 (17%)	5	10 (14%)
	OM niet-ontvankelijk	1	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	5	3	1	–	1
	Overige beslissingen***	–	–	–	1	–
	<i>Totaal</i>	90	104	65	64	71
Seksueel geweld	Veroordeling	9	8	17 (100%)	12 (92%)	17 (100%)
	Vrijspraak	–	2	–	1	–
	OM niet-ontvankelijk	–	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	–	1	–	–	–
	<i>Totaal</i>	9	11	17	13	17
Overig geweld	Veroordeling	2	3	6	6	5
	Vrijspraak	–	1	–	–	1
	Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	1
	<i>Totaal</i>	2	4	6	6	7
Overige	Veroordeling	3	8	1	2	–
	<i>Totaal</i>	3	8	1	2	–
<i>Totaal</i>	Veroordeling	104 (90%)	135 (89%)	99 (86%)	90 (90%)	97 (81%)
	Vrijspraak	5	11 (7%)	13 (11%)	9	14 (12%)
	Ovar	–	1	–	–	–
	OM niet-ontvankelijk	1	–	–	–	1
	Dagvaarding nietig	–	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	5	4	3	–	4
	Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	2
	Overige beslissingen	–	–	–	1	2
	<i>Totaal</i>	115	151	115	100	120

* ontslag van alle rechtsvervolgning

** ter terechtzitting gevoegd

*** zaak uit 2006 is geregistreerd als 'zaak beëindigd verklaard'. De twee zaken uit 2007 zijn inmiddels omgezet naar zaken waarin een strafoplegging heeft plaatsgevonden.

10.3.6 Veroordeling wegens mensenhandel

Opgelegde straffen

Tabel 10.10 bevat een overzicht van de aard van de opgelegde straffen in die gevallen waarin de verdachten veroordeeld werden (mede) wegens mensenhandel. Anders dan Tabel 10.9 is deze tabel niet ingedeeld naar zwaarste feit in de ten laste legging, maar baseert de tabel op het aantal zaken waarin voor mensenhandel is veroordeeld. Omdat mensenhandel niet in

alle gevallen het zwaarste feit is, kan het aantal opgelegde hoofdstraffen niet worden vergeleken met het aantal veroordelingen uit Tabel 10.9. Zaken waarin wel (mede) voor mensenhandel is gedagvaard, maar waar de veroordeling die daarop volgde geen mensenhandel betrof, blijven hier buiten beschouwing.

Tabel 10.10 *Opgelegde straffen, per jaar*⁵⁶

Veroordeeld voor	Opgelegde hoofdstraf ⁵⁷	2003	2004	2005	2006	2007
Ongekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf ⁵⁸	–	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	1	–	2	1	–
	Vrijheidsstraf ⁵⁹	12 (67%)	20 (87%)	26 (87%)	18 (95%)	15 (94%)
	Taakstraf ⁶⁰	3	3	2	–	1
	Geldboete ⁶¹	2	–	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>18</i>	<i>23</i>	<i>30</i>	<i>19</i>	<i>16</i>
Gekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf	1	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	2	3	–	–	2
	Vrijheidsstraf	52 (85%)	83 (89%)	50 (96%)	45 (88%)	54 (96%)
	Taakstraf	4	5	2	6	1
	Geldboete	2	2	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>61</i>	<i>93</i>	<i>52</i>	<i>51</i>	<i>57</i>
<i>Totaal veroordelingen</i>	Geen hoofdstraf	1	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	3	3	2	1	2
	Vrijheidsstraf	64 (81%)	103 (89%)	76 (93%)	63 (90%)	69 (95%)
	Taakstraf	7	8	4	6	2
	Geldboete	4	2	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>79</i>	<i>116</i>	<i>82</i>	<i>70</i>	<i>73</i>

56 Ook in deze tabel weer verschillen met de in eerdere rapportages gepresenteerde gegevens. Deze zijn op sommige punten aanzienlijk.

57 Het gaat om *onvoorwaardelijke* straffen, tenzij anders vermeld.

58 Er kan wel een bijkomende straf zijn opgelegd (bijvoorbeeld verbeurdverklaring), of een maatregel (bijvoorbeeld TBS). De rechter kan, anders dan de term doet vermoeden, ook alleen een 'bijkomende' straf opleggen (art. 9 lid 5 Sr). In de gegevens die BNRM ontving van OM-data is het opleggen van een TBS-maatregel niet apart geregistreerd.

59 In deze tabel zijn combinaties van een vrijheidsstraf met een geldboete of een taakstraf opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'.

60 Combinaties van een taakstraf met een vrijheidsstraf zijn in deze tabel opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'. De combinatie van een taakstraf en een geldboete is in deze tabel opgenomen onder de categorie 'taakstraf'.

61 In deze tabel zijn combinaties van een vrijheidsstraf met een geldboete opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'.

Vrijheidsstraffen

In 2007 werden in 69 (dat is 95%) van 73 zaken waarin (mede) veroordeeld werd voor mensenhandel, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Vrijheidsstraf is daarmee, net als in voorgaande jaren, de meest opgelegde hoofdstraf. Zeven keer werd de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gecombineerd met een onvoorwaardelijke taakstraf en één keer met een geldboete. De combinatie van een geldboete en een taakstraf kwam in 2007 niet voor. In de periode van 2002 tot en met 2006 bedroeg het totale aantal vrijheidsstraffen dat werd opgelegd in combinatie met een (onvoorwaardelijke) taakstraf vijftien. Acht keer werd in die periode een vrijheidsstraf gecombineerd met een (onvoorwaardelijke) geldboete en twee keer werden een boete en een taakstraf gecombineerd opgelegd. Andere hoofdstraffen, zoals taakstraffen of geldboetes alleen komen in 2007 nauwelijks of niet voor. De gemiddelde duur van die vrijheidsstraf was in dat jaar ruim 19 maanden (592 dagen) bij veroordeling voor ongekwalificeerde mensenhandel en ongeveer 21 maanden (642 dagen) bij veroordeling voor mensenhandel met strafverzwarende omstandigheden.

Wellicht sprekender is het overzicht in Tabel 10.11, waarin de opgelegde vrijheidsstraffen in duurcategorieën zijn weergegeven.

Tabel 10.11 *Opgelegde vrijheidsstraffen in duurcategorieën, per jaar*

(Mede) veroordeeld voor	Duur vrijheidsstraf	2003	2004	2005	2006	2007
Ongekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	6 (50%)	9 (45%)	10 (38%)	12 (67%)	7 (47%)
	1 tot 4 jaar	6 (50%)	10 (50%)	15 (58%)	4 (22%)	8 (53%)
	Meer dan 4 jaar	–	1 (5%)	1 (4%)	2 (11%)	–
	<i>Totaal</i>	12	20	26	18	15
Gekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	19 (36%)	34 (41%)	20 (40%)	19 (42%)	16 (30%)
	1 tot 4 jaar	25 (48%)	41 (49%)	20 (40%)	23 (51%)	35 (65%)
	Meer dan 4 jaar	8 (15%)	8 (10%)	10 (20%)	3 (7%)	3 (6%)
	<i>Totaal</i>	52	83	50	45	54
<i>Totaal</i>	Tot 1 jaar	25 (38%)	43 (42%)	30 (40%)	31 (49%)	23 (33%)
	1 tot 4 jaar	31 (48%)	51 (50%)	35 (45%)	27 (43%)	43 (62%)
	Meer dan 4 jaar	8 (12%)	9 (9%)	11 (15%)	5 (8%)	3 (5%)
	<i>Totaal</i>	64 (100%)	103 (100%)	76 (100%)	63 (100%)	69 (100%)

In 2007 is een derde van de in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraffen van een duur tot één jaar. Dat aantal is minder dan in 2006, terwijl het aandeel straffen van één tot vier jaar toenam (62% in 2007 tegen 43% in 2006).

In de zwaarste categorie (strafoplegging van meer dan vier jaar) lijkt een neerwaartse lijn te zien.

Het voorgaande gaat om veroordelingen voor mensenhandel. Bezien naar zwaarste feit waarvoor in een mensenhandelzaak veroordeeld werd, werd in 2007 de hoogste gemiddelde vrijheidsstraf opgelegd bij seksueel geweld als zwaarste feit waarvoor veroordeeld werd. Deze bedroeg 1284 dagen (SD: 1790) oftewel ruim 42 maanden (drieënehalf jaar).⁶² In voorgaande jaren werd de hoogste gemiddelde vrijheidsstraf opgelegd bij geweld als zwaarste feit.

10.4 Hoger beroep in cijfers

OM-data bevat uitsluitend informatie over afdoening in eerste aanleg. Via de afdeling SIBA van het WODC ontving BNRM informatie over de afdoening van mensenhandelzaken in hoger beroep in de periode 1997 tot en met 2007, evenals een aantal kerngegevens over 2008, die zijn weergegeven in Tabel 10.12. De informatie komt uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD), een database bedoeld voor gebruik ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen en monitoren van beleid. De database wordt periodiek gevuld vanuit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS).

Tabel 10.12 Kerngegevens hoger beroep

Strafzaken in hoger beroep	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal afdoeningen in hoger beroep	19	35	40 ⁶³	22 ⁶⁴	9
Aantal veroordelingen in hoger beroep	16	34	36	19	9
Aantal opgelegde onv. vrijheidsstraffen in hoger beroep	15	29	32	17	9
Aantal opgelegde taakstraffen in hoger beroep	1	4	0	0	0

Wat betreft de afdoening in hoger beroep lijken de cijfers in 2008 een enorme teruggang weer te geven ten opzichte van de jaren ervoor. Deze gegevens zijn echter ietwat misleidend, aangezien er in de registratie van hoger beroepszaken in de database met een flinke vertraging gebeurt. De cijfers van 2008 zijn dus nog niet compleet en ook de gegevens van 2007 zullen hoogstwaarschijnlijk in de toekomst nog worden aangepast. De cijfers in het vervolg van deze paragraaf hebben betrekking op de jaren tot en met 2007.

OM-data geeft wel informatie over de vraag of er in een zaak beroep is aangetekend en, zo ja, door wie. Tabel 10.13 geeft een overzicht.⁶⁵

62 Dit betreft in totaal vijf zaken.

63 Verderop in deze paragraaf worden 39 afdoeningen in hoger beroep gemeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens en de andere tabellen in het hoofdstuk.

64 Verderop in deze paragraaf worden 15 afdoeningen in hoger beroep gemeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor kerngegevens en de andere tabellen in het hoofdstuk.

65 Ook hier weer (kleine) verschillen met cijfers in de voorgaande rapportages.

Tabel 10.13 *Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)*

Beroep aangetekend	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Geen	68	59%	91	60%	60	52%	57	57%	66	55%
Alleen door OvJ	6	5%	6	4%	11	10%	6	6%	14	12%
Alleen door verdachte	28	24%	46	30%	26	23%	26	26%	32	27%
Door beide partijen	13	11%	8	5%	18	16%	11	11%	8	7%
<i>Totaal</i>	<i>115</i>	<i>100%⁶⁶</i>	<i>151</i>	<i>100%⁶⁷</i>	<i>115</i>	<i>100%⁶⁸</i>	<i>100</i>	<i>100%</i>	<i>120</i>	<i>100%⁶⁹</i>

Uit de tabel blijkt dat in 2007 in 46% van de gevallen beroep werd aangetekend, meestal (mede) door de verdachte. Het percentage schommelt door de jaren heen licht.

In de genoemde periode van elf jaar zijn er volgens de OBJD-registratie in hoger beroep 267 zaken afgedaan waarbij sprake is van één of meer feiten mensenhandel. Twee zaken waarbij de uitspraak ontbreekt zijn verwijderd. In Tabel 10.14 is te zien in welke jaren de resterende 265 zaken zijn afgedaan.

Tabel 10.14 *Aantal afdoeningen in hoger beroep, per jaar van afdoening*

Jaar	N	%
1997	21	8%
1998	24	9%
1999	14	5%
2000	22	8%
2001	23	9%
2002	23	9%
2003	30	11%
2004	19	7%
2005	35	13%
2006	39	15%
2007	15	6%
<i>Totaal</i>	<i>265</i>	<i>100%</i>

Bron: OBJD.

- 66 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.
- 67 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.
- 68 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.
- 69 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

Omdat het jaarlijks om kleine aantallen gaat, wordt hieronder gerapporteerd over twee tijdsperiodes: 1997 tot en met 2002 (127 zaken) en 2003 tot en met 2007 (138 zaken). In Tabel 10.15 is te zien hoe de zaken zijn afgedaan.

Tabel 10.15 Soort afdoening in hoger beroep, per periode van afdoening

Afdoening	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Veroordeling	118	93%	119	86%	237	90%
Vrijspraak	7	5%	15	11%	22	8%
OM niet-ontvankelijk	2	2%	4	3%	6	2%
<i>Totaal</i>	<i>127</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i>	<i>265</i>	<i>100%</i>

Uit het overzicht blijkt dat rond de 90% van de zaken resulteert in een veroordeling en dat in 8% van de zaken een vrijspraak volgt. In 2% van de gevallen wordt het OM niet-ontvankelijk verklaard.

Tabel 10.16 geeft een indeling van hoger beroepszaken naar zwaarste feit waarvoor in beroep is gegaan en waarover het hof geoordeeld heeft.⁷⁰

Tabel 10.16 Zwaarste feit in hogere beroepszaken, per periode van afdoening

Zwaarste feit	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ongekwalificeerde mensenhandel	74	58%	72	52%	146	55%
Gekwalificeerde mensenhandel	19	15%	30	22%	49	18%
Seksueel geweld	20	16%	13	9%	33	12%
Overig geweld	2	2%	6	4%	8	3%
Overige misdrijven	12	9%	17	12%	29	11%
<i>Totaal</i>	<i>127</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i> ⁷¹	<i>265</i>	<i>100%</i> ⁷²

Bron: OBJD.

Mensenhandel is in bijna driekwart van de zaken het zwaarste feit dat in hoger beroep behandeld wordt. In ongeveer een kwart van de zaken is het zwaarste feit niet een mensenhan-

70 Ook hier is bij feiten van 'gelijke zwaarte' (volgens de CBS indeling) gekozen voor een mensenhandelfeit. Bij andersoortige feiten met een gelijke zwaarte kiest WODC/SiBa voor (seksueel) geweld boven overige misdrijven.

71 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

72 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

delfeit. In de hoger beroepszaken is ongekwalificeerde mensenhandel veel vaker het zwaarste feit dat behandeld wordt dan gekwalificeerde mensenhandel.

Tabel 10.17 geeft een overzicht van de afdoening in hoger beroep naar het zwaarste feit waarvoor in hoger beroep is gegaan en waarover het hof geoordeeld heeft. Percentages zijn alleen vermeld bij de wat beter gevulde cellen.⁷³

Tabel 10.17 Afdoening in hoger beroep naar zwaarste feit, per periode van afdoening

Zwaarste feit		1997 t/m 2002	2003 t/m 2007	Totaal
Ongekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	71 (96%)	67 (93%)	138 (95%)
	Vrijspraak	3	3	6
	OM niet-ontvankelijk	0	2	2
	<i>Totaal</i>	74	72	146
Gekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	18 (95%)	18 (60%)	36 (73%)
	Vrijspraak	1	10	11 (22%)
	OM niet-ontvankelijk	–	2	2
	<i>Totaal</i>	19	30	49
Seksueel geweld	Veroordeling	19 (95%)	12 (92%)	31 (94%)
	Vrijspraak	–	1	1
	OM niet-ontvankelijk	1	–	1
	<i>Totaal</i>	20	13	33
Overig geweld	Veroordeling	2	6	8
	<i>Totaal</i>	2	6	8
Overige misdrijven	Veroordeling	8	16 (94%)	24 (83%)
	Vrijspraak	3	1	4
	OM niet-ontvankelijk	1	–	1
	<i>Totaal</i>	12	17	29
<i>Totaal</i>	<i>Veroordeling</i>	118	119	237
	<i>Vrijspraak</i>	7	15	22
	<i>OM niet-ontvankelijk</i>	2	4	6
	<i>Totaal</i>	127(100%)	138(100%)	265(100%)

Bron: OBJD

Veroordeling is veruit de meest voorkomende afdoening in mensenhandelzaken in hoger beroep (237 maal). Vrijspraak komt in hoger beroepszaken het meest voor in zaken waarin

73 Criterium: meer dan tien.

gekwalficeerde mensenhandel het zwaarste feit is (elf maal), al geldt dit bij uitstek voor de periode 2003 tot en met 2007.

Tabel 10.18 geeft de aard van de opgelegde straffen in de 237 hoger beroepszaken, waarin (mede) wegens mensenhandel is veroordeeld. Het gaat om *onvoorwaardelijke* hoofdstraffen, behalve in de categorie ‘alleen voorwaardelijk’.⁷⁴

Tabel 10.18 *Opgelegde straffen in hoger beroep, per periode van afdoening*

Soort straf	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Alleen voorwaardelijk	2	2%	4	3%	6	3%
Vrijheidsstraf	104	88%	105	88%	209	88%
Taakstraf	9	8%	7	6%	16	7%
Geldboete	3	3%	3	3%	6	3%
<i>Totaal</i>	<i>118</i>	<i>100%⁷⁵</i>	<i>119</i>	<i>100%</i>	<i>237</i>	<i>100%⁷⁶</i>

Bron: OBJD.

In 88% van de hoger beroepszaken in de totale periode, waarin (mede) veroordeeld is voor mensenhandel, wordt (ook) een *onvoorwaardelijke* vrijheidsstraf opgelegd. In 7% van de gevallen is de zwaarst opgelegde straf een taakstraf. Incidenteel wordt alleen een *voorwaardelijke* straf opgelegd, of een geldboete.

Tabel 10.19 *Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep in duurgecategorieën, per periode*

Duur vrijheidsstraf	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Tot 1 jaar	25	24%	40	38%	65	31%
1 tot 4 jaar	59	57%	45	43%	104	50%
Meer dan 4 jaar	20	19%	20	19%	40	19%
<i>Totaal</i>	<i>104</i>	<i>100%</i>	<i>105</i>	<i>100%</i>	<i>209</i>	<i>100%</i>

74 ‘Onvoorwaardelijke straffen’ in deze tabel zijn ofwel *onvoorwaardelijk*, of deels *onvoorwaardelijk*. Combinaties van *onvoorwaardelijke* vrijheidsstraf met andere straffen zijn opgenomen in de categorie *vrijheidsstraf*. Combinaties van *onvoorwaardelijke* taakstraf met boete of *voorwaardelijke* vrijheidsstraffen zijn opgenomen onder taakstraf. *Onvoorwaardelijke* boete in combinatie met *voorwaardelijke* vrijheidsstraffen staat onder geldboete.

75 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

76 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

Over de totale periode genomen bedraagt de opgelegde vrijheidsstraf in bijna een derde van de gevallen minder dan een jaar, in de helft van de gevallen één tot vier jaar en in 19% van de gevallen meer dan vier jaar.

10.5 Concentratie behandeling mensenhandelzaken

De Commissie Toedeling Zaakspakketten (Commissie van Dijk) rapporteerde in juni 2008 in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak over de vraag of, vanuit het oogpunt van kwaliteit en efficiency, concentratie van zaken bij gerechten moet plaatsvinden.⁷⁷ Volgens de Raad van de Rechtspraak is een aanpassing van de organisatie nodig om in te kunnen spelen op ontwikkelingen als steeds complexere zaken, een stijgende specialisatie bij OM en advocatuur en stijgende eisen aan de kwaliteit van de rechtspraak.⁷⁸

Het College van procureurs-generaal reageerde positief op het rapport van de Commissie van Dijk, en gaf aan op regioniveau een viertal specialismen waar onder mensenhandel te hebben belegd.⁷⁹ Ook de NRM geeft in een reactie op het rapport aan dat voor standaardzaken mensenhandel aansluiting kan worden gezocht bij de regioparketten. Megazaken zouden, volgens de NRM, bij een beperkt aantal rechtbanken en gerechtshoven moeten worden geconcentreerd.⁸⁰ Het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken is echter op voorhand niet bereid gevonden om mensenhandelzaken gericht toe te delen aan een beperkt aantal rechtbanken in Nederland. Met een vertegenwoordiger van het Landelijk Parket is afgesproken dat het OM in voorkomende gevallen zal aandringen op de concentratie van mensenhandelzaken.⁸¹

Al in de Vijfde rapportage heeft de NRM aanbevolen te overwegen of mensenhandel een specialisatie bij de Zittende Magistratuur zou moeten zijn. Specialisatie in en concentratie van de behandeling van mensenhandelzaken zou de kwaliteit van de rechtspraak zeker ten goede zou komen. Mensenhandel is immers een complex delict dat opbouw en borging van kennis en expertise vergt.⁸² Een belangrijk aspect hierbij is dat ten behoeve van SSR een basis- én een verdiepingscursus is ontwikkeld.⁸³

Anders dan de Commissie van Dijk adviseert, ligt volgens de NRM een strikte scheiding tussen het Landelijk Parket en Functioneel Parket voor mensenhandelzaken niet in de rede, gezien het feit dat dergelijke zaken door beide parketten worden aangeleverd.⁸⁴

77 Commissie Toedeling Zaakspakketten, 2008.

78 Raad voor de rechtspraak, Brief aan de minister van Justitie – Advies herziening gerechtelijke kaart, 2008. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

79 College van procureurs-generaal, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak – Rapport toedeling Zaakspakketten, 2008.

80 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

81 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b. Een andere reden hiervoor is de herziening van de gerechtelijke kaart van Nederland.

82 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

83 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

84 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

10.6 Internationale ontwikkelingen - Eurojust

Bilaterale en multilaterale samenwerking in strafzaken is van groot belang bij de aanpak van mensenhandel. Voor Nederland relevante ontwikkelingen in dit verband zijn beschreven in Hoofdstuk 8. Hieronder wordt nader ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot Eurojust, het EU-agentschap voor justitiële samenwerking.

Eurojust is een orgaan van de Europese Unie dat in 2002 is opgericht om de coördinatie tussen de bevoegde justitiële instanties van de EU-landen te bevorderen bij onderzoek en vervolging van ernstige vormen van internationale en georganiseerde criminaliteit. Een ander doel is om de samenwerking tussen bevoegde instanties te verbeteren, in het bijzonder door internationale rechtshulpverlening het vergemakkelijken van Europese aanhoudingsbevelen. Uit de aard van de taak van Eurojust betreft het zaken waarbij ten minste twee (Europese) landen betrokken zijn.

Het aantal zaken dat vanuit verschillende landen naar Eurojust wordt verwezen, stijgt nog steeds. In 2006 nam het aantal zaken met 31% toe ten opzichte van 2005 (588), tot 771. In 2007 nam het aantal zaken wederom toe, met 41% tot 1085 zaken⁸⁵ en 1193 zaken in 2008.

Het aantal verzoeken dat Nederland aan Eurojust deed, stijgt eveneens – van 21 in 2005 naar 31 in 2006, naar 70 in 2007, en naar 104 in 2008. Het aantal verzoeken *aan* Nederland steeg tot 2008 eveneens – van 95 in 2005 naar 131 in 2006, naar 162 in 2007; in 2008 betrof het 161 verzoeken aan Nederland. Deze verzoeken betreffen allerlei misdrijven en niet alleen mensenhandel.

Het aantal door Eurojust afgehandelde zaken waarbij Europol was betrokken, is in 2007 overigens bijna verviervoudigd, met 25 zaken in 2007 ten opzichte van zeven in 2006. In 2008 betrof het 30 zaken. Het aantal zaken waarbij niet-lidstaten werden betrokken, steeg ook aanzienlijk, vooral met Noorwegen, Zwitserland en, in het bijzonder, de VS, waar het aantal gevallen steeg van zes in 2006 naar 30 in 2007; in 2008 waren in 27 zaken staten buiten de EU betrokken. In 2007 betrof dat bijvoorbeeld een stijging in het aantal zaken waarbij Liechtenstein, Turkije, de Russische Federatie of Oekraïne betrokken waren.

Het aantal mensenhandel- en mensensmokkelzaken dat naar Eurojust werd verwezen bedroeg in 2005 nog 33.⁸⁶ In 2006 bedroeg het aantal mensenhandelzaken dat naar Eurojust werd verwezen, ongeveer net zo veel. Acht van de 30 operationele zaken in dat jaar betrof uitbuiting in de seksindustrie, en in drie zaken ging het om overige vormen van uitbuiting.⁸⁷

85 In zijn Jaarverslag 2006 (Eurojust, 2007) merkt Eurojust op dat het aantal zaken dat vanuit een aantal landen is verstuurd, aanzienlijk toeneemt, en in het bijzonder vanuit staten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden. Zij hebben bovengemiddelde aantallen zaken toegestuurd.

86 In de tekst van het Jaarverslag 2005 wordt alleen gesproken over mensenhandelzaken; uit de tabellen met getalsmatige informatie blijkt dat dit zowel mensenhandel- als mensensmokkelzaken betreft, en is een nadere verdeling niet gemaakt. Uit de getalsmatige informatie in het Jaarverslag 2006 blijkt dat het inderdaad gaat om 33 mensenhandelzaken die in 2005 naar Eurojust zijn verwezen, geen mensensmokkelzaken.

87 Jaarverslag 2006 (Eurojust, 2007).

In de jaren daarna betreft het merendeel van de naar Eurojust verwezen zaken uitbuiting in de seksindustrie.⁸⁸

In 2007 bedroeg het aantal mensenhandelzaken dat naar Eurojust werd verwezen 71, een stijging van bijna 150% ten opzichte van 2006.⁸⁹ In 2008 waren dit er weer iets meer: 83.

Binnen Eurojust vinden ook zogenoemde coördinatiebijeenkomsten plaats. Het doel van dergelijke bijeenkomsten is om in specifieke zaken de samenwerking te vergemakkelijken en actie te coördineren. In 2006 vonden in totaal 91 van zulke bijeenkomsten plaats, 25% meer ten opzichte van 2005. Zeven daarvan hadden betrekking op mensenhandel. In 2007 vond eenzelfde aantal coördinatiebijeenkomsten plaats, waarvan vijf betrekking hadden op ‘mensenhandel of –smokkel’. Dat waren er acht in 2008.

Eurojust organiseerde in mei 2008 in het Sloveense Portorož overigens een strategische vergadering inzake mensenhandel of -smokkel en getuigenbescherming, met ondersteuning van het Sloveense EU-voorzitterschap. Doel van deze vergadering was inzicht te verwerven in algemene criminele verschijnselen en de bijzondere mechanismen, standaarden en goede praktijken die vastgesteld en geïmplementeerd zijn – of moeten worden – om slachtoffers van mensenhandel of –smokkel tijdens onderzoek en vervolging te beschermen.⁹⁰

Eurojust heeft aangegeven te streven naar het opzetten van een expertisecentrum op het gebied van ‘mensenhandel en -smokkel’ en daaraan gerelateerde onderwerpen, bijvoorbeeld door te voorzien in zaakanalyses en informatie uit te wisselen, strategische en tactische vergaderingen te organiseren, een centraal contactpunt in te stellen voor vermiste personen, een juridische database op te zetten met een overzicht van beschikbare juridische instrumenten inzake mensenhandel en de samenwerking met andere Europese en internationale organisaties voor misdaadbestrijding op het gebied van mensenhandel te versterken.⁹¹

10.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Het Openbaar Ministerie heeft ook in de afgelopen jaren duidelijk ambities getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht. Mensenhandelzaken komen echter niet vanzelf op het bord van het Openbaar Ministerie. Om de ambities te verwezenlijken moet het Openbaar Ministerie gericht investeren in het verwerven van zaken. Om die reden is mensenhandel opgenomen in intensiveringsprogramma’s. Binnen de nieu-

88 De jaarverslagen van Eurojust over 2007 en 2008 maken geen duidelijk onderscheid tussen uitbuiting in de seksindustrie en uitbuiting in andere sectoren.

89 Het Jaarverslag 2007 (Eurojust, 2008) spreekt in dit verband over mensenhandel of –smokkel (in Engelse versie jaarverslag: *Trafficking in human beings*), naast een categorie ‘smokkel van illegale migranten’.

90 Jaarverslag Eurojust, 2008, p.25.

91 Jaarverslag Eurojust, 2007.

we regio's zijn regio-officieren functioneel die voor 50% van hun tijd zijn vrijgesteld voor de bestrijding van mensenhandel. Deze regio-officieren hebben ook een rol bij de verwerking van mensenhandelzaken. Recentelijk is binnen het Functioneel Parket een portefeuillehouder mensenhandel aangesteld, en is ook een advocaat-generaal tot portefeuillehouder mensenhandel benoemd. Binnen het Openbaar Ministerie vindt afstemming plaats in het zogenoemde portefeuillehoudersoverleg.

Aandachtspunten zijn de zorg voor de continuïteit binnen het Openbaar Ministerie, vooral waar de gespecialiseerde officieren elkaar snel opvolgen, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In de uitvoeringspraktijk blijkt er soms toch weinig tijd te zijn. Het is van belang dat er naast de regio-officieren ook op lokaal niveau voldoende expertise en capaciteit beschikbaar is.

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd en op punten verduidelijkt.

Nu vanaf 2005 ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar zijn gesteld onder de noemer 'mensenhandel', is het relevant geworden om een cijfermatig beeld te hebben over het voorkomen van deze vormen van het delict. Door de redactie van artikel 273f Sr is het niet mogelijk om dat te destilleren uit OM-data op grond van de artikelleden en -subonderdelen. Wel is bekend dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betroffen, en dat zich nog geen zaken hebben voorgedaan betreffende de verwijdering van organen.

In 2008 leidden 61% van de strafzaken met betrekking tot mensenhandel tot een veroordeling. Over de jaren 2003 tot en met 2007 valt een neerwaartse trend op ten aanzien van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan vier jaar. Deze trend lijkt niet in de pas te lopen met een toenemend politiek bewustzijn van de ernst van het delict mensenhandel, hetgeen onder meer heeft geleid tot verhoging van de strafmaat per 1 juli 2009.

Voor het eerst zijn ook de gegevens over hoger beroep weergegeven. Van de 265 tussen 1997 en 2007 in hoger beroep behandelde zaken, waarvan mensenhandel onderdeel uitmaakte, volgde in 237 zaken (89%) een veroordeling (mede) wegens mensenhandel. Over de totale periode werd in 19% van de hoger beroepzaken een vrijheidsstraf van meer dan vier jaar opgelegd. Voor zaken in eerste aanleg werd bijvoorbeeld in 2007 in 5% van de zaken een gevangenisstraf van meer dan vier jaar opgelegd.

De beschikbare cijfers in dit hoofdstuk hebben betrekking op het optreden van het Openbaar Ministerie in een bepaald tijdvak. Deze systematiek houdt de beperking in dat geen inzicht wordt gegeven in de behandeling van zaken vanaf het begin tot het eind. Teneinde een dergelijk inzicht wel te verkrijgen is het derhalve wenselijk een zogenoemde cohortanalyse te verrichten.

Bij de Raad van de Rechtspraak is aandacht voor de vraag of concentratie van zaken bij gerechten plaats moet vinden. Mensenhandel wordt als één van de onderwerpen genoemd in dit kader.



II Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie

II.1 Inleiding

Mensenhandel wordt onder meer aangepakt door de opsporing en vervolging van de daders. Uiteindelijk doet de strafrechter uitspraak en geeft een eindoordeel over hetgeen een verdachte ten laste is gelegd. Tot nu toe is en wordt veelal onderzoek gedaan naar de werkwijze van politie en OM: het traject vóórdat de zaak bij de rechter komt. Het eindresultaat, in de vorm van rechterlijke uitspraken, is echter nog niet eerder systematisch geanalyseerd. Het is van belang dat ook hier zicht op is, aangezien ook de wijze waarop de rechter omgaat met mensenhandelzaken van belang is bij een succesvolle aanpak daarvan.

BNRM heeft onderzoek gedaan naar de recente Nederlandse jurisprudentie op het terrein van mensenhandel in de seksindustrie. Jurisprudentie op het terrein van uitbuiting in andere sectoren (overige uitbuiting) is hierbij buiten beschouwing gelaten.¹ Het onderzoek betreft een kwalitatief en een kwantitatief deel.²

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van een completer beeld van de recente jurisprudentie. De vragen in het kwantitatieve onderdeel van het onderzoek betreffen onder meer het type mensenhandelzaken dat doorgaans voor de rechter wordt gebracht. Zijn dat vooral mensenhandelzaken die zich binnen Nederland afspelen, al dan niet met Nederlandse slachtoffers, of zaken die grensoverschrijdend zijn? Staan vooral pooiers terecht, of ook ronselaars of vervoerders? Betreffen het vooral zaken waarin slachtoffers aangifte hebben gedaan? En wat betekent het voor het bewijs als geen aangifte is gedaan? Navolgende paragrafen geven antwoorden op deze vragen en geven andere kwantitatieve, feitelijke resultaten van het onderzoek weer.

In het kwalitatieve deel wordt ook aandacht besteed aan de wijze van ten laste leggen, deelnemingsvormen, poging, strafverzwarende omstandigheden en de juridische kwalificatie van de verschillende onderdelen van art. 273f Sr.³ Ook de beoordeling door de rechter van de mogelijkheden voor slachtoffers om een vrije keuze te maken, mogelijke alternatieven en de rol daarvan bij de – al dan niet – bewezenverklaring zijn aandachtspunten in dit hoofdstuk. Een aantal onderwerpen is nader onderzocht. Dit betreft het oordeel van de rechter over de betrouwbaarheid van verklaringen van slachtoffers, de strafmotivering, de strafmaat en de door het slachtoffer gevorderde en toegekende schadevergoeding.

1 Zie hiervoor §12.6.

2 De onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage 2.

3 Aan een aantal van deze onderwerpen is ook aandacht besteed in Hoofdstuk 12, in verband met uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie.

Met de resultaten van dit onderzoek wordt beoogd een handvat te bieden voor de rechtspraktijk⁴ en een instrument te leveren ter bevordering van de rechtseenheid.

Het kwantitatieve deel betreft 108 vonnissen in eerste aanleg gewezen in 2007.⁵ Het gaat hierbij om 65 verschillende mensenhandelzaken waar minimaal één en maximaal zeven, en in totaal 108 verdachten zijn betrokken. BNRM heeft met medewerking van het LOVS alle ongeanonimiseerde uitspraken over 2007 ontvangen.⁶

Het kwalitatieve deel van het onderzoek bevat ook alle vonnissen en arresten sinds 2007 gewezen voor zover gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.⁷

In §11.2 worden eerst enkele cijfers over 2007 gepresenteerd: vrijspraken en veroordelingen, kwalificaties van mensenhandelfeiten, en delicten die – naast mensenhandel – ten laste zijn gelegd en bewezen verklaard. (Cijfers over verdachten en veroordeelde daders zijn opgenomen in Hoofdstuk 9).

In §11.3 wordt de inhoud van art. 273f Sr besproken, inclusief een kort overzicht van de internationale achtergronden van art. 273f Sr. §11.4 illustreert de toepassing van de mensenhandelbepaling in de (straf)rechtspraktijk met een aantal voorbeelden. §11.5 gaat nader in op strafverzwarende omstandigheden, en §11.6 behandelt poging en medeplichtigheid. Bewijsperikelen komen nader aan de orde in §11.7. In §11.8 worden cijfers over slachtoffers gepresenteerd. De strafmotivering wordt besproken in §11.9. Gegevens over schadevergoeding zijn opgenomen in §11.10 waarbij ook de mogelijkheid wordt bekeken hoe ten behoeve van schadevergoeding aan het slachtoffer een verband gelegd kan worden met ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies in §11.11.

11.2 Enige cijfers

11.2.1 Vrijspraken en veroordelingen

Van de 108 aangebrachte en bestudeerde zaken uit 2007 resulteerden 74 (69%) in een volledige of partiële veroordeling voor mensenhandel en 34 (31%) in een volledige vrijspraak voor mensenhandel. In 65 zaken (60%) was sprake van vrijspraak ten aanzien van in ieder geval één ten laste gelegd mensenhandelfeitel.

In vergelijking tot het percentage vrijspraken voor het delict verkrachting⁸ blijkt het percentage volledige vrijspraken voor mensenhandel (31%) relatief hoog. Ondanks het feit dat het

4 De gebruikte juridische begrippen zijn zoveel mogelijk met voorbeelden verduidelijkt zodat het hoofdstuk ook voor lezers werkzaam buiten de rechtspraktijk begrijpelijk is.

5 In 105 zaken waren dit vonnissen van de rechtbank. In drie zaken betrof dit vonnissen van de politierechter. Gelet op de ernst van dit delict is laatstgenoemde forumkeuze opmerkelijk.

6 Voor zover besproken uitspraken ook zijn gepubliceerd op www.rechtspraak.nl wordt in dit hoofdstuk een LJN-nummer genoemd.

7 Zulks uiteraard in de context van eerdere jurisprudentie.

8 De vergelijking met dit delict is gemaakt omdat ook verkrachting vaak moeilijk te bewijzen is. Ook bij ten laste gelegde verkrachtingen is regelmatig sprake van verklaringen van verdachte en (vermeend) slachtoffer die elkaar tegenspreken.

percentage vrijspraken voor ten laste gelegde verkrachtingen in de jaren 1995 tot en met 2007 varieert, met bijvoorbeeld 13% in 1995 en 2001, is het nooit hoger geweest dan 23% in 2007.

Tabel 11.1 Aantal veroordelingen en vrijspraken voor mensenhandel

	Veroordelingen voor mensenhandel		Vrijspraken voor mensenhandel	
	N	%	N	%
Volledig ⁹	43	40%	34	31%
Partieel ¹⁰	31	29%	31	29%
<i>Totaal</i>	74	69%	65	60%

N=108=100%

Omdat OM-data¹¹ een andere manier van registratie hanteert dan BNRM in dit hoofdstuk, verschillen de cijfers wat betreft – bijvoorbeeld – het aantal veroordelingen en vrijspraken. BNRM heeft alleen mensenhandelzaken in relatie tot uitbuiting in de seksindustrie in dit onderzoek meegenomen, terwijl in de cijfers van OM-data ook zaken met betrekking tot uitbuiting in andere sectoren zijn opgenomen. Daarnaast heeft OM-data één zaak geregistreerd als een vrijspraak, terwijl het in werkelijkheid een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel betreft. Dit verklaart het verschil tussen 73 (OM-data) en 74 (BNRM-onderzoek) veroordelingen wegens (mede) mensenhandel in 2007. De vrijspraken van OM-data zijn gebaseerd op volledige vrijspraken – voor alle ten laste gelegde feiten – en de vrijspraken volgens het BNRM zijn gebaseerd op volledige vrijspraken – voor mensenhandel. Dit zijn de voornaamste redenen die hebben geleid tot verschillen in cijfers. Deze verschillen zijn in Tabel 11.2 weergegeven:

Tabel 11.2 Verschil in cijfers OM en BNRM 2007¹²

Afdoening	OM		BNRM	
	N	%	N	%
Veroordeling	97	81%		
– mede voor mensenhandel	73	61%	74	69%
– uitsluitend overige delicten	24	20%		
Vrijspraak	14	12%	34	31%
Ovar	–	–	–	–
Rechter niet bevoegd	2	2%	–	–

9 Ten aanzien van alle ten laste gelegde mensenhandelfeiten.

10 Ten aanzien van minstens één van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten, maar niet allemaal.

11 OM-data is ontwikkeld door het Parket Generaal met het doel om snel bestuurlijke informatie op centraal niveau te kunnen leveren en te beschikken over een basisbestand voor onderzoek en analyse. Zie ook Hoofdstuk 9 en 10.

12 Zie ook Tabel 10.8.

Afdoening	OM		BNRM	
	N	%	N	%
OM niet ontvankelijk	1	1%	–	–
T.t.z. gevoegd	4	3%	–	–
Overige beslissingen	2	2%	–	–
<i>Totaal</i>	<i>120</i>	<i>100%</i>	<i>108</i>	<i>100%</i>

In OM-data wordt helaas niet geregistreerd of het om mensenhandel in de seksindustrie gaat, (beoogde) uitbuiting in een andere sector, of mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

Van stekkie tot stickie

In deze zaak, besproken in §12.6.2, was sprake van tewerkstelling van Bulgaren in hennepkwekerijen. Daarnaast zouden enkele werknemers seksueel zijn misbruikt. Zeven verdachten stonden terecht. Naast mensenhandel werden ook verkrachting¹³, mensensmokkel, het telen en bereiden van hennep en deelname aan een criminele organisatie ten laste gelegd.¹⁴ De ten laste gelegde mensenhandel had zowel betrekking op overige uitbuiting als op seksuele uitbuiting. De ten laste gelegde seksuele uitbuiting zag op (stelselmatige) verkrachting van één van de werknemers. Uit OM-data wordt in zaken als deze niet duidelijk of het gaat om een verdenking van seksuele uitbuiting dan wel andere gedwongen arbeid of diensten, of beide.

11.2.2 Kwalificaties van mensenhandelfeiten

In de bestudeerde vonnissen is ook nagegaan hoe de rechtbanken de 74 veroordelingen in mensenhandelzaken uit 2007 hebben gekwalificeerd. In totaal betreffen deze 74 veroordelingen 143 bewezen verklaarde mensenhandelfeiten van in totaal 228 ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Het percentage vrijspraken ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten ligt hoger – namelijk 37% – dan voor het aantal mensenhandelzaken – 31%. De 143 bewezen verklaarde feiten zijn als volgt door de rechtbanken gekwalificeerd:

Tabel 11.3 Kwalificaties bewezen verklaarde mensenhandelfeiten

Kwalificatie	N	%
Mensenhandel	30	21%
Mensenhandel, in vereniging	55	39%
Mensenhandel, meermalen gepleegd	15	10%
Mensenhandel, in vereniging, meermalen gepleegd	30	21%
Overig	13	9%
<i>Totaal</i>	<i>143</i>	<i>100%</i>

¹³ Verkrachting werd aan drie verdachten ten laste gelegd.

¹⁴ Rb. Rotterdam, 5 juli 2007, niet gepubliceerd. De Rb. Rotterdam veroordeelde de verdachten voor deze laatste drie delicten, maar achtte verkrachting en mensenhandel niet bewezen.

De categorie ‘overig’ bestaat uit ‘pogingen tot mensenhandel’, al dan niet ‘in vereniging’, ‘de voortgezette handeling van mensenhandel, meermalen gepleegd’, ‘medeplichtigheid aan mensenhandel’, al dan niet ‘in vereniging’ en ‘mensenhandel, terwijl de persoon ten aanzien van wie de feiten worden gepleegd de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, meermalen gepleegd’ al dan niet ‘in vereniging’.

11.2.3 Ten laste gelegde en bewezen verklaarde delicten anders dan mensenhandel

In Tabel 11.4 is te zien welke andere delicten in de 108 zaken naast mensenhandel ten laste zijn gelegd en welke bewezen zijn verklaard. Ook indien is vrijgesproken van alle ten laste gelegde mensenhandelfeiten kan veroordeeld zijn voor andere delicten.

Tabel 11.4 Ten laste gelegde en bewezen verklaarde overige delicten

Overige delicten	Tenlastelegging		Bewezenverklaring	
	N	%	N	%
Gewelddelicten ¹⁵	42	39%	28	26%
Zedendelicten ¹⁶	40	37%	22	20%
Witwassen, drugsdelicten, belastingontduiking	20	19%	20	19%
Vermogensdelicten ¹⁷	15	14%	9	8%
Mensensmokkel ¹⁸	13	12%	8	7%
Deelname criminele organisatie ¹⁹	11	10%	7	6%
Valsheidsdelicten ²⁰	7	6%	5	5%
Overtreden WWM	7	6%	4	4%
Overige misdrijven	5	5%	5	5%
Beïnvloeding verklaring ²¹	1	1%	1	1%

N=108

Geweld- en zedendelicten zijn het meest frequent naast mensenhandel ten laste gelegd. Relatief vaak is bij de categorie zedendelicten sprake van verkrachting – in 15 gevallen. Slechts in vier zaken leidde een ten laste gelegde verkrachting ook tot een bewezenverklaring.²² Het

15 Waaronder artt. 138, 141, 282-284, 285, 287, 300, 302 Sr en nog enkele andere gewelddelicten.

16 Waaronder artt. 240b, 242, 243, 244, 246, 248b Sr en nog enkele overige zedendelicten.

17 Artt. 310, 311, 312, 317, 321, 326, 416 Sr.

18 Art. 197a Sr.

19 Art. 140 Sr.

20 Artt. 225, 231, 232 Sr.

21 Art. 285a Sr.

22 Dat betekent in bijna 75% van de zaken een vrijspraak.

witwassen van gelden, drugsdelicten en belastingontduiking komt in ongeveer één vijfde deel van alle zaken voor en wordt – indien ten laste gelegd – ook altijd bewezen verklaard. Mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie zijn in 12%, respectievelijk, 10% van alle zaken ten laste gelegd en in 7%, respectievelijk, 6% van alle zaken bewezen verklaard. Het beïnvloeden van een verklaring is slechts in één zaak naast mensenhandel ten laste gelegd en, naast vrijspraak voor de ten laste gelegde mensenhandelfeiten, bewezen verklaard.

Zoals uit Tabel 11.4 blijkt, wordt mensenhandel vaak gelijktijdig ten laste gelegd met andere zware delicten, zoals geweld en zedendelicten.²³ Geweld- en zedendelicten kunnen ook als dwangmiddelen van een mensenhandelfeit beschouwd worden. Het is mogelijk om bijvoorbeeld dezelfde verkrachting niet alleen als zelfstandig delict maar ook als dwangmiddel van mensenhandel ten laste te leggen (zie §11.3.4).

In §11.3.4 wordt nader ingegaan op de betekenis van gebruikt seksueel, dan wel, fysiek geweld en bedreigingen in onderling verband, gezien in de context van de uitbuitingssituatie.

11.3 Artikel 273f Sr

11.3.1 Inleiding

Op 1 januari 2005 trad de nieuwe mensenhandelbepaling, art. 273a Sr in werking (in september 2006 zonder inhoudelijke wijziging omgenummerd tot 273f Sr). De bepaling houdt een aanzienlijke verruiming in van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: naast seksuele uitbuiting ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten en de gedwongen verwijdering van organen.

Het nieuwe artikel werd, anders dan art. 250a (oud) Sr, opgenomen in de titel ‘Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid’, in plaats van de titel ‘Misdrijven tegen de zeden’.²⁴ Daarmee werd het karakter van het strafbare feit benadrukt: niet de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt, maar het feit dat de uitbuiting een inbreuk op de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer betekent, vormt de strafwaardigheid van de handeling.^{NRM5}

Waar in dit hoofdstuk gesproken wordt over art. 273f Sr wordt de bepaling bedoeld zoals deze gold – ook als 273a Sr – vanaf 1 januari 2005 tot 1 juli 2009:

23 Het komt voor dat andere ten laste gelegde delicten geen verband houden met de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. In de meeste gevallen betreffen deze andere delicten echter delicten die in de sfeer van mensenhandel hebben plaatsgevonden. Zoals lidmaatschap van een criminele organisatie, geweld, verkrachting, witwassen.

24 Sinds 2000 is de strafbaarstelling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht een aantal keren gewijzigd. In 2000 werd art. 250ter (oud) Sr vervangen door art. 250a (oud) Sr en werd ook het profiteren van mensenhandel strafbaar. Dat was ook het jaar waarin Nederland het algemeen bordeelverbod ophief. In 2002 volgde uitbreiding naar uitbuiting in de seksindustrie in brede zin (seksuele handelingen *met en voor* een derde tegen betaling) – dus niet meer alleen uitbuiting in prostitutie (*met* een derde).

Artikel 273f Sr

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. 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.
3. De schuldige wordt gestraft met 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 persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Op 1 juli 2009 is de mensenhandelbepaling in art. 273f Sr wederom aangepast. Deze laatste wijziging betreft de strafmaat en niet de inhoudelijke delictomschrijving (zie §2.2 en Bijlage 1).

De wetgever heeft gekozen voor één mensenhandelbepaling, waarin veel gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar zijn gesteld. Dat maakt art. 273f Sr een complex artikel. Het onderscheid tussen de aard van verschillende soorten werk c.q. dienstverlening, en tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers, maakt dat er een groot aantal subonderdelen nodig was om alle strafbaar te stellen gedragingen te beschrijven. Het resultaat is het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht, dat bovendien niet eenvoudig te doorgronden is. Dit komt mede door het gebruik van een aantal termen die niet nader zijn uitgelegd. Deze termen zijn afkomstig uit de internationale regelingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe mensenhandelbepaling. Voor de interpretatie van het wetsartikel zijn daarom niet alleen Nederlandse rechtsbronnen van belang, maar ook de achterliggende internationale regelgeving. Daarin wordt mensenhandel onder meer getypeerd als een (ernstige) vorm van georganiseerde misdaad en een schending van de rechten van de mens. In dit licht moet het delict dan ook worden gezien.²⁵

II.3.2 Internationale achtergrond

Voor de Nederlandse mensenhandelwet- en regelgeving is met name een aantal bindende afspraken in VN- en EU-verband van belang, zoals het ‘VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel’²⁶ (2000) en het ‘EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel’ (2002).²⁷ De definitie van mensenhandel in art. 273f Sr is mede gebaseerd op deze internationale documenten:

Art. 3 Palermo Protocol (2000) luidt:

For the purposes of this Protocol:

- (a) “Trafficking in persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability

²⁵ Smit & Boot-Matthijssen, 2007.

²⁶ Nederland ratificeerde dit Protocol, een aanvulling op het ‘VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad’, op 27 juli 2005.

²⁷ Voor een volledige weergave van relevante internationale regelgeving, zie ‘Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel’, memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p.1.

- or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
 - (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
 - (d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age.

Art. 1 EU-Kaderbesluit mensenhandel (2002) luidt:

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld: werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opnemings van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, wanneer:
 - a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of
 - b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of
 - c) er sprake is van misbruik van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of
 - d) geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander persoon, teneinde de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie.
2. De instemming van het slachtoffer van mensenhandel met voorgenomen of bestaande uitbuiting doet niet terzake indien een van de in lid 1 genoemde middelen is gebruikt.
3. Indien bij het in lid 1 bedoelde gedrag een kind betrokken is, maakt dit gedrag een strafbaar feit van mensenhandel uit, ook al is geen van de in lid 1 genoemde middelen gebruikt.
4. Voor de toepassing van dit Kaderbesluit betekent “kind” elke persoon beneden de leeftijd van 18 jaar.

In maart 2009 presenteerde de Europese Commissie overigens een voorstel voor een nieuw EU-Kaderbesluit mensenhandel (zie §3.4.4).²⁸

Het voorstel hanteert in art. 1 de ruime definitie van mensenhandel zoals deze ook is opgenomen in het VN-Palermo Protocol en het ‘Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel’ (2005), om de onderlinge aanpassing van wetgeving te bevorderen.²⁹

²⁸ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

²⁹ Dat betekent dat de voorgestelde definitie ook mensenhandel met het oog op het wegnemen van organen omvat. In tegenstelling tot het VN-Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa expliciteert het voorstel

II.3.3 Delictsomschrijving art. 273f Sr

De delictsomschrijving van art. 273f lid 1 sub 1 Sr is – conform het VN-Palermo Protocol en het EU-Kaderbesluit (2002) – geformuleerd in termen van een ‘gedraging’ (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opnemen), door middel van een ‘dwang- c.q. drukmiddel’, met het ‘oogmerk van uitbuiting’ (art. 273f lid 1 sub 1 Sr).

Het begrip ‘uitbuiting’ wordt in art. 273f lid 2 Sr uitgelegd in de vorm van een niet-limitatieve opsomming van hetgeen ten minste³⁰ onder uitbuiting kan worden verstaan: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten,³¹ slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.³² Het zou in ieder geval helder moeten zijn dat uitbuiting in de prostitutie, en daar gaat dit hoofdstuk over, per definitie uitbuiting is.³³

In art. 273f lid 1 sub 4 Sr wordt degene die een ander met dezelfde dwangmiddelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten, strafbaar gesteld, alsmede degene die jegens een ander enige handeling onderneemt – onder de genoemde omstandigheden – waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt.

Opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander is strafbaar gesteld in art. 273f lid 1 sub 6 Sr, terwijl sub 9 degene strafbaar stelt die een ander met een dwang- of drukmiddel dwingt of beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van prostitutie of seksuele handelingen voor een derde tegen betaling. Beide subleden zijn vormen van profijt trekken uit mensenhandel. De profijttrekker kan, maar hoeft niet een ander te zijn dan degene die de uitbuitingssituatie heeft gecreëerd.³⁴

Art. 273f lid 1 sub 3 Sr stelt strafbaar het aanwerven, medenemen of ontvoeren van iemand, met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Deze strafbe-

ook uitbuiting van met bedelarij verband houdende activiteiten of van illegale activiteiten, als één van de vormen van uitbuiting (art. 1 lid 3 voorstel Kaderbesluit Europese Commissie). Gezien de niet-limitatieve opsomming in het VN-Protocol (en in het Verdrag van de Raad van Europa) moeten deze vormen ook geacht worden daar al onder te vallen – en dus ook onder 273f Sr.

30 Art. 273f Sr implementeert mede het VN-Protocol, inclusief de bewoordingen ‘uitbuiting omvat *ten minste* [...] in art. 273f lid 2 Sr.

31 Het VN-Protocol spreekt van ‘gedwongen arbeid of diensten’, terwijl het EU-Kaderbesluit (2002) spreekt van ‘gedwongen of *verplichte* arbeid of diensten’. In de Engelse versie wordt gesproken van ‘*forced or compulsory*’. ‘*Compulsary*’ betekent onder meer verplicht, (af)gedwongen of opgelegd, en zit dus dicht tegen ‘*forced*’ aan. Nu het Kaderbesluit beide begrippen naast elkaar gebruikt, is voorgesteld beide begrippen op te nemen in de omschrijving van uitbuiting (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p.19).

32 De term ‘ten minste’ in art. 273f lid 2 Sr geeft aan dat het hier gaat om een niet-limitatieve opsomming. De Nederlandse wetgeving is internationaal gezien hierin uniek. Op grond van het legaliteitsbeginsel wordt in de recente UNODC Draft Law against Trafficking in Persons gesteld dat andere vormen van uitbuiting expliciet in nationale wetgeving moeten worden opgenomen. Het VN-Protocol bevat geen definitie van *exploitation* ofwel uitbuiting.

33 Voor uitbuiting in andere sectoren ligt dit ingewikkelder, zie Hoofdstuk 12. Seksuele handelingen met en voor een derde tegen betaling is prostitutie.

34 Cleiren & Nijboer, 2008, art. 273f Sr, aant. 8(j).

paling implementeert het ‘Verdrag van Genève van 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen’.³⁵

Op een aantal elementen wordt hieronder nader ingegaan: (dwang)middelen en het begrip ‘uitbuiting’.

11.3.4 (Dwang)middelen

Art. 273f lid 1 sub 1 Sr beschrijft een aantal (dwang)middelen:

‘Dwang, geweld of een andere feitelijkheid, dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie, en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.’

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze middelen niet relevant zijn wanneer sprake is van minderjarige slachtoffers.³⁶ Ook zonder gebruik van dwang of een ander middel is – bijvoorbeeld – het huisvesten van een minderjarige met het oogmerk van uitbuiting strafbaar als mensenhandel.³⁷ Ook is dwang niet vereist bij het aanwerven, medenemen of ontvoeren van iemand met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273f lid 1 sub 3 Sr).³⁸

Dwang wordt geëffectueerd door de aanwending van middelen. Daaronder worden verstaan alle middelen die in art. 273f lid 1 sub 1 Sr zijn opgesomd.

In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden van (aan uitbuiting gerelateerde) dwang – met name in de seksindustrie.³⁹ Uitbuiting impliceert een zekere mate van onvrijwilligheid bij degene die wordt uitgebuit. Die onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken.⁴⁰ Dwangmiddelen kunnen iemand in een uitbuitingssituatie brengen, maar ook beletten dat iemand zich aan de situatie onttrekt. De instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting is irrelevant wanneer een van de dwangmiddelen is gebruikt. Dit uitgangspunt is conform bestaande in-

35 *Stb.* 1935, 598. Ter uitvoering van dit verdrag betrof dit oorspronkelijk artikel 250a lid 1 sub 2 (oud) Sr.

36 Behalve ten aanzien van art. 273f lid 1 sub 9 Sr.

37 In de strafbepalingen van art. 273f lid 1 sub 2, 5 en 8 Sr vormen de onder sub 1 genoemde middelen geen delictsbestanddeel. Zie §11.4.6.

38 Conform art. 273f lid 1 sub 3 Sr. Zie §11.4.2.

39 Smit & Boot-Matthijssen, 2007.

40 Ook de verdragsgeschiedenis van het VN-Palermo Protocol is hierbij relevant: ‘the reference to the abuse of a position of vulnerability is understood to refer to any situation in which the person involved has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved,’ Interpretative notes for the official records (*travaux préparatoires*) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, UN Doc. A/55/383/Add.1 (3 november 2000).

ternationale regelgeving.⁴¹ De genoemde middelen maken geen deel uit van de delictomschrijving van mensenhandel waar het gaat om minderjarigen, en dan is instemming dus nooit relevant.⁴²

In geval van maatregelen die de fysieke vrijheid rechtstreeks beperken (bijvoorbeeld opsluiting of bewaking) is onttrekking feitelijk onmogelijk. Wanneer de uitbouter het slachtoffer door andere maatregelen in de greep houdt, zou onttrekking praktisch gezien wel mogelijk zijn, maar kan de beleving van het slachtoffer een beletsel vormen. Uit feiten en omstandigheden moet dan wel blijken dat het slachtoffer redelijkerwijs mocht veronderstellen dat hij of zij niet op eigen kracht uit die situatie kon komen. Dit kan bijvoorbeeld gelegen zijn in de (gepercipieerde) consequenties van een onttrekking of in de feitelijke verblijfs- of arbeidsomstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt.⁴³ Zo zou de onvrijheid kunnen worden gelezen in een schuldrelatie met de werkverschaffer of een derde, de culturele context, minderjarigheid of een combinatie van deze factoren.^{NRM5}

De Rechtbank Leeuwarden oordeelde bijvoorbeeld dat de verdachte, door misbruik te maken van de sociale situatie van het slachtoffer, door haar voortdurend onder druk te zetten door middel van (de dreiging met) fysiek geweld en emotionele chantage en door haar te voorzien van een vals identiteitsbewijs, een situatie had gecreëerd die haar ertoe bracht als prostituee te (blijven) werken.⁴⁴ De Rechtbank Groningen veroordeelde een verdachte voor mensenhandel die onder meer haar slachtoffer onder invloed van voodoo had gebracht.⁴⁵ De omstandigheid dat iemand verslaafd is aan verdovende middelen kan een factor zijn waardoor de keuzevrijheid van betrokkene beperkt is, en deze daarmee niet de mogelijkheid heeft zich te onttrekken aan uitbuiting.⁴⁶ Dat iemand niet legaal in Nederland verblijft, kan ook worden aangemerkt als een omstandigheid die wijst op de uitbuiting van afhankelijkheid, en dus misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht met zich brengt, aldus de Hoge Raad.⁴⁷

41 Zie art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit (2002) en art. 3 sub b VN-Palermo Protocol. Op grond van deze bepalingen is de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant indien één van de dwangmiddelen is gebruikt. Deze bepalingen hebben niet tot uitdrukkelijke wetgeving geleid; uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet nodig werd geacht (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p.19).

42 Zie art. 273f lid 1 sub 2, sub 5 en sub 8 Sr.

43 Zie in deze context ook Hof Arnhem, 23 mei 2006, LJN: AX4208, waarin het hof - in een zaak over seksuele uitbuiting - oordeelt: “Eventuele instemming van het slachtoffer met zijn/haar uitbuiting is niet bepalend. Wezenlijk is dat het slachtoffer onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken en in feite de vrijwilligheid bij het slachtoffer geheel, althans in ernstige mate ontbreekt”.

44 Rb. Leeuwarden, 23 maart 2002, LJN: AF2879.

45 Rb. Groningen, 12 december 2000, LJN: AA8975.

46 HR, 18 april 2000, NJ 2000, 443.

47 HR, 18 april 2000, NJ 2000, 443. Zie ook EHRM, 26 juli 2005, *Siliadin v. France*, r.o. 118 waarin het Europese Hof overweegt dat “although the applicant was not threatened by a ‘penalty’, the fact remains that she was in an equivalent situation in terms of the *perceived* seriousness [cursivering: BNRM] of the threat. She was an adolescent girl in a foreign land, unlawfully present in French territory and in fear of arrest by the police”.

Het ontbreken van vrijwilligheid kan ontstaan in een later stadium, en ook ten aanzien van iemand die al in de prostitutie werkt,⁴⁸ of dat van plan is. Zo oordeelde bijvoorbeeld de Rechtbank Den Haag dat misbruik was gemaakt van de kwetsbare, geïsoleerde en afhankelijke positie waarin de slachtoffers verkeerden, ondanks het feit dat de vrouwen – afkomstig uit Oost-Europa – in de seksindustrie waren gaan werken om veel geld te verdienen en een beter bestaan op te bouwen.⁴⁹

Overigens wordt niet vereist dat het middel tegen het slachtoffer zelf wordt aangewend. Een middel kan tegen een derde worden gebruikt om een ander over te halen of een ander te doen toegeven aan de wil van de dader.

Tabel 11.5 bevat een weergave van de gebruikte (feitelijke) vormen van dwang zoals gededuceerd uit de veroordelingen. Verschillende (dwang)middelen kunnen in combinatie met elkaar voorkomen.

Tabel 11.5 Feitelijke vormen van dwang

Feitelijke vormen van dwang	N	%
Fysiek geweld ⁵⁰	30	41%
Dreigen met geweld ⁵¹	29	39%
Psychisch geweld ⁵²	16	22%
Seksueel geweld ⁵³	7	9%
Controle	41	55%
Afscherming	40	54%
Misleiding	42	57%
Afhankelijkheid	39	53%
Schulden ⁵⁴	23	31%
Verkoop/schenking/uitlenen	7	9%

N=74

48 Hof Den Haag, 17 maart 1997, NJ 1997, 429.

49 Rb. Den Haag, 30 december 2002, LJN: AF2850. In deze zin ook Rb. Leeuwarden, 2 januari 2007, LJN: AZ5824, waarin de rechtbank overwoog dat de verdachte op schaamteloze wijze had geprofiteerd van het feit dat slachtoffers vanwege de bijzonder slechte levensomstandigheden en het ontbreken van enig toekomstperspectief in hun geboorteland Letland *hadden besloten* om in het buitenland in de prostitutie te gaan werken. Anders Rb. Alkmaar, 18 maart 2008, LJN: BC7682.

50 Inclusief fysiek geweld tegen derden, zoals familie of vrienden van het slachtoffer, al werd dit maar sporadisch genoemd.

51 Inclusief dreigen met geweld tegen derden, zoals familie of vrienden van het slachtoffer, al werd dit maar sporadisch genoemd.

52 Hieronder valt onder meer: het vernederen van het slachtoffer, het misbruik maken van de psychische gesteldheid van het slachtoffer, het misbruik maken van gezag, het chanteren van het slachtoffer onder andere door middel van het dreigen met het doorvertellen van het sekswerk en het dreigen met het doorverkopen van het slachtoffer aan een andere groep mensenhandelaren.

53 Hieronder valt vijf keer de verkrachting van het slachtoffer en twee keer ander seksueel geweld.

54 Inclusief afgesproken of opgelegde vrijkoopsommen.

Van alle toegepaste geweldsvormen is ‘fysiek niet-seksueel geweld’ het vaakst – in 41% van de vonnissen – door daders toegepast en in bijna evenveel vonnissen is het ‘dreigen met geweld’ als dwangmiddel gehanteerd. ‘Psychisch geweld’ is in ongeveer één vijfde deel van de vonnissen bewezen verklaard en ‘seksueel geweld’ in 9% van de vonnissen.

Op de slachtoffers is in meer dan de helft van het aantal vonnissen – in 55% – ‘controle’ uitgeoefend door of via de dader. Hierbij moet gedacht worden aan, bijvoorbeeld, het (laten) begeleiden van het slachtoffer van en naar de werkplek waardoor het slachtoffer nooit alleen over straat gaat, het constant (laten) bellen van het slachtoffer tijdens werktijd, het in bezit hebben van de sleutel van de woonplek van het slachtoffer, en het (laten) controleren van de verdiensten van het slachtoffer. Bijna even vaak zijn slachtoffers in meer of mindere mate afgeschermd van de buitenwereld. Deze ‘afscherming’ uit zich in bijvoorbeeld de fysieke opsluiting van het slachtoffer, het creëren van een sociaal isolement, de inname van de telefoon en het paspoort van het slachtoffer. Controle op het slachtoffer gaat vaak samen met de afscherming van het slachtoffer.

In 57% van de vonnissen is sprake van valse voorwendselen ofwel ‘misleiding’⁵⁵. Bijvoorbeeld ten aanzien van een (liefdes)relatie en toekomst (in 22 vonnissen), ten aanzien van de financiële positie van verdachte (in 16 vonnissen), de arbeidsomstandigheden (in 15 vonnissen) en/of het soort werk (in 14 vonnissen).

Daarnaast is uit meer dan de helft van de vonnissen gebleken dat de slachtoffers op verschillende manieren ‘afhankelijk’ zijn (gemaakt) van de daders, bijvoorbeeld voor geld (in 18 vonnissen), voor de toegang tot Nederland (in 13 vonnissen), voor huisvesting (in 13 vonnissen), voor een identiteitsbewijs (in tien vonnissen), voor werk (in zeven vonnissen) en/of voor verdovende middelen (in acht vonnissen). Het afhankelijk maken van een slachtoffer resulteerde in het ontstaan van ‘uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’.

In bijna één derde deel van het aantal vonnissen staan slachtoffers in een ‘schuldrelatie’ tot de uitbouter. Meestal betreffen dit schulden in verband met de reis dan wel smokkel naar Nederland.

Uit zeven vonnissen blijkt expliciet dat sprake is van ‘verkoop, schenking en/of uitlenen’ van een slachtoffer. In deze zaken zijn slachtoffers behandeld als eigendom.

Hieronder zullen de dwangmiddelen ‘misbruik van een kwetsbare positie’, ‘van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ en ‘misleiding’ en de vraag of dwangmiddelen apart of in onderling verband moeten worden gezien nader worden geadstrueerd met een aantal praktijkvoorbeelden. Op deze punten blijkt uit het onderzoek dat nogal wat onduidelijkheid bestaat.

55 Zie HR, 2 oktober 2001, LJN: AB2806, over het begrip misleiding en HR, 8 september 2009, LJN: BJ3537, waarbij de Hoge Raad oordeelt dat aan de begrippen misleiding en misbruik van een kwetsbare positie mede feitelijke betekenis toekomt.

Misbruik van een kwetsbare positie, van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misleiding

Ook de in art. 273f lid 1 sub 1 Sr genoemde (dwang)middelen zijn deels gebaseerd op internationale regelgeving. Tabel 11.6 geeft weer hoe dit in nationale (straf)wetgeving is geïmplementeerd.

Tabel 11.6 Implementatie van de (dwang)middelen in artikel 273f lid 1 sub 1 Sr⁵⁶

Artikel 3 sub a VN-Palermo Protocol	Artikel 1 lid 1 EU-Kaderbesluit Mensenhandel	Artikel 273f lid 1 sub 1 Sr
the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction	dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering	dwang, geweld of een andere feitelijke of door dreiging met geweld of een andere feitelijke
		afpersing
fraud	fraude	fraude
deception	misleiding	misleiding
the abuse of power	misbruik van machtspositie, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of	misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht ⁵⁷
the abuse of a position of vulnerability	misbruik van situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken	misbruik van een kwetsbare positie
the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person	geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander persoon	het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft

Voorbeelden van een *position of vulnerability*, zoals deze uit begeleidende documenten bij het Protocol en het Kaderbesluit blijken, zijn een illegale of onzekere immigratie- of verblijfstatus, een minderheidspositie, omstandigheden als ziekte, zwangerschap of een fysieke of mentale handicap.⁵⁸ Voor misbruik van een kwetsbare positie hoeft geen sprake te zijn van een relationele ongelijkheid.⁵⁹

Het middel ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ heeft een ruimere reikwijdte dan het middel ‘*abuse of power*’ uit het Protocol en ‘misbruik van machts-

⁵⁶ Story, 2009.

⁵⁷ In de voorloper van art. 273f lid 1 sub 1 (art 250a (oud)) Sr stond in plaats van ‘omstandigheden’, ‘verhoudingen’.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld *Legislative Guide*, p.268 en COM(2000)854, §4.

⁵⁹ Vgl. Noyon e.a., (2006), art. 273f Sr, aant. 3, supplement 137.

positie' uit het Kaderbesluit.⁶⁰ Deze (dwang)middelen zijn geobjectiveerd. Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie worden wel eens door elkaar gebruikt.⁶¹

Over de vraag welke feiten en omstandigheden een situatie zo maken dat sprake is van misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of van misbruik van een kwetsbare positie zijn de voorbeelden uit de vonnissen divers. Dat het vaak lastig is waaronder bepaalde feiten precies vallen wordt ook onderkend in de conclusie bij HR, 8 september 2009⁶², waar ten aanzien van het begrip misleiding werd opgemerkt dat het daarbij gaat om een diffuus complex van in onderlinge samenhang te beschouwen gedragingen, feiten en omstandigheden.⁶³ De Hoge Raad bevestigde het oordeel van het Hof Arnhem⁶⁴ dat gratis cocaïne leveren en daardoor een slachtoffer afhankelijk maken, het slachtoffer onder druk zetten en brengen naar een prostitutieplek, een kamer regelen en controle uitoefenen, alle uitbuiting met misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misleiding oplevert (art 273f, lid 1, sub 4 Sr).

De *Rechtbank Amsterdam*⁶⁵ ziet in het feit dat verdachte valselijk had voorgewend dat hij een toekomst in Spanje op wilde bouwen met het slachtoffer en de hevige verliefdheid van het slachtoffer op hem, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht. Daarbij is ook betrokken dat de verdachte zich ook bij andere vrouwen op dezelfde wijze heeft voorgedaan. *Rechtbank Den Bosch*⁶⁶ ziet daarentegen in het door verdachte aan het slachtoffer voorhouden dat hij schulden had en dat zij samen een huisje of leuke kleren konden kopen, terwijl slachtoffer verliefd was op verdachte, dit misbruik niet.

In veel van dit soort (loverboy)zaken komt het aspect schulden terug. Het lijkt als drukmiddel te worden gebruikt. Zie over werkwijzen van daders §9.4, NRM3 en NRM5. Het is niet toevallig dat een verdachte begint over schulden, een gezamenlijke toekomst en dan de mogelijkheid van prostitutie oppert. Het is een patroon en moet dan ook als zodanig herkend worden.

60 Uit de memorie van toelichting bij de invoering van het wetsartikel 250ter (oud) en 250bis (oud) Sr wordt dit middel bijvoorbeeld als volgt toegelicht: dit misbruik wordt verondersteld wanneer “de prostitué(e) in een situatie verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren” (*Kamerstukken II 1988/89*, 21 027, nr. 3, p.3-4).

61 In de periode dat ‘misbruik van een kwetsbare positie’ niet in de Nederlandse strafbaarstelling van mensenhandel was opgenomen, werden gedragingen die nu hieronder zouden vallen, geïnterpreteerd als ‘misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht.’ Voorbeelden hiervan zijn dat een persoon verslaafd is aan verdovende middelen of de omstandigheid dat een persoon geen legale verblijfstatus in Nederland heeft. In HR, 18 april 2000, NJ 2000, 443, r.o. 3.3.1, worden deze omstandigheden gekwalificeerd als misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht.

62 HR, 8 september 2009, LJN: BJ3537, conclusie AG Vellinga.

63 De discussie of van misleiding sprake is geweest zal zich dus dienen af te spelen rond de vraag of misleiding bewezen is en niet rond de vraag of misleiding in de tenlastelegging deugdelijk is omschreven.

64 Hof Arnhem, 3 september 2007, niet gepubliceerd.

65 Rb. Amsterdam, 21 december 2007, LJN: BC1037.

66 Rb. Den Bosch, 19 februari 2009, LJN: BH3388.

Een voorbeeld van het herkennen van een patroon is te vinden in het navolgende arrest van het Hof Amsterdam.⁶⁷

‘In deze strafzaak is sprake van meisjes en jonge vrouwen, die in een positie van emotionele afhankelijkheid zijn gebracht door verdachte en zijn mededader(s). Verdachte en/of zijn mededader(s) gingen in deze opzet een relatie aan met een vrouw, aan wie in het begin alle aandacht en liefde werd gegeven en een gouden toekomst met verdachte in het vooruitzicht werd gesteld. Vervolgens kwam – veelal vrij snel – een omslagpunt in de relatie, waarna de vrouw door de verdachte werd voorgehouden dat, als zij met hem verder wilde, zij degene was die door zich te prostitueren - voor de financiële middelen moest zorgen. Als de vrouw dan eenmaal in de prostitutie was gebracht, werd zij vervolgens verplicht om alle verdiensten aan verdachte en/of zijn mededader(s) af te geven, veelal onder het voorwendsel dat het geld zou worden gespaard voor hun beider toekomst. Zowel uit verklaringen van diverse aangeefsters als ook uit de verslagen van verschillende tapgesprekken blijkt dat verdachte en/of zijn mededader(s) besliste(n) dat een vrouw pas met haar werkzaamheden voor die dag mocht stoppen als een bepaald bedrag was verdiend, zoals ook voor haar werd bepaald waar en wanneer zij moest werken. Verdachte en/of zijn mededader(s) hebben aldus handelend een aanzienlijk overwicht gekregen op de vrouwen en/of hen misleid. Van een ‘mondige prostitué(e)’, zoals de wetgever die heeft omschreven, is in de beschreven omstandigheden in het geheel geen sprake. Ook de omstandigheid dat sommige van de in deze zaak betrokken vrouwen reeds eerder als prostituee werkten doet aan het voorgaande niet af. Naar het oordeel van het hof leveren de bewezen verklaarde feiten en omstandigheden, ‘misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht en/of misleiding’ op.’

Hoewel het van belang is een patroon te herkennen, moet dat – met name gelet op de snelle wijzigingen en aanpassingen van de werkwijzen van daders – er niet toe leiden dat de feiten en omstandigheden worden ‘afgevinkt’ op basis van één bepaalde werkwijze, zoals bijvoorbeeld in de hierna te bespreken uitspraken van het Hof Den Bosch⁶⁸ en de Rechtbank Utrecht,⁶⁹ waarbij aan het nog bestaande contact met de familie (dus geen losweken) en het gewoon naar school en kantoor gaan (doorslaggevende) betekenis werd toegekend.

De vraag of sprake is van één of meer van de dwangmiddelen moet eerst worden beantwoord. Eerst na het vaststellen van het bestaan van die (geobjectiverde) situatie van dwang komt men toe aan de beoordeling van de vraag of het slachtoffer redelijkerwijze geen andere keus had. Met dit vraagstuk wordt niet eenduidig omgegaan zoals uit de onderstaande voorbeelden blijkt. De Rechtbank Den Bosch⁷⁰ laat de vraag of er een dwangsituatie was in het midden. Zonder echter allereerst duidelijkheid te creëren omtrent de dwangsituatie is de vraag of het slachtoffer daaraan weerstand kon bieden niet te beantwoorden. Dan wordt die vraag als het ware geobjectiveerd.

67 Hof Amsterdam, 28 november 2006, LJN: AZ3374.

68 Hof Den Bosch, 15 april 2009, LJN: BL1162.

69 Rb. Utrecht, 29 mei 2009, LJN: BD8803.

70 Rb. Den Bosch, 19 februari 2009, LJN: BH3388.

De *Rechtbank Amsterdam*⁷¹ overweegt hierover dat de dwang niet noodzakelijkerwijs hoeft te bestaan uit fysiek geweld, bedreiging of financiële dwang, maar kan ook worden bewerkstelligd doordat het slachtoffer komt te verkeren in een afhankelijke situatie waarin zij onder de gegeven omstandigheden geen andere keuze heeft dan in een situatie van uitbuiting te geraken of te verblijven. Het dwangmiddel wordt dan gevormd door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, en de rechtbank ziet dat misbruik in de omstandigheden dat verdachte door een relatie aan te knopen met het slachtoffer, haar voor te houden dat hij grote schulden had en dat met prostitutie goed geld kon worden verdiend, haar te vragen in de prostitutie te gaan, zulks terwijl verdachte veel ouder was dan het slachtoffer, het slachtoffer in een situatie van afhankelijkheid heeft doen verkeren. De rechtbank ziet hierin een actief duwen door verdachte in de richting van prostitutie en oordeelt dat het slachtoffer in een toestand is gebracht waarin haar geen andere keuze is gelaten dan aan zijn wens gehoor te geven.⁷²

De *Rechtbank Den Bosch*⁷³ overwoog dat mogelijk sprake was geweest van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of van misbruik van een kwetsbare positie, maar overweegt niettemin dat het slachtoffer niet in een situatie verkeerde waarbij zij door toedoen van verdachte *objectief* gezien in haar keuzevrijheid is beperkt of *redelijkerwijs kon menen* dat zij in de prostitutie moest gaan werken. De rechtbank overweegt voorts dat niet kan worden gezegd dat zij door uitbuitingshandelingen van verdachte is bewogen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie.

Bij de beoordeling of het slachtoffer redelijkerwijs een andere keuze had kunnen maken speelt de perceptie van het slachtoffer een rol⁷⁴.

*Rechtbank Den Haag*⁷⁵

‘De schending van fundamentele mensenrechten – lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid – is maatgevend. Bij de beoordeling of daarvan sprake is spelen de ernst, duur en omvang van de drukmiddelen en het uit de situatie te behalen economisch voordeel een rol. Instemming met de situatie door het slachtoffer is niet relevant, als één van de genoemde drukmiddelen is gebruikt. *De subjectieve beleving* [cursivering BNRM] kan wel een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of het slachtoffer zich aan de machtssfeer van de verdachte had kunnen onttrekken.’

Dezelfde lijn wordt overigens ook gevolgd in de volgende casus uit de Verenigde Staten:

USA v. Timothy H. Bradley and Kathleen M. O’Dell, no. 04-1146, no. 04-1147, US Court of Appeals for the first circuit, 2004 U.S.App. Lexis 25174, dec. 8, 2004 decided.

71 Rb. Amsterdam, 9 juni 2009, LJN: BL6950.

72 De rechtbank spreekt vrij van de onderdelen geweld onder bewezenverklaring van ‘meermalen heeft geslagen, geduwd, en tegen meubels aan gegooid, bij de keel gegrepen’. Uit het vonnis wordt niet duidelijk hoe de rechtbank dit ziet. Wellicht worden de bewezen geweldshandelingen gezien in het licht van het overwicht.

73 Rb. Den Bosch, 19 februari 2009, LJN: BH3388.

74 EHRM, 26 juli 2005, *Siliadin v. France*.

75 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761.

Een verweer van de verdediging dat de werknemers niet werden gedwongen om te blijven werken en dat zij hadden kunnen vluchten om daaraan te ontkomen, weerlegt het hof. Dit met de overweging dat het erom gaat of de persoon in kwestie in redelijkheid kon geloven dat er een dwang bestond om te (blijven) werken⁷⁶. Hiervan was in dit geval sprake volgens het Hof.

De hiervoor weergegeven overweging van het hof komt overeen met de (niet gepubliceerde) redenering van het OM inzake Calimlin. Het OM brengt beredeneerd het volgende naar voren: 'The fact that Martinez may have had an opportunity to escape is irrelevant if the defendants, using one or more of the prohibited means discussed earlier, made Martinez reasonably believe that she could not leave or that she would suffer serious harm if she did so. A victim who reasonably believes she cannot leave is under no affirmative duty to try to escape. Bradley, 390 F.3d 145,153 (upholding jury instruction that government need not prove physical restraint, such as the use of chains, barbed wire, or locked doors to establish offense of forced labor; and the fact that the victim may have had the opportunity to flee is not determinative of the offense of forced labor if the defendants placed the victim in such fear or circumstances that he did not reasonably believe he could leave).'⁷⁷

Ook de omstandigheid dat het slachtoffer zelf aangeeft dat het werken in de prostitutie haar vrije keuze is lijkt een rol te spelen bij de beoordeling.⁷⁸ Soms wordt de verklaring van een slachtoffer omtrent vrije keuze niet geaccepteerd. De Rechtbank Arnhem⁷⁹ overweegt bijvoorbeeld dat hoewel aangeefster verklaart dat het haar vrije keuze was om in de prostitutie te gaan werken, de rechtbank daaraan geen geloof hecht omdat het slachtoffer onder druk van verdachte stond.

Het al dan niet bestaan van een vrije keuze moet gezien worden in het licht van het gebruik van dwangmiddelen. Juist in geval van misleiding, misbruik van overwicht of van een kwetsbare positie zal een slachtoffer vaak het idee hebben dat zij zelf die keuze heeft gemaakt.

Ook lijkt bij de vraag of er voor het slachtoffer een redelijk alternatief was een rol te spelen of een slachtoffer ook nog een min of meer gewoon leven heeft.

Zo ook het Hof Den Bosch⁸⁰ (in een zogenaamde overweging ten overvloede) die in dat verband overwoog in aanmerking te nemen dat aangeefster er blijk van heeft gegeven dat ze in die tijd – hoewel wellicht ook getroebleerd – toch in staat was om wel bewust belangrijke keuzes te maken zoals het naar school gaan om haar opleiding af te maken. Het hof kan dan ook niet uitsluiten dat aangeefster het voorstel van verdachte weloverwogen heeft aangegre-

76 USA v. Bradley and O'Dell, onder p.7, nr. 6, **18.

77 Van Delden, 2009.

78 Het uitgangspunt is dat de instemming van het slachtoffer niet relevant is als er sprake is van dwangmiddelen. Zie art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit (2002) en art. 3 sub b VN-Palermo Protocol. Op grond van deze bepalingen is de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant indien één van de dwangmiddelen is gebruikt. Deze bepalingen hebben niet tot uitdrukkelijke wetgeving geleid; uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet nodig werd geacht (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p.19).

79 Rb. Arnhem, 29 april 2008, LJN: BD0634. Zie ook Rb. Utrecht, 18 april 2008, LJN: BC9917, besproken in §11.7.2.

80 Hof Den Bosch, 15 april 2009, LJN: BL1162.

pen als een mogelijkheid om thuis weg te kunnen. Daarbij, aldus het hof, heeft zij verklaard dat ze toen ze ermee begon het als haar eigen keuze beschouwde.⁸¹

In januari 2008 oordeelde het Hof Den Bosch dat, gelet op de wetsgeschiedenis en het VN-Protocol, en de redactie van art. 273f Sr, een zeker initiatief en actief handelen van de dader(s) wordt voorondersteld waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers.⁸² Pas als dat is vastgesteld, kan worden beoordeeld of een en ander is geschied met het oogmerk van uitbuiting, aldus het hof. Dit betrof een zaak waarin mensenhandel ten laste was gelegd in de horecasector. Het OM heeft cassatie ingesteld⁸³ (zie hierover nader §12.6).

Dit uitgangspunt – zoals geformuleerd door het Hof Den Bosch – wordt nadien soms ook gevolgd in jurisprudentie in mensenhandelzaken die zich afspelen in de seksindustrie.⁸⁴

Het Hof Den Bosch⁸⁵ ziet ook ten aanzien van seksuele uitbuiting in de redactie van art. 273f Sr een voorwaarde van een zeker initiatief en actief handelen met een doelbewust misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer.

Deze voorwaarde volgt niet zonder meer uit de delictsomschrijving en het is de vraag of het hof deze voorwaarde terecht stelt.

Dwang- en drukmiddelen apart bezien of als geheel?

Mensenhandel vindt vaak plaats in een omgeving van geweld, dreiging en dwang. Soms wordt dit geweld (seksueel dan wel fysiek) als dwangmiddel bij de mensenhandel ten laste gelegd, soms als afzonderlijk feit en soms als geweld tegen een ander slachtoffer.⁸⁶ Het is van belang om deze hele omgeving te betrekken bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van mensenhandel en de dwangmiddelen te bezien in onderling verband.⁸⁷

81 Zie ook Rb. Utrecht, 29 mei 2008, LJN: BD8803, in welke zaak het feit dat het slachtoffer naast haar werk in de prostitutie ook nog een gewone baan had en nog contact had met haar familie een belangrijke rol speelde bij de beoordeling van de mate van keuzevrijheid van het slachtoffer.

82 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC2999; LJN: BC3000 (Chinese horeca).

83 Het arrest van de Hoge Raad wordt 24 november 2009 verwacht.

84 Rb. Alkmaar, 18 maart 2008, LJN: BC7682. Zo overwoog de Rb. Alkmaar, net als het Hof Den Bosch, dat voor de beoordeling of sprake was van het gebruik van dwangmiddelen beoordeeld moet worden of er sprake is van een zeker initiatief en actief handelen van verdachte. De rechtbank verklaart in deze zaak – waarbij verdachte wordt verweten in Hongaarse kranten vrouwen te hebben geworven om in Nederland in de prostitutie te werken in zijn escortbedrijf – art. 273f lid 1, sub 3 Sr wel bewezen, maar hetzelfde feitencomplex ten laste gelegd als sub 9 (de vrouwen werkten inmiddels in het escortbedrijf van verdachte en waren illegaal) leidt tot een vrijspraak omdat alle personen hadden verklaard vrijwillig te werken en op eigen initiatief. Dat laatste initiatief wordt kennelijk gezien in het zelf reageren op de advertentie van verdachte.

85 Hof Den Bosch, 15 april 2008, LJN: BI1162.

86 Er zijn zaken waarin verkrachtingen, (zware) mishandelingen en vrijheidsberovingen, naast als dwangmiddelen van ten laste gelegde mensenhandeldelicten, ook als aparte feiten ten laste zijn gelegd. Zo is in vijf vonnissen verkrachting als dwangmiddel bewezen verklaard, waarvan in één geval tevens als zelfstandig delict (overigens tevens het enige vonnis waarin verkrachting naast dwangmiddel ook als zelfstandig delict ten laste was gelegd: Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BBo450). In dit vonnis betrof de verkrachting als dwangmiddel en de verkrachting als zelfstandig delict niet dezelfde verkrachting. Het ging in casu om twee verschillende verkrachtingen van twee verschillende slachtoffers.

87 HR, 8 september 2009, LJN: BJ3537.

In een vonnis van de *Rechtbank Den Haag*⁸⁸ werden alle dwangmiddelen afzonderlijk beoordeeld. De rechtbank heeft in die zaak vastgesteld dat er aanwijzingen zijn dat het slachtoffer onder invloed en druk van verdachte haar werk als prostituee heeft verricht, dat verdachte haar in de gaten hield, maar vervolgens ziet de rechtbank het bewezen verklaarde geweld niet in verband met de mensenhandel. Ook de bedreiging wordt wel aannemelijk verklaard maar niet in verband gebracht met de mensenhandel. Evenmin was het feit dat slachtoffer het met de prostitutie verdiende geld afdroeg voor de rechtbank relevant. Tegelijkertijd acht de rechtbank wel het afzonderlijke ten laste gelegde opzettelijk van de vrijheid beroven van ditzelfde slachtoffer bewezen.

Ook de *Rechtbank Utrecht*⁸⁹ ziet het door verdachte tegen het slachtoffer gebruikte geweld los van de gedwongen prostitutie. Aan verdachte was ten laste gelegd gedurende ruim twee jaar een slachtoffer gedwongen in de prostitutie te brengen en te houden, te beoordelen op grond van art. 273f, lid 1, sub 4 en sub 9 Sr en gedurende ruim vier jaar ditzelfde slachtoffer te hebben getracht zwaar lichamelijk letsel toe te brengen dan wel te mishandelen. De rechtbank acht de mishandeling gedurende die periode (2003-2007) bewezen; het gaat om slaan tegen de schedel en de oren, waarbij het bloed uit de oren kwam, schoppen tegen de benen en slepen aan de haren. Ook acht de rechtbank bewezen de bedreiging dat als slachtoffer verdachte zou verlaten zij haar dochter niet meer zou zien. Toch acht de rechtbank de mensenhandel niet bewezen omdat niet bewezen was dat het slachtoffer door deze middelen is bewogen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie.

Ook *Rechtbank Den Haag*⁹⁰ oordeelt, onder vrijspraak van mensenhandel en veroordeling ter zake mishandeling en bedreiging, dat niet is komen vast te staan dat er tussen het gebruikte geweld en de bedreigingen een rechtstreeks verband was met het werk in de prostitutie. De bedreiging bestond uit de woorden: 'Ik ga met mijn vuist in je kut en trek de baarmoeder er uit'. Uit de bewijsmiddelen bleek dat aangeefster zwanger was en verdachte een abortus eiste.

Uit de kleine 200 bestudeerde vonnissen na januari 2007 gewezen ontstaat een beeld dat, ook bij bewezenverklaring van dwangmiddelen, het Nederlandse prostitutiebeleid soms een rol lijkt te spelen bij de beoordeling van de vraag of een slachtoffer al dan niet redelijkerwijze een andere keuze had kunnen maken. Dat is wellicht verklaarbaar op grond van de memorie van toelichting⁹¹ bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake art. 273a (oud) Sr waarin de vergelijking werd gemaakt met 'de mondige Nederlandse prostituee'. Die vergelijking kan echter niet anders dan doelen op de situatie waarin die prostituee reeds *werkzaam is* in de prostitutie, en kan geen rol spelen bij de beoordeling van de 'vrije keuze' om *in de prostitutie te gaan*.⁹²

11.3.5 Het begrip 'uitbuiting'

Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting.⁹³ Art. 273f lid 2 Sr geeft een niet-limitatieve opsomming van wat onder uitbuiting kan worden verstaan, maar deze opsomming biedt geen helder afgebakend, inhoudelijk criterium. In relatie tot de seksindustrie spreken de wetgever

88 Rb. Den Haag, 8 augustus 2006, LJN: AY5835.

89 Rb. Utrecht, 3 oktober 2008, LJN: BG1625.

90 Rb. Den Haag, 5 oktober 2007, LJN: BB5303.

91 *Kamerstukken II 1988/89, 21 027, nr. 3, pp.3-4.*

92 Zie hieropvolgend §11.3.5.

93 *Kamerstukken II 1988/89, 21 027, nr. 3, p. 2.*

en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondig prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren.⁹⁴ De aard van het te verrichten werk is in deze uitleg van groot gewicht. Bij gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie is per definitie sprake van uitbuiting, immers de lichamelijke integriteit is dan altijd in het geding.⁹⁵

Uit de wetsgeschiedenis, mede gebaseerd op eerder genoemde internationale instrumenten, blijkt dat niet vereist is dat uitbuiting ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.⁹⁶

II.4 Artikel 273f Sr in de praktijk

Uit de 108 bestudeerde vonnissen uit 2007 is gebleken dat in één vonnis nog art. 250ter lid 1 sub 1 (oud) Sr ten laste is gelegd. Art. 250a (oud) Sr kwam in 25 vonnissen op de tenlastelegging voor. Echter, in de meeste vonnissen, 94 in totaal, waren strafbare feiten (ook) op grond van de toen relatief nieuwe bepaling, art. 273f Sr, ten laste gelegd.⁹⁷

De toepassing van artikel 273f lid 1 Sr in de praktijk levert nogal eens problemen op. Een aantal hiervan wordt hieronder besproken.

Rechtsmacht

Uitgangspunt voor de Nederlandse regeling van rechtsmacht is het territorialiteitsbeginsel: de Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich *in Nederland* aan enig strafbaar feit schuldig maakt.⁹⁸

Het is echter vaste jurisprudentie dat indien het feit zowel in Nederland als in het buitenland is gepleegd, vervolging krachtens art. 2 Sr ook ten aanzien van de, van dat strafbare feit deel uitmakende, gedragingen die buiten Nederland hebben plaatsgevonden, mogelijk is.⁹⁹ Dat betekent dus dat als slechts een deel van het feit in Nederland wordt gepleegd het gehele feit in Nederland mag worden vervolgd los van de vraag of de in Nederland begane strafbare feiten reeds als zelfstandige delicten in de vorm van bijvoorbeeld poging kunnen worden gezien.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel¹⁰⁰ voorziet in een bepaling waarin de verplichting tot vestiging van rechtsmacht, buiten het grondgebied van staten, ruimer is geformuleerd dan de thans geldende Nederlandse (straf)wetgeving.¹⁰¹ Gelet

94 Bijvoorbeeld HR, 5 februari 2002, LJN: AD5235, waarin wordt verwezen naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel waarmee art. 250ter (oud) Sr werd geïntroduceerd. Art. 250ter (oud) en art. 250a (oud) Sr zijn voorlopers van het huidige art. 273f Sr.

95 Hetzelfde geldt voor de gedwongen verwijdering van organen.

96 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p.19. Zie ook HR, 19 september 2006, LJN: AX9215.

97 Het is mogelijk dat in één vonnis meerdere mensenhandelfeiten ten laste zijn gelegd op basis van verschillende artikelnummers afhankelijk van de (vermeende) pleegperiodes.

98 Art. 2 Sr. De rechtsmacht van Nederland is geregeld in artt. 2-8 Sr.

99 Cleiren & Nijboer, 2008, art. 2 Sr, aant. 3c.

100 Zie hierover nader §3.5.1.

101 Zie art. 31 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

op de aard van het misdrijf mensenhandel heeft het kabinet voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt. Om deze reden is voorgesteld om, conform het Verdrag,¹⁰² de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden.¹⁰³ Zie hierover nader §2.6.

Mensenhandel hoeft niet grensoverschrijdend te zijn, maar is dit wel vaak. Art 273f lid 1 sub 3 Sr is dat per definitie.¹⁰⁴ Het kan daarbij gaan om het aanwerven in het buitenland en hier uitbuiten, maar het kan ook gaan om hier te lande aanwerven en in het buitenland tewerk stellen of, zoals in de zaak Koolvis¹⁰⁵ het aanwerven in het buitenland (Nigeria) en via Nederland, zowel hier als in andere Europese landen uit te buiten in de prostitutie.

De Rechtbank Groningen¹⁰⁶ sprak een veroordeling uit ten aanzien van art. 273f lid 1 sub 3 Sr van Bulgaarse vrouwen uit Bulgarije naar Nederland. De rechtbank verklaart bewezen dat verdachte de slachtoffers heeft vervoerd uit Bulgarije naar Nederland, doch verklaart ten aanzien van de gedragingen in Bulgarije de officier van justitie op grond van het ontbreken van rechtsmacht niet ontvankelijk. Gezien de bewezenverklaring is het oordeel van de rechtbank ten aanzien van het ontbreken van rechtsmacht niet juist.

*Rechtbank Almelo (Sneep)*¹⁰⁷

‘De raadsman heeft geconcludeerd dat het openbaar ministerie ten aanzien van feit 1 van de tenlastelegging betreffende [vrouw 21] niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, nu de verdachte niet de Nederlandse nationaliteit heeft en de rechtbank geen rechtsmacht toekomt ten aanzien van de onderdelen van feit 1 die in het buitenland hebben plaatsgevonden.

De rechtbank deelt die mening niet. Op grond van artikel 2 Sr is de Nederlandse strafwet van toepassing op ieder die zich in Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Verdachte wordt onder feit 1 mensenhandel verweten, hetgeen naar het oordeel van de rechtbank, voor zover betrekking hebbend op één en het hetzelfde slachtoffer, beschouwd dient te worden als één voortdurend delict, dat wordt gerealiseerd door een samenstel van handelingen op verschillende plaatsen. Ten aanzien van [vrouw 21] worden de verdachte in het kader van mensenhandel verschillende uitvoeringshandelingen verweten die zowel in Nederland als in België hebben plaatsgevonden. Indien naast in, ook buiten Nederland gelegen plaatsen kunnen gelden als plaats waar het strafbare feit is gepleegd, is op grond van voornoemd wetsartikel vervolging van dat strafbare feit in Nederland mogelijk, ook ten aanzien van de van het strafbare feit deel uitmakende gedragingen die buiten Nederland hebben plaatsgevonden. Het verweer wordt derhalve verworpen.

102 Art. 31 lid 1 sub a tot en met c verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd (artt. 2 en 3 Sr). Art. 31 lid 1 sub d verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatsloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige Staat. Art. 31 lid 1 sub e verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan. Op grond van art. 45 van het Verdrag mag Nederland een voorbehoud maken bij een (deel van) deze bepaling. Nederland heeft aangegeven niet van dit voorbehoud gebruik te zullen maken. Zie ook §3.5.1.

103 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429, nr. 3.

104 Zie hierover verder in §11.4.2

105 Zie hierover §9.5.5.

106 Rb. Groningen, 2 juli 2009, LJN: BJ1334.

107 Rb Almelo, 11 juli 2008, LJN: BD6969.

Ten aanzien van de afzonderlijk onder 3 ten laste gelegde mishandeling van [vrouw 21] stelt de rechtbank vast dat dit verwijt betrekking heeft op een afzonderlijk delict waarvan uitvoeringshandelingen uitsluitend in België hebben plaatsgevonden. Aan de rechtbank komt daarvoor geen rechtsmacht toe, zodat de officier van justitie niet-ontvankelijk wordt verklaard in de vervolging van feit 3, voor zover dit betrekking heeft op [vrouw 21].'

Het slaan van slachtoffer (vrouw 21) was zowel als dwangmiddel als als afzonderlijk feit ten laste gelegd. Het geweld was sowieso de context waarin deze mensenhandelfeiten plaatsvonden (zie §11.3.4). Het slaan van slachtoffer (vrouw 21) komt niet terug in de bewezenverklaring, hetgeen opmerkelijk is daar in de strafmotivering de rechtbank overweegt dat verdachte dit slachtoffer heeft geslagen. Indien het slaan in de tenlastelegging terzake mensenhandel hetzelfde slaan zou betreffen als het slaan in de tenlastelegging terzake mishandeling, dan had wellicht de connectie met het mensenhandelfeit kunnen leiden tot rechtsmacht. De rechtbank spreekt vrij van deelname aan een criminele organisatie. Indien het lidmaatschap van de criminele organisatie (zowel de mensenhandelfeiten als de mishandeling waren in dat kader ten laste gelegd) wel bewezen was verklaard, zou dit overigens anders zijn geweest.¹⁰⁸

Tenlastelegging

Artikel 273f Sr is niet eenvoudig ten laste te leggen. Vaak blijkt uit de feitelijke omschrijving van de strafbare gedragingen dat sprake is van een reeks handelingen die (achtereenvolgens) kunnen vallen onder sub 1, sub 4 én sub 9¹⁰⁹, maar waar niettemin een keuze wordt gemaakt om één van de subleden als strafbare gedraging ten laste te leggen.

Met name het onderscheid tussen sub 1 en sub 4 geeft vaak problemen. Zo wordt sub 1 vaak ten laste gelegd en blijkt uit de feitelijke omschrijving dat sub 4 reeds een voltooid delict op zou leveren.

Soms worden de gedragingen en de dwangmiddelen door elkaar gehaald.

*Rechtbank Den Haag*¹¹⁰

In de tenlastelegging heeft de officier van justitie naar het oordeel van de rechtbank een aantal feitelijke uitwerkingen onder een onjuiste kwalificatie gerangschikt. Zo maakt het iemand zonder geldige verblijfsstatus in Nederland laten verblijven eerder deel uit van het drukmiddel 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' dan van de uitbuiting zelf, terwijl het tegen geringe betaling lange dagen tewerk stellen in de huishouding nu juist een invulling is van uitbuiting. Omdat de rechtbank niet gebonden is aan de kwalificatie van de officier van justitie, zal de rechtbank de ten laste gelegde feitelijke uitwerkingen beoordelen op hun bewijsbaarheid. Voor zover deze bewezen zijn, kwalificeert de rechtbank deze zoals zij juist acht. Overigens geeft de wijze waarop dit wetsartikel is geredigeerd wel aanleiding tot verwarring.

¹⁰⁸ HR 14 december 2004, LJN: AD4292, conclusie AG Wortel.

¹⁰⁹ Voor de leesbaarheid wordt gerefereerd aan deze subleden. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de subleden 2, 5 en 8.

¹¹⁰ Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761.

De strafverzwarende omstandigheden worden niet altijd expliciet genoemd¹¹¹ (zie §II.5).

Het volgende voorbeeld illustreert het belang van de keuzen die bij de tenlastelegging worden gemaakt.

Rechtbank Zutphen,¹¹²

Dit betreft een vonnis waarbij vrouwen in de escort werkten en waarbij die werkzaamheden en de omstandigheden waaronder deze zijn verricht zijn beoordeeld als ware het een geval van 'overige uitbuiting'.¹¹³ Het ging hier om twee vrouwen uit Brazilië die in verschillende periodes in het escortbedrijf van verdachten hebben gewerkt. Naast een aantal vormen van mensenhandel is ook mensensmokkel ten laste gelegd.

De rechtbank spreekt vrij van mensenhandel en veroordeelt voor mensensmokkel. De rechtbank acht de volgende feitelijke bewezen:

Dat verdachte:

- de tickets voor de reis van (plaats) Brazilië naar Amsterdam (en terug) heeft besteld bij een reisbureau en;
- de tickets voor die reis heeft betaald en opgestuurd naar die (slachtoffer B) en;
- die (slachtoffer B) heeft opgehaald van het vliegveld en;
- die (slachtoffer B) onderdak en huisvesting heeft verschaft en;
- kleding en lingerie voor die (slachtoffer B) heeft gekocht en;
- die (slachtoffer B) uitleg heeft gegeven over de escort en;
- onder de naam (naam A) advertenties heeft geplaatst op internet en in kranten voor escort met daarbij vermeld een telefoonnummer en;
- als er klanten een meisje bestelden (telefonisch) inlichtingen heeft verschaft en heeft laten verschaffen aan (de) klant(en) en;
- als de klant een meisje bestelde het adres van die klant heeft genoteerd en gecontroleerd en;
- die (slachtoffer B) heeft opgedragen te gaan werken als prostituee/escortdame en;
- (vervolgens) die (slachtoffer B) heeft vervoerd en heeft laten vervoeren van en naar de klant(en) en;
- voor condooms en sponzen heeft gezorgd en;
- het geld dat die (slachtoffer B) verdiende met de escort (tussen de €125 en €150) in ontvangst heeft genomen en;
- van dat verdiende geld €30 en/of €35 als basisverdienste aan die (slachtoffer B) heeft afgegeven en;
- die (slachtoffer B) heeft verteld/medegedeeld dat ze elke dag beschikbaar moest zijn om te werken'

Wat meteen opvalt is dat het OM niet gekozen heeft voor het ten laste leggen van art. 273f lid 1 sub 3 Sr, doch voor art. 273f lid 1 sub 1, *subsidiair* sub 4 Sr. Art. 273f lid 1 sub 1 en sub 4 Sr kunnen ook heel goed naast elkaar ten laste gelegd worden. Een veroordeling op grond van

¹¹¹ Bijvoorbeeld Rb. Rotterdam, 13 augustus 2007, niet gepubliceerd.

¹¹² Rb. Zutphen, 17 maart 2009, LJN: BH6277; LJN: BH6262.

¹¹³ Zo ook in Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1279; LJN: BJ1280; LJN: BJ1281, waarbij seksuele diensten met een ander in Chinese massagesalons ook ten laste waren gelegd als overige uitbuiting. Anders Rb. Alkmaar, 26 juli 2006, LJN: AY5332, waarbij in Thaise massagesalons, het te werk stellen en aldaar verrichten van seksuele handelingen met een derde is ten laste gelegd en bewezen verklaard als gedwongen prostitutie. Uitbuiting buiten de seksindustrie was ten tijde van het plegen van het delict nog niet strafbaar.

art. 273f lid 1 sub 3 Sr zou op grond van de vaststelling van de feiten, zoals blijkt uit eerdergenoemde bewezenverklaring niet uit hebben kunnen blijven. Ook valt op dat de tenlastelegging ten aanzien van het primair ten laste gelegde niet uitgaat van het feit dat het oogmerk van uitbuiting gericht was op uitbuiting in de prostitutie. Uitbuiting in de prostitutie is per definitie uitbuiting. Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden als verdienen en huisvesting doen daarbij niet terzake. En escort *is* prostitutie. Wellicht heeft het feit dat dit niet als uitbuiting in de prostitutie ten laste is gelegd de rechtbank op het verkeerde been gezet. Ook vervolging terzake art. 273f lid 1 sub 9 Sr blijft achterwege terwijl ook op dit punt eerdergenoemde bewezenverklaring voldoende aanknopingspunten biedt.

De rechtbank motiveert de vrijspraak van de ten laste gelegde mensenhandel aldus:¹¹⁴

‘De rechtbank stelt voorop dat sprake is van een maatschappelijk ongewenste arbeidssituatie, wanneer vrouwen, die in hun thuisland in een sociale of economisch moeilijke positie verkeren, door een ander worden overgehaald om in een ver land als escortdame werkzaam te zijn in het bedrijf van die ander’

De rechtbank noemt dit een ongewenste arbeidssituatie, terwijl het regelrecht valt onder de kwalificatie van art. 273f lid 1 sub 3 Sr en dus mensenhandel oplevert.¹¹⁵ Het gaat immers om prostitutie. De rechtbank overweegt verder:

‘Dat gegeven op zichzelf brengt echter nog niet met zich mee dat vrouwen op een onaanvaardbare wijze in hun handeling- en keuzevrijheid zijn beperkt en tegen onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden werkzaam zijn, zodanig dat sprake is van uitbuiting. Dit is afhankelijk van de bijzondere feiten en omstandigheden van het geval.’

Ten aanzien van het uitoefenen van dwangmiddelen overweegt de rechtbank:

‘Het gegeven dat door verdachte en medeverdachte *kennelijk druk werd uitgeoefend* op (slachtoffer B) en (slachtoffer A) om dagelijks vanaf een bepaalde tijd (18.00 uur) beschikbaar te zijn en te werken bij fysiek ongemak is op zichzelf niet te kwalificeren als dwang. Dat verdachte en (medeverdachte A) dreigden bij de families van (slachtoffer B) bekend te maken dat zij werkte als escortdame, gaf wellicht bij aangeefster een morele druk, doch deze kan niet als zodanig worden gezien, dat om die reden door haar geen weerstand kon worden geboden aan wat verdachte en medeverdachte van haar verwachtten¹¹⁶

Het feitencomplex geeft vaak aanleiding meerdere subleden ten laste te leggen, en soms lijkt de keuze om te beperken tot één of twee van die subleden willekeurig.

Het verschil tussen de feiten uit art 273f lid 1 sub 1 en sub 4 Sr zit onder meer in het feit dat het voor sub 1 niet nodig is dat het slachtoffer is bewogen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie. Als de dwangmiddelen, de gedraging en het oogmerk zijn vastgesteld dan zijn alle delictsbestanddelen vervuld. Oogmerk tot uitbuiting in de prostitutie is voldoende fei-

114 De tenlastelegging met betrekking tot slachtoffer B betreft meerdere perioden, de behandeling van deze casus beperkt zich tot de eerste periode.

115 Art. 273f lid 1 sub 3 Sr was echter niet ten laste gelegd.

116 Zie ook de kopjes ‘misbruik van een kwetsbare positie, van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misleiding’ en ‘(dwang)middelen apart bezien of als geheel’ in §11.3.4.

telijk omschreven (zie §11.4.1). Anders Rb. Utrecht¹¹⁷ in een zaak waarin zowel art. 273f lid 1 sub 1 als sub 4 en sub 9 Sr cumulatief ten laste waren gelegd. De rechtbank overweegt dat niet bewezen is dat het slachtoffer is *bewogen* zich beschikbaar te stellen voor de prostitutie en gaat voorts in op de vraag of het slachtoffer een andere keuze had kunnen maken. Dat is echter voor sub 1 niet relevant. Toch spreekt de rechtbank vrij van de hele tenlastelegging.

In Tabel 11.7 is te zien in hoeveel van de geanalyseerde vonnissen de betreffende subleden ten laste zijn gelegd en in hoeveel van de veroordelingen de betreffende subleden bewezen zijn verklaard. Verschillende categorieën sluiten elkaar niet uit; het komt immers regelmatig voor dat verschillende subleden in combinatie met elkaar ten laste worden gelegd en bewezen worden verklaard.

Tabel 11.7 Aantal vonnissen waarin betreffende subleden ten laste zijn gelegd| bewezen zijn verklaard

	Tenlastelegging N=108		Bewezenverklaring N=74	
	N	%	N	%
Art. 273a/flid 1 sub 1	67	62%	38	51%
Art. 273a/flid 1 sub 3	36	33%	22	30%
Art. 273a/flid 1 sub 4	34	32%	22	30%
Art. 273a/flid 1 sub 6	20	19%	14	19%
Art. 273a/flid 1 sub 9	23	21%	16	22%
Art. 273a/flid 1 sub 2, 5 of 8	37	34%	24	32%

In de volgende paragrafen wordt besproken hoe verschillende artikel(sub)leden worden toegepast in de praktijk. Omdat veelal meerdere subleden worden ten laste gelegd en dus toegepast, is het onderscheid niet altijd even eenduidig.

11.4.1 Sub 1

Art. 273f lid 1 sub 1 Sr luidt:

‘degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, verft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;’

117 Rb. Utrecht, 3 oktober 2008, LJN: BG1625.

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in een ruime meerderheid van de geanalyseerde vonnissen sub 1 ten laste is gelegd (N=67). In ruim de helft van de geanalyseerde vonnissen die in ieder geval tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid is sub 1 bewezenverklaard (N=38). In minstens¹¹⁸ 29 vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit ten laste gelegd onder sub 1, vrijgesproken.

Achtergrond van de strafbepaling als omschreven in sub 1

De verboden gedragingen zijn ontleend aan het VN-Protocol mensenhandel (2000) en het EU-Kaderbesluit mensenhandel (2002). De genoemde activiteiten zijn gericht op de verwezenlijking van het einddoel, de uitbuiting. Werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen zullen moeten worden uitgelegd in overeenstemming met het gewone dagelijks spraakgebruik enerzijds, maar anderzijds zullen zij inhoud moeten krijgen die in overeenstemming is met de wens om mensenhandel zo breed mogelijk te kunnen aanpakken. Met die strekking is het onverenigbaar om de termen beperkt en slechts letterlijk uit te leggen.¹¹⁹

Rechtbank Amsterdam¹²⁰

De tenlastelegging in deze zaak is niet gepubliceerd.¹²¹ Uit de bewijsoverweging kan opgemaakt worden dat 273f lid 1 sub 1 en sub 9 Sr ten laste zijn gelegd. Van sub 1 wordt vrijgesproken en de rechtbank overweegt daarbij betrokken te hebben de uit het Protocol inzake mensenhandel voortvloeiende wens om het begrip werven en de begrippen vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen niet alleen beperkt en letterlijk uit te leggen. De rechtbank overweegt voorts dat niet bewezen is dat verdachte de slachtoffers heeft geworven met het oogmerk van uitbuiting. Veeleer was verdachte, aldus de rechtbank uit op louter financieel gewin door op manipulatieve wijze gebruik te maken van de situatie waarin de slachtoffers zich bevonden dan dat hij deze situatie voor hen had gecreëerd of hen daartoe had overgehaald. De rechtbank veroordeelt op grond van sub 9. Uit de bewezenverklaring blijkt dat de rechtbank bewezen acht dat 'verdachte de wachttijden bepaalde', 'het slachtoffer toestemming moest vragen als zij met haar werk als prostituee moest stoppen' en 'dat zij van verdachte langer door moest werken als zij niet genoeg verdiend had'.

Het is niet duidelijk waarom de OvJ er niet voor heeft gekozen om de tenlastelegging mede te baseren op sub 4.

De rechtbank betreft in haar oordeel ook de omstandigheid dat de slachtoffers al vrijwillig werkzaam waren in de prostitutie, en het niet verdachte was geweest die hen in de prostitutie had gebracht. Dat is in beginsel óók voor art. 273f lid 1 sub 1 Sr niet relevant, zeker nu uit dit

118 Het is mogelijk dat in de 38 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 1, tevens is vrijgesproken voor een ander onder sub 1 ten laste gelegd feit.

119 Noyon e.a., bij tot 1 november 2006, art. 273f Sr, aant. 3.2; Cleiren & Nijboer, 2008, art. 273f Sr, aant. 8(e).

120 Rb. Amsterdam, 21 februari 2008, LJN: BC8624.

121 Bij een aantal rechtbanken worden/werden de tenlasteleggingen niet geïncorporeerd in de vonnissen waardoor de informatie die uit het op www.rechtspraak.nl gepubliceerde vonnis is te halen, beperkt is.

vonnissen blijkt dat de verdachte het slachtoffer belette de prostitutie te verlaten.¹²² Kennelijk acht de rechtbank dit voor een veroordeling op grond van art. 273f lid 1 sub 1 Sr wel van belang. De vraag is of indien de tenlastelegging mede zou zijn gebaseerd op sub 4 de rechtbank wel tot een veroordeling terzake dat sublid zou zijn overgegaan.

De gedragingen moeten gericht zijn op de uitbuiting. De uitbuiting zelf hoeft nog niet te hebben plaatsgevonden. Het feitelijk bewezen verklaarde geeft vervolgens invulling aan dit oogmerk¹²³.

In de veroordelingen wordt het begrip ‘uitbuiting’ veelal uitgewerkt in termen van gedwongen prostitutie dan wel de afname van verdiensten. In elf vonnissen is volgens de bewezenverklaring ook expliciet sprake van de afname van verdiensten.

11.4.2 Sub 3

Art. 273f lid 1 sub 3 Sr luidt als volgt:

‘degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;’

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in één derde deel van de geanalyseerde vonnissen uit 2007 sub 3 ten laste is gelegd (N=36). In bijna één derde deel van de vonnissen die in ieder geval tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid is sub 3 bewezen verklaard (N=22). In minstens¹²⁴ 14 vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit onder sub 3 ten laste gelegd, vrijgesproken.

Uit Tabel 11.8 blijkt dat in opvallend veel vonnissen sprake is van slachtoffers afkomstig uit Roemenië. Nederland was voor alle buitenlandse slachtoffers (verdeeld over 33 tenlasteleggingen en 19 bewezenverklaringen) het bestemmingsland en voor de drie Nederlandse slachtoffers was dit België.

122 Rb. Maastricht, 6 februari 2008, LJN: BC4379. Anders Rb. Den Haag, 29 januari 2008, LJN: BC2949, waarbij de rechtbank (terecht) overweegt dat de omstandigheid dat het slachtoffer al in de prostitutie werkte niet relevant is nu ‘zij er toe gebracht is om niet langer zelfstandig maar voor verdachte in de prostitutie te gaan werken.’

123 Rb. Alkmaar, 26 juli 2006, LJN: AY5332. De rechtbank verklaart de dagvaarding nietig omdat het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie zonder nadere feitelijke uitwerking van de term uitbuiting in de tenlastelegging niet voldoet aan art. 261 Sv. De Hoge Raad (HR, 9 september 2006, LJN: AX9215) acht de term ‘seksuele handelingen’ echter wel voldoende feitelijk omschreven.

124 Het is mogelijk dat in de 22 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 3, tevens is vrijgesproken voor een ander onder sub 3 ten laste gelegd feit.

Tabel 11.8 Nationaliteiten van slachtoffers in de vonnissen waarin 273f lid 1 sub 3 Sr ten laste is gelegd

	Tenlastelegging		Bewezenverklaring	
	N	%	N	%
Roemenië	16	44%	9	41%
Tsjechië	6	17%	5	23%
Polen/ Litouwen ¹²⁵	6	17%	2	9%
Bulgarije	4	11%	2	9%
Nederland	3	8%	3	14%
Hongarije	1	3%	1	5%
Totaal	36	100%	22	100%

Achtergrond van de strafbepaling als omschreven in sub 3

Art. 273f lid 1 sub 3 Sr bevat een bepaling die een verplichting uit het ‘Internationaal Verdrag van Genève van 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen’ in Nederlandse strafwetgeving implementeert.¹²⁶ ‘Het Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen’ (1933) verplichtte staten tot strafbaarstelling van het aanwerven van meerderjarige vrouwen wanneer dit gebeurt met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, ‘zelfs met hun goedvinden’.¹²⁷ (On)vrijwilligheid is zodoende niet relevant aangezien het bestanddeel dwang ontbreekt in deze bepaling. Het aanwerven van een persoon voor prostitutie uit het buitenland (ook de EU) is dus strafbaar, ook al stemt de aangeworven persoon daarmee in.

In het algemeen zijn deze strafbare gedragingen overigens moeilijk aan te tonen, aldus de memorie van toelichting bij de wijzigingswet van 1994.¹²⁸ ‘Veel meer dan dat aldus voldaan is aan een internationale verdragsverplichting, lijkt de wetgever dus niet van de onderhavige bepaling te verwachten.’ Toch blijkt uit de praktijk dat voor art. 273f lid 1 sub 3 Sr relatief vaak te worden vervolgd (zie Tabel 11.7).¹²⁹

Enkele bestanddelen uit de strafbaarstelling zijn door de wetgever of rechter nader toegelicht. Gelet op de wetsgeschiedenis is het de bedoeling om het slachtoffer van handelingen als hier strafbaar gesteld een brede bescherming te geven. De Hoge Raad heeft de termen aanwerven en medenemen daarom behoorlijk ruim uitgelegd. ‘Aanwerven’ is iedere daad

125 Drie slachtoffers zijn afkomstig uit Polen, één slachtoffer is afkomstig uit Litouwen en twee slachtoffers zijn afkomstig uit Polen of Litouwen

126 Ter uitvoering van dit verdrag betrof dit oorspronkelijk artikel 250a lid 1 sub 2 (oud) Sr.

127 Zie ook Gerritsma & Wijers, 2003.

128 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, p.9.

129 Een kanttekening die bij de bepaling wordt geplaatst is dat dit verbod op ‘werving over de grens’ de toegang van onderdanen uit andere lidstaten tot de legale Nederlandse prostitutie markt belemmert (arbeidsvormen die geen seksuele handelingen met zich meebrengen vallen overigens buiten het bereik van deze strafbaarstelling), hetgeen in strijd is met het Gemeenschapsrecht (Gerritsma & Wijers, 2003).

waardoor een persoon wordt aangeworven teneinde die persoon in een ander land tot prostitutie te brengen, zonder dat behoeft te blijken dat de wijze van aanwerving de keuzevrijheid heeft beperkt.¹³⁰ ‘Medenemen’ kon in een mensenhandelzaak bewezen worden, ook al was het slachtoffer alleen naar Nederland gereisd. Het slachtoffer was in dat geval ‘onder valse voorwendselen naar Nederland gelokt en daar gedwongen om in de prostitutie te werken’.¹³¹ Het ticket was door een mededader betaald en het slachtoffer was in Nederland door de verdachte en een mededader van het vliegveld gehaald.¹³²

Enkele toepassingen van de strafbepaling als omschreven in sub 3

Hieronder volgt een aantal uitspraken ten aanzien van art. 273f lid 1 sub 3 Sr. Het meest opvallend is daarbij de uitspraak van de Rechtbank Maastricht¹³³ (gevolgd door de Rechtbank Leeuwarden¹³⁴). Aan verdachte was ten laste gelegd art. 273f lid 1 sub 3, subsidiair sub 9 en als afzonderlijk feit sub 6 Sr. De rechtbank spreekt verdachte van alle ten laste gelegde feiten vrij. Voor zover hier van belang overweegt de rechtbank daarbij:

‘In Nederland is echter niet iedere vorm van prostitutie strafbaar. Uitgangspunt van het Nederlandse beleid ter zake van exploitatie van prostitutie is dat met strafrechtelijke middelen moet worden opgetreden tegen vormen van exploitatie waarbij op ongeoorloofde wijze economisch profijt wordt getrokken uit de exploitatie (uitbuiting) dan wel de betreffende persoon niet telkens volledig vrij tot het verrichten van de seksuele handelingen kan beslissen, daarvan kan afzien en ook helemaal daarmee kan stoppen.’

Hier is door de rechtbank een verband gelegd met het Nederlandse prostitutiebeleid.

Anders Rechtbank Den Haag¹³⁵

In deze zaak werd een beroep gedaan op de eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Maastricht. De rechtbank verwerpt dit verweer met de overweging dat art. 273f lid 1 sub 3 Sr niet vereist dat sprake is van dwang of ongeoorloofde beïnvloeding. Het enkel aanwerven van personen met het oogmerk zich voor prostitutie beschikbaar te stellen is een gedraging die onder dat artikel strafbaar is gesteld.

130 HR 18 april 2000, NJ 2000, 443.

131 HR 20 december 2005, LJN: AU3425. Noyon e.a., bij tot 1 november 2006, art. 273f Sr, aant. 3, supplement 137 – medenemen moet ruim worden uitgelegd.

132 Wat betreft het medenemen of ontvoeren van personen kan ook nog gewezen worden op de mogelijkheden die art. 278 Sr biedt, sinds de Hoge Raad heeft geoordeeld dat niet alleen de ‘export’ maar ook de ‘import’ van personen daaronder kan vallen (Cleiren & Nijboer, 2008, p.1191, verwijzend naar HR, 20 november 2001, LJN: AB2809; LJN: AB2810). Het ontvoeren van personen naar Nederland met het oogmerk om hen wederrechtelijk onder de macht van een ander te brengen of om hen in hulpeloze toestand bijvoorbeeld in de seksindustrie te werk te stellen, kan ook vallen onder mensenroof. Art. 278 Sr is bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal twaalf jaar.

133 Rb. Maastricht, 6 februari 2008, LJN: BC4379.

134 Rb. Leeuwarden, 10 maart 2009, LJN: BH5358.

135 Rb. Den Haag, 7 maart 2008, LJN: BC6098.

Een ander voorbeeld van de toepassing van dit sublid in de praktijk volgt in het hieropvolgende kader.

*Rechtbank Haarlem*¹³⁶

De rechtbank spreekt in drie zaken vrij van het (subsidiar) ten laste gelegde art. 273f lid 1 sub 3 Sr, met de volgende motivering:

‘Ten aanzien van het onder feit 1 impliciete subsidiar ten laste gelegde overweegt de rechtbank dat in het begrip ‘bewegen tot’ naar haar oordeel besloten ligt dat het moet gaan om een situatie waarin door verdachte en/of mededaders misbruik wordt gemaakt van de situatie van het slachtoffer, waardoor deze wordt bewogen tot het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen. Op grond van de in het onderhavige dossier voorkomende bewijsmiddelen is de rechtbank van oordeel dat daaruit, behalve de verklaring van het slachtoffer zelf niet volgt dat verdachte en medeverdachten het oogmerk hebben gehad om het slachtoffer er toe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen. Zo blijkt uit het dossier niet van gedragingen van de zijde van verdachte en/of medeverdachten waardoor het slachtoffer is bewogen, althans door welke gedragingen bij dat slachtoffer het wilsbesluit is gewekt om als prostituee te zullen gaan werken.’

De rechtbank formuleert hier een aanvullende eis die niet uit de delictomschrijving volgt. Bij art. 273f lid 1 sub 3 Sr is het gebruik van dwangmiddelen immers niet in de delictomschrijving opgenomen.

Uit bovengenoemde voorbeelden blijkt dat dit sub lid niet éénduidig wordt toegepast. In 22 van de 36 zaken is een veroordeling gevolgd voor art.273f lid 1 sub 3 Sr.

11.4.3 Sub 4

Art. 273f lid 1 sub 4 Sr luidt:

‘degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;’

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in ongeveer één derde deel van de geanalyseerde vonnissen uit 2007 sub 4 ten laste is gelegd (N=34). In bijna één derde deel van de vonnissen die in ieder geval tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid is sub 4 bewezen verklaard (N=22). In minstens¹³⁷ twaalf vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit ten laste gelegd onder sub 4, vrijgesproken.

¹³⁶ Rb. Haarlem, 10 december 2007, LJN: BD9897; LJN: BD9902; LJN: BD9894.

¹³⁷ Het is mogelijk dat in de 22 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 4, tevens is vrijgesproken voor een ander onder sub 4 ten laste gelegd feit.

Achtergrond van de strafbepaling als omschreven in sub 4

Voor de strafbaarheid op grond van dit sublid is het niet relevant of de arbeid of dienst daadwerkelijk is uitgevoerd. De Hoge Raad oordeelde dat ‘voor strafbaarheid (...) niet vereist is dat daadwerkelijk enige seksuele handeling is verricht. Bepalend is dat het slachtoffer zich onder dwang of beïnvloeding daarvoor beschikbaar heeft gesteld.’¹³⁸ Het gaat hierbij om elke handeling waardoor de ander in de feitelijke situatie komt te verkeren dat hij of zij zich beschikbaar stelt.¹³⁹ Als een zodanige daad geldt onder meer iedere gedraging gericht tegen een vrouw die zich vrijwillig heeft verbonden tot prostitutie, ertoe strekkende haar te belemmeren in vrijheid met prostitutie op te houden.¹⁴⁰

Op de relatie tussen het bewegen uit sub 4 en de gehanteerde dwangmiddelen is nader ingegaan in §11.3.4.

Het bestanddeel ‘weet of redelijkerwijs moet vermoeden’ in deze bepaling omvat overigens zowel opzet als *culpa*. Wanneer de verdachte weet ‘dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van [...]’ is er sprake van opzet en wanneer de verdachte ‘redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van (...)’ is er sprake van *culpa*.¹⁴¹

11.4.4 Sub 6

Art. 273f lid 1 sub 6 Sr luidt als volgt:

‘degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;’

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in bijna één vijfde deel van de geanalyseerde vonnissen sub 6 ten laste is gelegd (N=20). In een even groot deel van de veroordelingen is sub 6 bewezen verklaard (N=14). In minstens¹⁴² zeven vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit ten laste gelegd onder sub 6, vrijgesproken.

Art. 273f lid 1 sub 6 tot en met sub 9 Sr stelt verschillende vormen van het trekken van voordeel uit mensenhandel strafbaar. Bij de opneming van profijt trekken uit seksuele uitbuiting in art. 250a (oud) Sr werd aangegeven dat afzonderlijke strafbaarstelling van de profijttrekker noodzakelijk werd geacht, omdat niet zeker was of de deelnemingsbepalingen hier voldoende bescherming boden.¹⁴³

138 HR, 19 september 2006, LJN: AX9215. Deze uitspraak was gebaseerd op art. 250a lid 1 sub 1 Sr, één van de voorlopers van art. 273f lid 1 sub 4 Sr.

139 Cleiren & Nijboer, 2008, art. 273f Sr, aant. 8(h).

140 Cleiren & Nijboer, 2008, art. 273f Sr, aant. 8(h), verwijzend naar HR, 19 mei 1992, NJ 1992, 716 en HR, 6 juli 1999, NJ 1999, 701.

141 Het opzet en de *culpa* in art. 273f lid 1 sub 5 Sr hoeven niet gericht te zijn op de omstandigheid dat het slachtoffer de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt, vgl. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p.9. Dit betekent dat de dader geen wetenschap hoeft te hebben van de leeftijd van het slachtoffer.

142 Het is mogelijk dat in de 14 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 6, tevens is vrijgesproken van een ander onder sub 6 ten laste gelegd feit.

143 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p.9.

De profijttrekker kan, maar hoeft niet een ander te zijn dan degene die de uitbuitingssituatie heeft gecreëerd.¹⁴⁴

De Rechtbank Maastricht¹⁴⁵ overweegt naar aanleiding van een zaak waarin art. 273f lid 1 sub 6 Sr ten laste is gelegd dat voor bewezenverklaring is vereist dat verdachte het slachtoffer heeft uitgebuit en *dat hij ook de opzet had uit te buiten*. Daarvan was de rechtbank niet gebleken en de rechtbank spreekt verdachte vrij. Voor sub 6 is zélf uitgebuit en de opzet daartoe echter niet vereist. De in sub 6 opgenomen opzet moet gericht zijn op het voordeel trekken. De rechtbank heeft waarschijnlijk bedoeld dat niet was komen vast te staan dat het slachtoffer was uitgebuit en dat is wel vereist voor een veroordeling op grond van art. 273f lid 1 sub 6 Sr.

11.4.5 Sub 9

Art. 273f lid 1 sub 9 Sr luidt als volgt:

‘degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.’

Deze strafbepaling geldt ook ten aanzien van minderjarige slachtoffers; art. 273f Sr kent ten aanzien van deze gedraging geen aparte bepaling die van toepassing is op slachtoffers die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt – zoals sub 2 en sub 5 ten opzichte van sub 1, respectievelijk, sub 4.

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in ongeveer één vijfde deel van de geanalyseerde vonnissen sub 9 ten laste is gelegd (N=23). In ongeveer een even groot deel van de veroordelingen is sub 9 bewezen verklaard (N=16). In minstens¹⁴⁶ zeven vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit ten laste gelegd onder sub 9, vrijgesproken.

Voor een bewezenverklaring op grond van art. 273f lid 1 sub 9 Sr is net zo min als voor sub 1 nodig dat het slachtoffer door verdachte is bewogen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie. De vaststelling van de dwangmiddelen in relatie tot het bewegen tot bevoordeling uit de opbrengst van de prostitutie is voldoende. In die zin is het bewijs voor dit sublid eenvoudiger vast te stellen.

11.4.6 Sub 2, 5 en 8 (minderjarige slachtoffers)

Wanneer het slachtoffer minderjarig is, is van mensenhandel sprake zonder dat het gebruik van (dwang)middelen is vereist.

¹⁴⁴ Cleiren & Nijboer, 2008, art. 273f Sr, aant. 8(h).

¹⁴⁵ Rb. Maastricht, 6 februari 2008, LJN: BC4379.

¹⁴⁶ Het is mogelijk dat in de 16 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 9, tevens is vrijgesproken van een ander onder sub 9 ten laste gelegd feit.

Art. 273f lid 1 sub 2 Sr luidt :

‘degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;’

Art. 273f lid 1 sub 5 Sr luidt:

‘degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;’

Art. 273f lid 1 sub 8 Sr luidt:

‘degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;’

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in ongeveer één derde deel van de geanalyseerde vonnissen sub 2, 5 en/of 8 ten laste is gelegd (N=37). In bijna één derde deel van de veroordelingen is sub 2, 5 en/of 8 bewezen verklaard (N=24). In minstens¹⁴⁷ 13 vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit ten laste gelegd onder sub 2, 5 en/of 8, vrijgesproken.

Het opzet en de *culpa* in art. 273f lid 1 sub 2, 5, 8 Sr hoeven niet gericht te zijn op de omstandigheid dat het slachtoffer de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt (vgl. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3, p.9). Dit betekent dat de dader geen wetenschap hoeft te hebben van de leeftijd van het slachtoffer. Van sub 9 bestaat, zoals eerder gezegd, geen variant van minderjarigheid.

11.5 Strafverzwarende omstandigheden

Zowel artikel 250ter (oud), 250a (oud), 273a (oud) en 273f Sr bevatten strafverzwarende omstandigheden. Sinds 1 juli 2009 is de strafbedreiging voor mensenhandel verhoogd (zie §2.2 en Bijlage 1). Concreet gaat het om de volgende wijzigingen:

- in het eerste lid (ongekwalificeerde vormen van mensenhandel) wordt het strafmaximum verhoogd van zes naar acht jaar;
- in het derde lid (mensenhandel in vereniging gepleegd of mensenhandel gepleegd jegens een slachtoffer jonger dan 16 jaar) wordt het strafmaximum verhoogd van acht naar twaalf jaar;
- in het vijfde lid (mensenhandel gepleegd onder de strafverzwarende omstandigheid van zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar) wordt het strafmaximum verhoogd van twaalf naar 15 jaar;

¹⁴⁷ Het is mogelijk dat in de 24 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) sub 2, 5 en/of 8, tevens is vrijgesproken voor een ander onder sub 2, 5 en/of 8 ten laste gelegd feit.

- in het zesde lid (mensenhandel de dood tengevolge hebbend) wordt het strafmaximum verhoogd van 15 naar 18 jaar.

Omdat in het derde lid de strafmaat wordt verhoogd ten aanzien van beide strafverzwarende omstandigheden komt het vierde lid te vervallen. Deze bepaling stelde – tot 1 juli 2009 – de strafmaat op mensenhandel, gepleegd in vereniging én jegens een slachtoffer jonger dan 16 jaar, op maximaal tien jaar.

In Tabel 11.9 is het deel van de geanalyseerde mensenhandelvonnissen te zien waarin de verschillende strafverzwarende omstandigheden ten laste zijn gelegd, en het aantal veroordelingen waarin de betreffende strafverzwarende omstandigheden ook bewezen zijn verklaard. Het betreft hier uiteraard geen categorieën die elkaar uitsluiten; het is immers mogelijk dat in één vonnis verschillende strafverzwarende omstandigheden ten laste zijn gelegd en ook bewezen zijn verklaard, alleen al omdat vaak meer dan één feit ten laste is gelegd en ook bewezen is verklaard. Naar aanleiding van Tabel 11.9 kan daarom slechts gesteld worden dat in minimaal 80 vonnissen en in maximaal 82 vonnissen strafverzwarende omstandigheden ten laste zijn gelegd, en in minimaal 52 vonnissen en maximaal 54 vonnissen strafverzwarende omstandigheden ook bewezen zijn verklaard.

Tabel 11.9 Aantal vonnissen waarin betreffende subleden ten laste zijn gelegd/bewezen zijn verklaard¹⁴⁸

	Tenlastelegging N=108		Bewezenverklaring N=74	
	N	%	N	%
In vereniging (art. 250ter/a lid 2 sub 1 (oud)/273a/f lid 3 sub 1)	80	74%	52	70%
Slachtoffer jonger dan 16 jaar (art. 250ter/a lid 2 sub 2 (oud)/273a/f lid 3 sub 2)	–	–	1	1%
In vereniging én slachtoffer jonger dan 16 jaar (art. 250ter/a lid 3 (oud) ¹⁴⁸ /273a/f lid 4)	–	–	2	3%
Zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebben (art. 250ter/a lid 2 sub 3 (oud)/ 73a/f lid 5)	–	–	–	–
De dood ten gevolge hebben (art. 273a/f lid 6)	–	–	–	–

In §11.5.1 tot en met §11.5.3 worden de in de tabel weergegeven strafverzwarende omstandigheden besproken.

¹⁴⁸ Art. 250ter/a lid 3 (oud) Sr kan naast de combinatie van ‘in vereniging’ en ‘slachtoffer jonger dan 16 jaar’ ook de combinatie ‘in vereniging’ en ‘zwaar lichamelijk letsel’ inhouden. Aangezien zowel art. 250ter lid 3 (oud) Sr als art. 250a lid 3 (oud) Sr in de geanalyseerde vonnissen van 2007 niet voorkomt op de tenlasteleggingen – en dus ook niet in de bewezenverklaringen – heeft dit geen invloed op de gegevens zoals weergegeven.

11.5.1 In vereniging (medeplegen)

Uit Tabel 11.9 blijkt dat ‘mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen’ conform art. 250ter/a lid 2 sub 1 (oud) en art. 273a/f lid 3 sub 1 Sr in bijna drie kwart van de geanalyseerde vonnissen ten laste is gelegd (N=80=74%). Relatief gezien – op basis van de veroordelingen – is deze strafverzwarende omstandigheid iets minder vaak bewezen verklaard (N=52=70%). In minstens¹⁴⁹ 28 vonnissen is door de rechtbank, ten aanzien van in ieder geval één feit waarbij de strafverzwarende omstandigheid ‘in vereniging’ ten laste is gelegd, vrijgesproken.

11.5.2 Slachtoffer jonger dan 16 jaar

Uit Tabel 11.9 blijkt dat ‘mensenhandel ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar’ conform art. 250ter/a lid 2 sub 2 (oud) en art. 273a/f lid 3 sub 2 Sr nooit ten laste is gelegd, maar in één vonnis wel bewezen is verklaard.¹⁵⁰ Hiervan is tevens sprake bij de gecombineerde strafverzwarende omstandigheid ‘mensenhandel in vereniging ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar’ conform art. 250ter/a lid 3 (oud) en art. 273a/f lid 4 Sr¹⁵¹. Tweemaal is deze strafverzwaring bewezen verklaard, terwijl dit niet ten laste was gelegd.¹⁵²

Opmerkelijk is dat in elf vonnissen in ieder geval één slachtoffer ten tijde van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten jonger was dan 16 jaar.¹⁵³ In die gevallen is nagelaten de strafverzwarende omstandigheid ‘mensenhandel ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar’ expliciet ten laste te leggen.

*Rechtbank Rotterdam*¹⁵⁴

Deze zaak betrof mensenhandel ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar. De tenlastelegging op dit punt luidde – voor zover relevant – dat verdachte in een bepaalde periode in gemeente X, ter uitvoering van het door verdachte voorgenomen misdrijf om een ander ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van één of meer seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, ‘terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet had bereikt’ (art. 273f lid 1 sub 5 Sr). De strafverzwarende omstandigheid – het feit dat het slachtoffer jonger was dan 16 jaar – wordt niet expliciet als zodanig genoemd, ook niet als zodanig gekwalificeerd.

149 Het is mogelijk dat in de 52 vonnissen waarin in ieder geval één feit bewezen is verklaard onder (onder andere) de strafverzwarende omstandigheid ‘in vereniging’, tevens is vrijgesproken voor een ander feit dat ten laste is gelegd onder (onder andere) de strafverzwarende omstandigheid ‘in vereniging’.

150 Rb. Den Bosch, 28 november 2007, niet gepubliceerd.

151 In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van het wetsartikel 273f Sr geldig tot 1 juli 2009.

152 Rb. Den Bosch, 28 november 2007, niet gepubliceerd (ten aanzien van een ander feit dan waarbij alleen ‘mensenhandel ten aanzien van een slachtoffer jonger dan 16 jaar’ bewezen is verklaard) en Rb. Haarlem, 17 april 2007, niet gepubliceerd.

153 Dit betroffen in totaal twaalf slachtoffers; in één vonnis was sprake van twee slachtoffers jonger dan 16 jaar.

154 Rb. Rotterdam, 13 augustus 2007, niet gepubliceerd.

In 24 vonnissen was in ieder geval één slachtoffer ten tijde van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten minderjarig – wellicht ouder dan 16 maar in ieder geval jonger dan 18 jaar. Op dit moment is een mensenhandeldelict gepleegd ten aanzien van een minderjarige (tussen de 16 en 18 jaar) nog geen strafverzwarende omstandigheid. Dit zou in de toekomst kunnen veranderen.

In het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel (maart 2009) worden de strafverzwarende omstandigheden uitgebreid.¹⁵⁵ Door middel van verzwarende omstandigheden moet volgens de Commissie rekening worden gehouden met de noodzaak om bijzonder kwetsbare slachtoffers te beschermen. Hierbij gaat het onder meer om kinderen.¹⁵⁶ Een strafverhogende omstandigheid is namelijk dat het feit is gepleegd ten aanzien van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer. Een kind is dat per definitie, en een kind wordt in het voorstel gedefinieerd als elke persoon die jonger is dan 18 jaar. Het voorstel bevat overigens, net als het huidige EU-Kaderbesluit (2002), niet een verplichting voor nationale rechters om deze omstandigheden daadwerkelijk toe te passen bij de strafbepaling.

De strafverzwarende omstandigheid die is gebaseerd op de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (in Nederland: 16 jaar) is niet relevant voor mensenhandel, noch binnen noch buiten de seksindustrie.¹⁵⁷ De strafverzwarende omstandigheid zoals deze nu in art. 273f Sr is opgenomen zou daarom nu al aangepast kunnen worden tot 18 jaar. Overigens hebben ECPAT International en het Kinderrechtencollectief eerder aangegeven dat de strafverzwarende omstandigheid in de mensenhandelbepaling moet worden uitgebreid tot minderjarigen (onder 18 jaar), waar het gaat om seksuele uitbuiting.¹⁵⁸

11.5.3 Zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar voor een ander, dan wel de dood ten gevolge hebbend

Artikel 250ter/a lid 2 sub 3 (oud) Sr en 273a/f lid 5 Sr¹⁵⁹ – mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend – of in geval van 273a/f lid 5 Sr – mensenhandel waarbij levensgevaar voor een ander te duchten is – en art. 273a/f lid 6 Sr – mensenhandel met de dood ten gevolge hebbend – komen in de geanalyseerde vonnissen niet voor op de tenlasteleggingen.

¹⁵⁵ Zie §3.4.4.

¹⁵⁶ Alsmede om volwassenen die wegens persoonlijke omstandigheden, of wegens de lichamelijke of psychologische gevolgen van het misdrijf, kwetsbaar zijn, aldus het voorstel van de Europese Commissie.

¹⁵⁷ In het (huidige) Kaderbesluit van 2002 wordt gesproken van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer 'at least when the victim was under the age of sexual majority under national law and the offence has been committed for the purpose of exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including pornography', art. 3 lid 2 sub b EU-Kaderbesluit mensenhandel.

¹⁵⁸ ECPAT International, 2006; NGO Report on the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography in the Netherlands, mei 2008. Het Kinderrechtencollectief bestaat uit Defence for Children International/ECPAT Nederland, Unicef Nederland, de Landelijke Vereniging van Kinder- en Jongerenrechtswinkels, de Nationale Jeugdraad, Plan Nederland, Save the Children Nederland, Jantje Beton en de Stichting Kinderpostzegels Nederland.

¹⁵⁹ In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van het wetsartikel 273f Sr geldig tot 1 juli 2009.

Dit betekent niet dat mensenhandel gepleegd onder deze strafverzwarende omstandigheden – met name zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend en waarbij levensgevaar voor een ander te duchten is – in de geanalyseerde vonnissen niet ten laste gelegd en mogelijk bewezen verklaard hadden kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin aan een verdachte acht feiten ten laste zijn gelegd, waaronder poging tot doodslag, poging tot zware mishandeling en twee mensenhandelfeiten. Deze vier feiten zijn gepleegd ten aanzien van hetzelfde slachtoffer en zijn allemaal in eerste aanleg bewezen verklaard.¹⁶⁰ In het hier op volgende kader is een aantal ten laste gelegde én bewezen verklaarde feitelijkheden (die onderdeel uitmaken van deze vier bewezen verklaarde feiten) opgesomd:

*Rechtbank Utrecht*¹⁶¹

Ten aanzien van de *poging tot doodslag* van slachtoffer A heeft verdachte onder andere:

- (telkens) met kracht de keel van dat slachtoffer dichtgeknepen en dichtgeknepen gehouden en vervolgens dat slachtoffer met haar rug tegen de muur gedrukt en bij haar keel omhoog geduwd totdat dat slachtoffer het bewustzijn verloor en vervolgens dat slachtoffer tegen het lichaam aan getrapt/geschopt totdat zij bij bewustzijn kwam;
- dat slachtoffer een groot mes op de keel gezet en vervolgens dat slachtoffer met dat mes in haar arm en pols gesneden.

Ten aanzien van de *poging tot zware mishandeling* van slachtoffer A heeft verdachte onder andere:

- telkens met kracht in/tegen het gezicht en/of de neus van dat slachtoffer geslagen/gestompt;
- met kracht met zijn voet tegen het lichaam van dat slachtoffer geschopt;
- een brandend shaggie uitgedrukt op de knie en/of het (boven)been en/of (onder)been van dat slachtoffer;
- een kopstoot tegen de neus van dat slachtoffer gegeven;
- met een mes in het been van dat slachtoffer gestoken/gesneden en/of vervolgens azijn en/of chloor in/over de bloedende wond heeft gegoten.

Ten aanzien van de *twee mensenhandelfeiten* ten opzichte van slachtoffer A heeft verdachte dwangmiddelen toegepast die bestaan uit dat verdachte onder andere:

- tatoeages heeft laten zetten op haar (rechter)bovenarm en linkerborst;
- dat slachtoffer stelselmatig heeft mishandeld en/of met een verhitte vleesspies, althans een verhit voorwerp, tegen de onderkant van haar blote voet heeft gehouden;
- tegen dat zwangere slachtoffer heeft gezegd dat zij een abortus moest laten plegen en/of haar onder druk heeft gezet en/of ertoe heeft aangezet een abortus te laten plegen.

De zelfstandig ten laste gelegde en bewezen verklaarde poging tot doodslag en poging tot zware mishandeling hebben beide plaatsgevonden gedurende de vier en een half jaar durende uitbuitingssituatie waarin het slachtoffer zich bevond. Deze twee feiten kunnen daarmee tevens worden opgevat als dwangmiddelen van de twee ten laste gelegde *mensenhandelfeiten*, hetgeen mensenhandel waarvan levensgevaar voor een ander te duchten is zou hebben kunnen opleveren. Het is mogelijk om één en hetzelfde feit – bijvoorbeeld de poging tot dood-

¹⁶⁰ In hoger beroep is niet poging tot zware mishandeling, maar slechts mishandeling bewezen verklaard (Hof Amsterdam, 5 februari 2009, LJN: BH 2476).

¹⁶¹ Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BBo450.

slag – niet alleen als zelfstandig delict ten laste te leggen maar ook als dwangmiddel – én als strafverzwarende omstandigheid.

Opmerkelijk is daarnaast dat de daadwerkelijk bewezen dwangmiddelen ook de strafverzwaring van 273f lid 5 Sr hadden kunnen opleveren. Zo is het echter noch ten laste gelegd noch beoordeeld. Het (laten) zetten van tatoeages kan onder omstandigheden als zwaar lichamenlijk letsel worden aangemerkt.¹⁶² Het zetten van tatoeages is iets dat mensenhandelaren regelmatig bij hun slachtoffers (laten) doen (zie §9.4.4). In de zaak Sneep heeft onder andere het dwingen dan wel bewegen tot abortus wel geleid tot een tenlastelegging en bewezenverklaring van de strafverzwarende omstandigheid als omschreven onder lid 5. Uit de strafoverweging in deze zaak is het volgende opgenomen:

*Rechtbank Almelo (Sneep)*¹⁶³

‘Ook heeft de rechtbank in aanmerking genomen of sprake is geweest van verkrachting, gedwongen borstvergroting, *abortus als wettelijke strafverzwaringgrond*, de rol die verdachte binnen het geheel heeft gehad en eventuele recidive’ (cursivering: BNRM).

Art. 82 Sr bevat een aantal voorbeelden van zwaar lichamenlijk letsel.¹⁶⁴ Uit dit wetsartikel blijkt in ieder geval dat het dwingen of bewegen tot abortus als zwaar lichamenlijk letsel kan worden opgevat conform de uitspraken in de zaak Sneep. Overigens bevat dit wetsartikel geen limitatieve opsomming, hetgeen de rechter de vrijheid geeft andere gevallen ook als zwaar lichamenlijk letsel te beschouwen.¹⁶⁵

II.6 Poging en medeplichtigheid

II.6.1 Poging

Bij art. 273f Sr is van een voltooid delict al snel sprake. Zo is noch voor sub 1, noch voor sub 4, noodzakelijk dat het slachtoffer al in de prostitutie heeft gewerkt.¹⁶⁶ In feite is in vrijwel¹⁶⁷ alle uit 2007 bestudeerde zaken waar poging is bewezen verklaard sprake van een voltooid delict.

¹⁶² Een situatie waarin bij een bewusteloze vrouw een tatoeage werd aangebracht, werd door de Hoge Raad als zwaar lichamenlijk letsel aangemerkt (Cleiren & Nijboer, 2008, p.1272, verwijzend naar HR, 22 mei 1990, NJ 1991, 93).

¹⁶³ Rb. Almelo, 11 juli 2008, LJN:BD6957, LJN:BD6969, LJN:BD6972, LJN:BD6974, LJN:BD6965 en LJN:BD6960.

¹⁶⁴ ‘1. Onder zwaar lichamenlijk letsel worden begrepen: ziekte die geen uitzicht op volkomen genezing overlaat, voortdurende ongeschiktheid tot uitoefening van zijn ambts- of beroepsbezigheden, en afdrijving of dood van de vrucht van een vrouw. 2. Onder zwaar lichamenlijk letsel wordt mede begrepen storing van de verstandelijke vermogens die langer dan vier weken geduurd heeft.’

¹⁶⁵ Cleiren & Nijboer, 2008, p.635 en p.1272.

¹⁶⁶ HR, 19 september 2006, LJN: AX9215.

¹⁶⁷ Bij de uitspraken van de Rb. Amsterdam (6 november 2007, niet gepubliceerd) is niet goed op te maken wat de feitelijke gebeurtenissen zijn geweest. Bewezen was dat verdachte afspraken had gemaakt om het slachtoffer voor €500 over te dragen aan een onbekend gebleven man hetgeen is gekwalificeerd als poging van art. 273f lid 1 sub 9.

Dit geldt voor de tenlasteleggingen waar de poging primair¹⁶⁸ ten laste is gelegd evenzeer als voor de bewezenverklaringen van subsidiair ten laste gelegde poging mensenhandel, onder vrijspraak van het primair ten laste gelegde delict.

In zes vonnissen was sprake van een (primair) ten laste gelegde poging tot mensenhandel. Uiteindelijk is in negen vonnissen, een primair, dan wel subsidiair ten laste gelegde poging ook bewezen verklaard.

*Rechtbank Rotterdam*¹⁶⁹

De officier van justitie had primair art. 273f lid 1 sub 5 Sr ten laste gelegd, subsidiair poging daartoe. Ter zitting requireert de OvJ tot vrijspraak van zowel het voltooide delict als de poging omdat, aldus de OvJ, er sprake zou zijn van vrijwillige terugtred. De rechtbank gaat daar niet in mee en veroordeelt terzake de poging tot mensenhandel. Uit de nadere bewijsoverweging komt naar voren dat de daadwerkelijke prostitutie niet plaats heeft gevonden maar dat het slachtoffer zich wel degelijk beschikbaar heeft gesteld daarvoor. Dit zou dus duiden op een voltooide delict.

*Rechtbank Groningen*¹⁷⁰

In deze zaak heeft de OvJ art. 273f lid 1 sub 4 Sr ten laste gelegd en ter terechtzitting gewijzigd in de pogingvariant. Één van de handelingen: 'huisvesten in zijn woning', is in dit verband ter zitting gewijzigd in '(tijdelijk) onderdak heeft geboden'. Ook '(tijdelijk) onderdak verschaffen' zou vallen onder de term 'huisvest of opneemt' in art. 273f lid 1 sub 1 Sr en zou hiermee een voltooide delict hebben opgeleverd.

*Rechtbank Utrecht*¹⁷¹

Door de OvJ was art. 273f lid 1 sub 4 jo. art. 45 Sr ten laste gelegd. Ook hier is onder meer bewezen verklaard dat verdachte aan het slachtoffer onderdak heeft geboden, alsmede dat verdachte het slachtoffer heeft gebracht naar het Zandpad (plaats van prostitutie). Net als in de zaak van de Rechtbank Groningen (23 januari 2007), leveren de bewezen feitelijkheden het voltooide delict ex art. 273f lid 1 sub 1 Sr op.

De Rechtbank Den Haag,¹⁷² overweegt in dit verband dat 'hoewel bewezen kan worden verklaard dat verdachte aangeefster heeft vervoerd, overgebracht en gehuisvest, deze handelingen gelet op hun *uiterlijke verschijningsvorm* veeleer aangemerkt dienen te worden als een begin van uitvoering van verdachte's voornemen om aangeefster als prostituee aan te werven, derhalve als een poging dan als een voltooide delict' (cursivering BNRM). Deze overweging is gezien de tekst van de wet, mede in het licht van de internationale regelgeving niet juist (zie ook §II.4.1).

De vraag is wat dan wel gezien moet worden als een strafbare poging. Het sturen van sms-jes met wervende inhoud, het langs het Zandpad (in Utrecht) rijden terwijl reeds een kamer is gehuurd?

168 Bijvoorbeeld in de zaak Rb. Almelo (2 maart 2007, niet gepubliceerd) waar de subleden 1, 4 en 9 waren ten laste gelegd in de pogingvariant. De rechtbank veroordeelt voor de poging en overweegt onder de strafmotivering dat het niet is gelukt omdat de vrouw zich daartegen verzette. Maar ook in deze zaak duiden de bewezen verklaarde gedragingen op een voltooide delict.

169 Rb. Rotterdam, 13 augustus 2007, niet gepubliceerd.

170 Rb. Groningen, 23 januari 2007, LJN: AZ6816; LJN: AZ6817; LJN: AZ6818.

171 Rb. Utrecht, 6 augustus 2007, LJN: BB1186. Zie ook: Rb. Almelo, 2 maart 2007, niet gepubliceerd.

172 Rb. Den Haag, 29 januari 2008, LJN: BC2949.

In het wetsvoorstel ter uitvoering van het ‘Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik’ (Verdrag van Lanzarote) wordt *grooming* specifiek strafbaar gesteld (zie art. 23 Verdrag)¹⁷³. Ook de loverboymethode kent een zogenaamde *grooming*periode. Het verleiden, verliefd maken en losweken worden daarbij toegepast op de weg naar de uitbuiting. Zo kan, gelet op weer andere mensenhandel/loverboymethoden (zie §9.4.3), bijvoorbeeld het verkrachten en daarvan opnamen maken en dreigen dit op internet te zetten, een begin van geweld, dreiging en dwang vormen voor een latere uitbuiting. Het Hof Arnhem¹⁷⁴ acht het inpalmen onvoldoende om een strafbare poging aan te nemen. AG Machielse zet in zijn conclusie bij het arrest van de HR van 2 oktober 2001¹⁷⁵ uiteen hoe elk delict zijn eigen uitvoeringsbehandelingen heeft en hoe in die zaak van belang was of een begin gemaakt was met misleiding. Het Hof Den Bosch had in die zaak het schrijven van liefdesbrieven, het aangeven van verdachte dat hij een relatie met het slachtoffer wil en het vertellen aan de slachtoffers dat hij, verdachte, heel rijk was, geëigend geoordeeld om die vrouwen te misleiden. Het hof had daarbij overwogen dat bij een delict als mensenhandel het verheimelijken van de eigen bedoeling juist een kenmerk is van misleiding. De Hoge Raad verwierp het beroep. De Rechtbank Haarlem¹⁷⁶ heeft een strafbare poging bewezen verklaard hierin bestaand dat verdachte op dwingende wijze tegen een slachtoffer had gezegd: “Jij wordt hoer voor mij en je kunt €300 tot €500 verdienen”.

Het zou preventief kunnen werken als in een eerder stadium een succesvolle vervolging plaats zou kunnen vinden. Hier over zou jurisprudentie ontwikkeld kunnen worden. Het instellen van hoger beroep is hierbij ook van belang.

11.6.2 Medeplichtigheid

In tien zaken werd medeplichtigheid aan mensenhandel primair, dan wel subsidiair, ten laste gelegd. Zeven keer leidde dit tot een volledige vrijspraak ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandelfeiten en in twee zaken leidde dit tot een bewezenverklaring van en veroordeling voor deze deelnemingsvorm.

Op zich vormen de gedragingen huisvesten of opnemen, vervoeren en overbrengen reeds de bestanddelen van de delictomschrijving van art. 273f lid 1 sub 1 Sr. Anders dan bijvoorbeeld het als chauffeur optreden bij een diefstal met geweld (art. 312 Sr) waar immers het vervoeren geen bestanddeel van het delict vormt, moet bij de beoordeling van een tenlastelegging gebaseerd op art. 273f lid 1 sub 1 Sr aan de gedragingen als vermeld een eigen betekenis worden toegekend. Met het vervoeren of huisvesten op zich (naast uiteraard de aanwezigheid van dwangmiddelen en oogmerk) is de delictomschrijving vervuld. De wetgever heeft expliciet deze gedragingen afzonderlijk als mensenhandel strafbaar gesteld.

¹⁷³ Zie ook §2.6.

¹⁷⁴ Hof Arnhem, 28 november 2006, LJN: AZ3374.

¹⁷⁵ HR, 2 oktober 2001, LJN: AB2806.

¹⁷⁶ Rb. Haarlem, 9 mei 2006, LJN: BD5491.

De *Rechtbank Middelburg*¹⁷⁷ spreekt vrij van het ten laste gelegde ‘mensenhandel in vereniging’ en veroordeelt voor ‘medeplichtigheid aan mensenhandel’. Zij acht hier alleen het chauffeurschap/vervoeren bewezen en kwalificeert dat als medeplichtigheid. Zonder het dossier in te zien is over de feitelijke toedracht niet meer te zeggen en dus ook niet over de samenwerking tussen deze verdachte en de hoofdverdachte. Toch is nog wel iets op te maken uit de strafmotivering. ‘De verdachte heeft tegen betaling voor zijn neef als chauffeur naar en van Antwerpen gereden met de vriendin van die neef, die in de prostitutie werkzaam was. Uit gevoerde telefoongesprekken heeft verdachte gaandeweg moeten opmaken dat deze vriendin haar wil om dat werk te doen niet in vrijheid bepaalde, maar dat zij daartoe werd aangezet door zijn neef. Verdachte had daaraan het gevolg moeten verbinden niet meer als handlanger van zijn neef op te treden. De rechtbank rekent hem aan dat hij desondanks toch is doorgegaan met het vervoer. Daarmee heeft hij zich medeplichtigheid gemaakt aan mensenhandel.’ De rechtbank oordeelt in de vrijspraakoverweging dat het medeplegen van mensenhandel reeds niet bewezen kan worden verklaard omdat verdachte geheel ondergeschikt was aan zijn oudere neef, en *‘slechts een voor het delict niet wezenlijke rol heeft vervuld door als chauffeur op te treden en het slachtoffer op door de neef bepaalde tijden naar en van Antwerpen te vervoeren’* (cursivering: BNRM). Al met al wordt dan toch duidelijk dat de rechtbank van oordeel is dat deze verdachte gedurende zes en een halve maand als handlanger een vrouw die, zoals verdachte in ieder geval na enige tijd wist, tot prostitutie werd gedwongen van Nederland naar Antwerpen en terug heeft vervoerd.

Anders *Rechtbank Haarlem*¹⁷⁸ waar de handelingen vervoeren en huisvesten sec als medeplegen werden gekwalificeerd.

Eén vijfde deel van de veroordeelde daders vervulde de rol van ‘snorder’: degene die een slachtoffer van en naar de werkplek brengt. Bijna drie kwart van de veroordeelde daders vervulde de rol van pooier. De helft was betrokken bij het ronselen van slachtoffers en 35% vervoerde slachtoffers van het buitenland naar Nederland. Ongeveer een kwart diende de slachtoffers te bewaken en 5% van de veroordeelden was exploitant van een seksbedrijf.¹⁷⁹ Zie over de verschillende rollen van daders ook §9.3.3.

11.7 Bewijsperikelen

11.7.1 Type vonnissen

De 108 geanalyseerde vonnissen betreffen deels verkorte vonnissen al dan niet met bewijs- of vrijspraakoverwegingen, deels verkorte vonnissen met uitgewerkte bewijsmiddelen naar aanleiding van ingesteld hoger beroep, deels promis-vonnissen en drie vonnissen van de politierechter. Onderstaande tabel geeft een overzicht:

¹⁷⁷ Rb. Middelburg, 30 oktober 2007, niet gepubliceerd.

¹⁷⁸ Rb. Haarlem, 17 april 2007, niet gepubliceerd.

¹⁷⁹ De verschillende rollen sluiten elkaar niet uit. Het komt regelmatig voor dat een dader verschillende rollen binnen het mensenhandelproces vervult.

Tabel 11.10 Verdeling geanalyseerde vonnissen 2007

Type vonnis	N	%
Verkorte vonnissen zonder nadere bewijs-/ vrijspraakoverwegingen	26	24%
Verkorte vonnissen met nadere bewijs-/ vrijspraakoverwegingen	47	44%
Verkorte vonnissen met uitgewerkte bewijsmiddelen ¹⁸⁰	14	13%
Promis-vonnissen	18	17%
Politierechtvonnissen	3	3%
<i>Totaal</i>	<i>108</i>	<i>100%</i>

Van de 29 vonnissen zonder nadere bewijs-/vrijspraakoverwegingen, dan wel uitwerking van bewijsmiddelen is 19 keer sprake van een veroordeling (66%) en tien keer sprake van vrijspraak (34%).

Gelet op het feit dat in de geanalyseerde vonnissen uit 2007 de bewijsmiddelen slechts in 30% (verkorte vonnissen met uitgewerkte bewijsmiddelen en promis-vonnissen) van de zaken¹⁸¹ waren uitgewerkt, is voorzichtigheid hier geboden. Daar waar in de bewijsoverwegingen specifiek aandacht is besteed aan bepaalde bewijsproblemen (N=79=70%) is deze informatie gebruikt. Deze 79 vonnissen (100%) hebben 55 keer (70%) tot een veroordeling voor mensenhandel geleid.

11.7.2 Aangiftes en verklaringen van getuigen (slachtoffers)

Slachtoffers van mensenhandel kunnen van dit delict aangifte doen bij de politie alsmede een belastende verklaring ten aanzien van verdachte(n) afleggen bij de politie en de rechter-commissaris. In mensenhandelzaken spelen deze aangiftes en belastende verklaringen een belangrijke rol als bewijsmiddel. Slachtoffers zijn echter vaak tijdens het opsporingsonderzoek, in tegenstelling tot slachtoffers van andersoortige delicten, nog op één of andere manier onder de invloed van de vermeende daders. Liefdes- of juist angstgevoelens spelen vaak nog lange tijd een rol. Dit levert problemen op voor het vergaren van bewijs. Er zijn slachtoffers die vanwege bovengenoemde redenen geen aangifte willen doen of anderszins een belastende verklaring willen afleggen. Anderen wel, maar zij trekken deze met enige regelmaat na enige tijd weer in. Dit zijn veel voorkomende problemen waar een rechter in mensenhandelzaken in de praktijk mee te maken heeft.

*Rechtbank Utrecht*¹⁸²

De rechtbank overweegt dat er weliswaar wettig bewijs is dat er sprake was van gedwongen prostitutie, doch dat bij die rechtbank de overtuiging ontbreekt. Doorslaggevend was hiervoor

¹⁸⁰ In twee van deze vonnissen was ook een extra overweging met het bewijs opgenomen.

¹⁸¹ N=32 – zie onderzoeksverantwoording, Bijlage 2.

¹⁸² Rb. Utrecht, 18 april 2008, LJN: BC9917.

dat het slachtoffer geen aangifte had gedaan en eerdere belastende verklaringen zowel bij de RC als ter terechtzitting had ingetrokken. De rechtbank wijdt hier nog een algemene overweging aan:

“Als degene die het werk daadwerkelijk verricht met grote stelligheid volhoudt dat het niet onvrijwillig was en dat het evenmin gebeurde onder omstandigheden waarvan gezegd kan worden dat het verrichte werk daardoor onder dwangcondities heeft plaatsgevonden dan is er naar het oordeel van de rechtbank niet sprake van een situatie waarin door het strafrecht bescherming kan worden geboden.”

Zonder in te gaan op de specifieke omstandigheden in deze zaak is deze overweging opmerkelijk. Een dergelijke algemene overweging (ten overvloede) miskent de gehele problematiek rond de aangifte in mensenhandelzaken. Instemming van een slachtoffer is niet relevant wanneer gebruik is gemaakt van (dwang)middelen. Ook het slachtoffer dat instemt moet aan het strafrecht bescherming kunnen ontnemen.

Tabel 11.11 Verklaringen van slachtoffers

	Tenlastelegging N=108		Bewezenverklaring N=74	
	N	%	N	%
Aangifte en/of belastende verklaring	69	64%	55	74%
– waarvan in ieder geval aangifte	52	48%	39	53%
Ontlastende verklaring	18	17%	7	9%
Belastende én ontlastende verklaring	16	15%	7	9%

Wanneer de percentages uit Tabel 11.11 met elkaar worden vergeleken, ontstaat de indruk dat, zoals verwacht, aangiftes en/of belastende verklaringen, relatief gezien, tot meer veroordelingen leiden. Immers, in 64% van alle vonnissen is hiervan sprake en in 74% van alle veroordelingen ook. Voor ontlastende verklaringen (17% - 9%) of tegenstrijdige verklaringen (15% - 9%) zou dan het tegenovergestelde gelden.

Uit 69 (64%) van de 108 geanalyseerde vonnissen is specifiek gebleken dat een (vermoedelijk) slachtoffer aangifte heeft gedaan tegen betreffende verdachte en/of ten aanzien van verdachte een belastende verklaring heeft afgelegd bij de politie en/of de rechter-commissaris.¹⁸³ In 55 (80%) van deze 69 vonnissen betroffen dit veroordelingen. In 52 van die 69 vonnissen was in ieder geval sprake van één of meerdere aangiftes van (vermoedelijke) slachtoffers, waarvan 39 keer (75%) sprake was van een veroordeling voor mensenhandel.

Verklaringen van slachtoffers bij politie of rechter-commissaris die verdachten ontlasten zijn in minstens 18 vonnissen genoemd. Minder dan de helft hiervan betrof veroordelingen.¹⁸⁴

¹⁸³ Aangezien in een aantal vonnissen bewijsmiddelen niet zijn uitgewerkt kunnen de cijfers in werkelijkheid groter zijn.

¹⁸⁴ N=7=39%.

In minstens 16 vonnissen was sprake van zowel belastende als ontlastende verklaringen afkomstig van slachtoffers. Dit kunnen dezelfde slachtoffers zijn – die terugkomen op een aangifte of een andere eerder afgelegde (belastende) verklaring – maar het komt ook voor dat verschillende getuigen elkaar in dezelfde zaak tegenspreken. In minder dan de helft van deze vonnissen volgde een veroordeling voor mensenhandel.¹⁸⁵

De mogelijke consequenties voor het oordeel over de betrouwbaarheid van (belastende en ontlastende) verklaringen van getuigen (slachtoffers) worden toegelicht in de navolgende paragraaf.

Beïnvloeden getuigen (slachtoffers)

Soms blijkt dat verklaringen van getuigen (slachtoffers) door verdachten zijn beïnvloed.

*Rechtbank Amsterdam*¹⁸⁶

‘Daar waar verdachte heeft willen doen geloven dat de slachtoffers vrijwillig de prostitutie zijn ingegaan, wijst de rechtbank er op dat het hier om jonge kwetsbare vrouwen ging die zich door verdachte’s gedrag in een afhankelijke positie van hem bevonden en dat er dan geen sprake meer is van ‘vrijwilligheid’. Een en ander heeft er zelfs toe geleid dat een van de slachtoffers teneinde verdachte vrij te pleiten, zich bereid toonde onder ede onwaarheden te verklaren.’

*Rechtbank Utrecht*¹⁸⁷

‘De raadsman van verdachte heeft bij brief van 7 december 2006 als bijlage een brief van aangeefster, gericht aan haar vader, aan de rechtbank gezonden. Ter zitting heeft aangeefster verklaard dat zij die brief inderdaad heeft geschreven. In die brief staat dat zij niet gedwongen werd om in de prostitutie te werken. Daarover heeft aangeefster verklaard dat verdachte haar heeft gedwongen dit te schrijven. Mede gezien al het bovenstaande acht de rechtbank deze uitleg van aangeefster geloofwaardig.’¹⁸⁸

In dit vonnis benadrukt de rechtbank ook de angst van het slachtoffer. De rechtbank beschrijft de indruk die het slachtoffer heeft gemaakt: ‘Aangeefster heeft ter zitting ook een betrouwbare en geloofwaardige indruk gemaakt. Uit het dossier komt het beeld naar voren van een slachtoffer, aangeefster, dat volledig in de ban was van verdachte en waarbij alleen al de gedachte aan verdachte voldoende was voor grote paniek en totale ontredde. Zo verklaren diverse verbalisanten dat aangeefster in een gesprek letterlijk trilt van angst als zij vertelt over hetgeen haar is overkomen. Het getuigenverhoor van aangeefster ter zitting heeft dit beeld bevestigd. Ook ter zitting was aangeefster erg emotioneel en beefde haar lichaam.’

Ook blijkt uit vier uitspraken dat getuigen (slachtoffers) zijn bedreigd.

Ook in de zaak Sneep bleek sprake van bedreiging van getuigen (slachtoffers). In de strafmotivering ten aanzien van één van de verdachten overweegt de rechtbank dat van de zijde van verdachten niet werd geschroomd om bedreigingen te uiten, waarbij alleen al te denken valt aan het dreigen om de woning van de familie van aangeefster (slachtoffer) met explosieven

¹⁸⁵ N=7=44%.

¹⁸⁶ Rb. Amsterdam, 21 december 2007, LJN: BC1037.

¹⁸⁷ Rb. Utrecht, 27 maart 2007, niet gepubliceerd.

¹⁸⁸ Deze passage is opgenomen in de strafmotivering.

op te blazen, dan wel aangeefster zelf te vermoorden als zij haar aangifte niet zou intrekken.¹⁸⁹

Het komt voor dat volgens het OM sprake is van een groter aantal slachtoffers dan die ten tijde van dagvaardingen aangifte hebben gedaan of anderszins een verklaring hebben afgelegd. Soms wordt bewijs via taps of observaties¹⁹⁰ verzameld waarbij de identiteit van sommige personen onbekend blijft. Zij worden dan ook niet met naam als slachtoffer opgenomen in de tenlastelegging. In mensenhandelzaken is dit soms onvermijdelijk. In een aantal zaken hebben rechtbanken in 2007 op dit punt echter geoordeeld dat de omschrijving van ‘deze personen’, respectievelijk, ‘een of meer (andere) vrouwen’ in de tenlasteleggingen te onduidelijk is. De tenlasteleggingen ten aanzien van deze onderdelen zijn dan ook nietig verklaard.¹⁹¹

Een probleem van geheel andere orde deed zich voor bij de politierechter in Middelburg. Het komt voor dat iemand wordt gedagvaard voor het doen van een valse aangifte van mensenhandel. De politierechter in Middelburg sprak in 2007 een verdachte hiervan vrij.

*Rechtbank Middelburg*¹⁹²

Een vrouw werd verdacht van het doen van twee valse aangiftes. De officier van justitie acht de eerste aangifte vals omdat verdachte daarin verzwijgt dat zij in de periode juli tot december 2005 gedurende enige tijd, in ieder geval op 11 september 2005 en enige tijd daarna, in België is geweest. De tweede aangifte acht de officier van justitie vals omdat verdachte daarin verklaart dat zij gedurende de gehele periode van juli 2005 tot maart 2007 in de macht is geweest van de man die haar misbruikt heeft, terwijl zij aantoonbaar in december 2005 aangifte heeft kunnen doen en in een hulpverleningsinstelling is geweest.

Naar het oordeel van de politierechter kleven aan het eerste proces-verbaal van aangifte alleen al zoveel formele gebreken dat het niet tot bewijs kan dienen van de juistheid van enige door verdachte afgelegde verklaring. Er is geen professionele tolk aanwezig geweest, aangeefster heeft niet ondertekend, de wijziging van het onderwerp van de aangifte is niet gemotiveerd en als gevolg van de wijziging hadden de richtlijnen uit de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik gehanteerd moeten worden hetgeen niet is gebeurd, er is geen tweede verbalisant aanwezig geweest, de gestelde vragen zijn niet vermeld, als plaats delict wordt vermeld het Bureau van politie, etc. Daarnaast moet de inhoud van het proces-verbaal als zo onvolledig en onvoldragen worden gekenschetst dat daaraan als document van waarheidsvinding geen betekenis toekomt. De verklaring van verdachte dat zij het gevoel heeft bij het doen van deze aangifte niet serieus te zijn genomen komt de politierechter voor als een *understatement*. Verdachte had anderhalf jaar later een tweede aangifte gedaan bij een ander politiekorps. Ook ten aanzien van deze aangifte achtte het OM het aannemelijk dat verdachte valse aangiftes heeft gedaan, met name omdat verdachte bij het intakegesprek dat is voorafgegaan aan de aangifte niet heeft vermeld dat zij al in december 2005 in Amsterdam aangifte had gedaan en omdat in de Amsterdamse aangifte het België-verhaal niet voorkwam. De officier van justitie heeft deze conclusie overgenomen en besloten dat verdachte moest worden aangehouden voor het doen van een valse aangifte.

189 Rb. Almelo, 11 juli 2008, LJN: BD6957.

190 Zie §8.4.

191 Rb. Amsterdam, 26 juli 2007, niet gepubliceerd en Rb. Almelo, 2 maart 2007, niet gepubliceerd. Het betroffen 5 (5%) van de 108 vonnissen in eerste aanleg uit 2007.

192 Rb. Middelburg, 3 april 2007, LJN: BA2128.

De politierechter is van oordeel dat deze conclusie op zijn minst voorbarig is. Van essentiële tegenstrijdigheden tussen de twee aangiftes is geen sprake. Op hoofdlijnen past verdachte's verhaal in de twee verschillende aangiftes (de man [naam en alias], zijn uiterlijke kenmerken, waaronder een opvallende tatoeage in hartvorm, het vertrek uit Middelburg en het verblijf in een woning in of bij Den Haag, de verkrachtingen, het vertrek naar België en het verblijf daar in een bordeel, de terugkeer naar Nederland en het verblijf in Amsterdam in een woning). Dat er hiaten kunnen voorkomen bij het afnemen van dergelijke verhoren is niet ongebruikelijk, zoals de getuige-deskundige ter zitting heeft toegelicht. Dat is te verklaren uit de vele angsten, taboes en onzekerheden alsmede een gebrekkig tijdsbesef waarmee slachtoffers van mensenhandel veelal kampen.

In casu acht de politierechter het niet onbegrijpelijk dat verdachte bij de aangifte in Amsterdam het België-verhaal niet heeft verteld, alleen al omdat de nadruk zo is gelegd op de verkrachtingen (het proces-verbaal vangt aan met de zinsnede: 'ik heb u net verteld hoe ik naar Nederland ben gekomen en nu wil ik u vertellen over die verkrachting').

Dat de eerdere Amsterdamse aangifte in het eerste deel van de tweede aangifte niet ter sprake is gekomen is naar het oordeel van de politierechter verklaarbaar omdat het verhoor is gestopt bij het verblijf in België. Aan het feit dat die aangifte bij het intakegesprek niet aan de orde is gekomen kan de politierechter geen doorslaggevende betekenis toekennen omdat een intakegesprek niet op een lijn kan worden gesteld met een aangifte; bovendien beslaat het intakegesprek slechts twee pagina's tekst voor de beschrijving van een periode van meer dan anderhalf jaar waarin verdachte op veel verschillende, voor haar steeds vreemde, plaatsen is geweest. Het zou heel goed kunnen dat verdachte bepaalde gebeurtenissen gewoon vergeten is te vertellen of dat zij ze minder belangrijk heeft geacht en daardoor heeft overgeslagen.

De politierechter acht dan ook evenmin wettig en overtuigend bewezen dat verdachte er bij het doen van de tweede aangifte op uit is geweest om de politie te misleiden en spreekt dan ook vrij.

II.7.3 Betrouwbaarheid getuigenverklaringen van (vermeende) slachtoffers

Een slachtoffer van mensenhandel ondervindt vaak uiteenlopende psychische en lichamelijke problemen als gevolg van dit door haar ondergane misdrijf. Met name psychische problemen, waaronder bijvoorbeeld een posttraumatische stressstoornis, kunnen leiden tot een gebrekkig geheugen met betrekking tot de gebeurtenissen. Dit heeft invloed op de getuigenverklaringen die (vermeende) slachtoffers van mensenhandel afleggen. Daarnaast zijn slachtoffers van mensenhandel, om verschillende redenen, niet altijd bereid een verklaring af te leggen. Schaamte, angst voor represailles en liefdesgevoelens voor de mensenhandelaar zijn hier enkele voorbeelden van.¹⁹³ In de Aanwijzing mensenhandel staan richtlijnen voor de omgang (tijdens verhoren) met vermeende slachtoffers van mensenhandel door politie en justitie.¹⁹⁴

In dit deel van het jurisprudentieonderzoek is onderzocht welke factoren meespelen bij de waardering van de getuigenverklaringen van slachtoffers door de rechter. In 42 (39%) van de in totaal 108 vonnissen heeft de rechter in de bewijs- of vrijspraakmotivering iets positiefs

193 Shreki, 2009. Zie voor een uitgebreid onderzoek hiernaar: C. Zimmerman e.a.: *Stolen Smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe, findings from a European study*, The London School of Hygiene & Tropical Medicine 2006.

194 *Stcr.* 2008, 253.

en/of negatief gezegd over de betrouwbaarheid van de getuigenverklaringen die als bewijsmiddelen in het strafproces zijn gebruikt.

Prof. R. Bullens (bijzonder hoogleraar forensische psychologie en diagnostiek) heeft in de me-gazaak ‘Sneep’ opgetreden als getuige-deskundige en heeft in deze rol de betrouwbaarheid van slachtofferverklaringen getoetst. Ter zitting verklaart hij dat hij bij het toetsen van de betrouwbaarheid van verklaringen vooral rekening houdt met:

- de persoonlijkheid van het slachtoffer (waarbij persoonlijkheidsproblematiek zoals mogelijke persoonlijkheidsstoornissen een rol spelen);
- de interne consistentie van de afgelegde verklaringen van een slachtoffer (waarbij de mate van consistentie binnen dezelfde verklaring en tussen de verschillende verklaringen van hetzelfde slachtoffer een rol spelen) en;
- de toegepaste verhoortechnieken (waarbij de omgeving waarin de verklaring is afgenomen professioneel dient te zijn – de omgeving en de sfeer tijdens het verhoor en de houding van de verhoorders dienen neutraal te zijn – en de mate waarin is doorgevraagd op met name inconsistenties een rol spelen).¹⁹⁵

De eerste twee factoren die volgens Bullens van invloed zijn op de betrouwbaarheid van slachtofferverklaringen zijn ook uit de vonnissen uit 2007, die door BNRM zijn geanalyseerd, naar voren gekomen. De toegepaste verhoortechnieken echter niet.

De verschillende factoren van betrouwbaarheid van een getuigenverklaring

Uit de analyse van de 42 bewijs- en vrijspraakmotiveringen blijkt dat de rechter in ieder geval vijf verschillende factoren heeft laten meewegen bij het in een bepaalde mate (on)betrouwbaar achten van getuigenverklaringen. De frequentieverdelingen van deze vijf factoren zijn in Tabel 11.12 schematisch weergegeven. Daarna volgt een beschrijving van deze verschillende factoren.

Tabel 11.12 *Betrouwbaarheidsfactoren*

	Bewijs- en vrijspraakmotiveringen N=42	
	N	%
De aan/afwezigheid van steunbewijs	32	76%
De inhoud van de verklaring: mate van consistentie	24	57%
De inhoud van de verklaring: mate van gedetailleerdheid	11	26%
De (on)waarschijnlijkheid van een valse verklaring	9	21%
De persoon van de getuige	4	10%

1. De aan/afwezigheid van steunbewijs

In 32 vonnissen is door de rechter geoordeeld dat de verklaringen van een slachtoffer wel of juist geen ondersteuning vinden in ander bewijsmateriaal. In de helft van deze vonnissen is hierbij specifiek aangegeven dat het om steunbewijs in de vorm van verklaringen van andere

195 BNRM-verslag van een zittingsdag in de zaak Sneep, 9 juni 2008.

getuigen gaat en in de andere helft is volstaan met steunbewijs in de vorm van andere bewijsmiddelen. De aanwezigheid van steunbewijs heeft naar verwachting een positieve invloed op de betrouwbaarheidsperceptie van de rechter op de verklaring(en) en de afwezigheid van steunbewijs en/of de aanwezigheid van tegenstrijdig bewijs heeft waarschijnlijk een negatieve invloed op deze betrouwbaarheidsperceptie.

In 21 vonnissen heeft de rechter de aanwezigheid van steunbewijs in relatie tot de getuigenverklaring(en) benadrukt.

2. De inhoud van de verklaringen: mate van consistentie

In 24 vonnissen is door de rechter de interne consistentie¹⁹⁶ van de verklaringen genoemd. Zo komt het voor dat een rechter specifiek de consistentie van verschillende verklaringen van een slachtoffer noemt dan wel de inconsistentie. Dit heeft naar verwachting een positieve, respectievelijk, negatieve invloed op de betrouwbaarheidsperceptie van de rechter op de verklaringen.

Vier keer heeft de rechter geoordeeld dat de verschillende verklaringen van hetzelfde slachtoffer inhoudelijk consistent zijn.

In 13 vonnissen is juist benadrukt dat de verklaringen van het slachtoffer van elkaar verschillen, zoals bijvoorbeeld uit de volgende overweging blijkt: ‘Aangeefster B heeft bij de politie een belastende verklaring afgelegd, maar heeft deze verklaring bij de rechter-commissaris op essentiële punten afgezwakt en deels herroepen.’¹⁹⁷

In zeven vonnissen erkent de rechter dat sprake is van interne inconsistenties tussen de verschillende verklaringen van een vermeend slachtoffer, maar acht hij deze inconsistenties verklaarbaar. In deze gevallen zijn de ontlastende inconsistente verklaringen niet geloofwaardig geacht, aangezien de slachtoffers zich ten tijde van het afleggen van deze verklaringen binnen de invloedssfeer van de verdachten bevonden. Enkele door de rechter genoemde verklaringen bestaan dan ook ‘uit angst voor (represailles door) de verdachte’, ‘uit liefde/mededogen voor de verdachte’ en ‘door een afhankelijkheidssituatie waarin het slachtoffer zich bevindt’, zoals bijvoorbeeld Rechtbank Arnhem¹⁹⁸.

Het is opvallend dat de rechter soms zelf een verklaring heeft gezocht voor de inconsistenties in verklaringen. Dit duidt erop dat de rechter in deze gevallen rekening heeft gehouden met de specifieke problemen die spelen bij slachtofferverklaringen in mensenhandelzaken.

*Rechtbank Utrecht*¹⁹⁹

‘Van inconsistenties die de betrouwbaarheid en het gebruik voor het bewijs van de verklaringen van de getuige (naam getuige) in de weg zouden kunnen staan, is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake. Veeleer gaat het in de latere verklaringen van (naam getuige) uitsluitend

196 Met interne consistentie wordt bedoeld dat de verklaringen van eenzelfde slachtoffer met elkaar in overeenstemming zijn. Met externe consistentie wordt bedoeld dat de verklaringen van verschillende slachtoffers met elkaar in overeenstemming zijn.

197 Rb. Rotterdam, 12 november 2007, niet gepubliceerd.

198 Rb. Arnhem, 12 december 2007, niet gepubliceerd.

199 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BBo450.

om een krampachtig aandoende ontkenning van de eerdere gedetailleerde aangifte uit 2005 waarbij de getuige er niet in slaagt om overtuigend aan te geven wat de reden van de latere intrekking was en welke andere personen dan verdachte verantwoordelijk zouden zijn geweest voor de door haar in 2005 beschreven gebeurtenissen. Opvallend was in dit verband ook dat de nadien door (naam getuige) afgelegde verklaringen geen nieuwe informatie bevatten.’

‘(...) de rechtbank meent dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de getuige ook ter zitting zich in een dergelijke positie bevond’.

Opvallend in deze zaak is dat de OvJ in een door haar opgemaakt proces-verbaal van bevindingen aangegeven heeft dat de getuige ter zitting naar waarheid moest verklaren maar dat zij de getuige als zou blijken dat dat niet het geval was niet opnieuw zou laten aanhouden op verdenking van meened. De rechtbank overweegt te dien aanzien dit onwenselijk te vinden aangezien het ‘wezenlijk [is] voor het strafproces waarin de waarheidsvinding centraal staat dat een beëdigde getuige de waarheid verklaart en niet door de officier van justitie op voorhand een zekere mate van immuniteit wordt verschaft’. Toch heeft de rechtbank er begrip voor dat de OvJ er voor heeft willen zorgen dat juist deze getuige op de zitting zou verschijnen.

Overigens is dit de eerste zaak waar een zogenaamd sfeer-pv aan het dossier was toegevoegd, onder meer inhoudend een uiteenzetting van prof. R. Bullens waarin uitgebreid wordt beschreven in welke positie slachtoffers van zogenaamde ‘loverboys’ verkeren waarbij dreigingen met geweld, grote psychische druk en het inspelen op schuldgevoelens van veelal kwetsbare jonge vrouwen niet wordt geschuwd. De rechtbank ziet dan ook af van het opmaken van proces verbaal van meened.²⁰⁰

3. *De inhoud van de verklaringen: mate van gedetailleerdheid*

In elf vonnissen is door de rechter waarde gehecht aan de gedetailleerdheid van de door de vermeende slachtoffers afgelegde verklaringen. Een verklaring kan veel of weinig details bevatten, hetgeen naar verwachting een positieve, respectievelijk negatieve invloed heeft op de betrouwbaarheidsperceptie van de rechter op de verklaring.

Tien keer is deze factor in positieve zin aangehaald. En één keer, juist door het gebrek aan details, heeft deze factor een negatieve lading.

4. *De (on)waarschijnlijkheid van een valse verklaring*

In negen vonnissen heeft de rechter het niet aannemelijk geacht dat een door een slachtoffer afgelegde getuigenverklaring vals is, en heeft deze verklaring als betrouwbaar beschouwd. Deze aanname is gebaseerd op ofwel het gebrek aan een motief om vals te verklaren, het feit dat deels ontlastend is verklaard of omdat niet aannemelijk is gemaakt dat de verklaring is afgelegd in ruil voor een verblijfsstatus.

*Rechtbank Groningen*²⁰¹

‘De rechtbank is gebleken dat een motief tot het afleggen van valse verklaringen ontbreekt, nu de vrouwen juist heel angstig waren om belastend tegenover de verdachten te verklaren en ook verder geen belang lijken te hebben bij het openbaar worden van alle informatie.’

200 Dit lijkt op een toepassing van het *non punishment*-beginsel (zie hierover Hoofdstuk 6).

201 Rb. Groningen, 23 januari 2007, LJN: AZ6816; LJN: AZ6818.

Ten aanzien van 19 slachtoffers blijkt uit het vonnis iets over hun verblijfstatus. In 2007 betreft dit in totaal vijf vonnissen.²⁰² In één van de (weinig) gevallen dat een rechtbank een overweging wijdt aan de verblijfstatus van een slachtoffer, betreft dit een aspect van kwetsbaarheid:

*Rechtbank Den Haag*²⁰³

‘Hoewel zulks uit het dossier niet expliciet blijkt, hanteert de rechtbank als uitgangspunt bij de beoordeling van de status van de slachtoffers in deze zaak dat zij allen illegaal in Nederland verbleven. De rechtbank komt tot deze vaststelling gelet op deels het terug naar Bulgarije sturen van deze slachtoffers en deels het wijzen op de zogenaamde B-9 status. Door hun illegale status in Nederland werd de kwetsbaarheid van de positie van de slachtoffers vergroot.’

In twee vonnissen²⁰⁴ uit 2007 heeft de rechtbank de stelling van de verdediging van de hand gewezen dat de slachtoffers slechts aangifte hebben gedaan jegens verdachte om zodoende een B9-status te verkrijgen. In beide gevallen was de rechtbank van oordeel dat deze stelling niet door feiten en omstandigheden aannemelijk is geworden. Het verkrijgen van de B9-status zou met name vanuit het oogpunt van de verdediging naar voren gebracht kunnen worden als een motief om een (deels) valse verklaring af te leggen ten aanzien van verdachte. Het valt dan ook op dat in slechts twee vonnissen uitdrukkelijk iets gezegd wordt over een dergelijk motief. Dit betekent echter niet dat het verkrijgen van de B9-status door het vermeende slachtoffer na het doen van aangifte geen punt van discussie is geweest in een strafzaak, maar blijktbaar is het niet vaak aanleiding voor de verdediging om een uitdrukkelijk betrouwbaarheidsverweer te voeren. In geen van de vonnissen heeft de rechtbank het verkrijgen van de B9-status als indicatie genoemd voor het afleggen van een valse verklaring of anderszins als aantasting van de betrouwbaarheid van de door het vermeende slachtoffer afgelegde verklaring. Uit de vonnissen zelf kan overigens zelden afgeleid worden of een vermeend slachtoffer de B9-status verkregen heeft of niet.²⁰⁵

5. De persoon van de getuige

In vier vonnissen is specifiek gesproken over de indruk die de persoon van de getuige op de rechter heeft gemaakt. Deze indruk kan overwegend positief of negatief zijn, hetgeen naar verwachting een positieve, respectievelijk negatieve invloed heeft op de betrouwbaarheidsperceptie van de rechter op de verklaring(en) die deze persoon heeft afgelegd.

In de vier zaken waarin deze factor is genoemd, is dit in positieve zin gedaan.

202 Rb. Haarlem, 17 april 2007, niet gepubliceerd: ‘(...) door deze meisjes, zonder legale verblijfsstatus, naar Nederland mee te nemen...’ en Rb. Haarlem, 4 september 2007, niet gepubliceerd: ‘Hierbij heeft verdachte misbruik gemaakt van de kennelijke grote wens van de gesmokkelde personen om zich – al dan niet tijdelijk – in Europa te vestigen, terwijl dit voor hen op legale wijze niet mogelijk was.’

203 Rb. Den Haag, 20 april 2007, LJN: BA3472; LJN: BA3480; LJN: BA3485.

204 Rb. Arnhem, 21 februari 2007, niet gepubliceerd en Rb. Arnhem, 21 september 2007, niet gepubliceerd.

205 Shreki, 2009.

De betrouwbaarheid van een getuigenverklaring

De vijf verschillende factoren, zoals hiervoor beschreven, vormen gezamenlijk²⁰⁶ een maatstaf die de betrouwbaarheid van de verklaringen volgens de rechter in een vonnis weergeeft. In deze paragraaf is gezocht naar een mogelijke relatie tussen het overwegend wel of niet betrouwbaar achten van getuigenverklaringen in een vonnis en veroordelingen, respectievelijk, vrijspraken.

Tabel 11.13 Gemiddelde betrouwbaarheidsscore in relatie tot veroordeling mensenhandel

	Volledige vrijspraak mensenhandel	Veroordeling mensenhandel
Gemiddelde Betrouwbaarheidsscore ^{207**}	-1,18 ²⁰⁸	1,45 ²⁰⁹

N=42 / **p<0,01

Uit Tabel 11.13 blijkt dat de gemiddelde betrouwbaarheidsscore van de vonnissen²¹⁰ die leiden tot een veroordeling voor mensenhandel significant hoger is dan de betrouwbaarheidsscore van de vonnissen die leiden tot een volledige vrijspraak voor de ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Dit betekent dat naar verwachting geldt dat hoe betrouwbaarder een rechter de getuigenverklaringen acht, hoe groter de kans is dat wordt veroordeeld voor één of meerdere ten laste gelegde mensenhandelfeiten.

Opvallend is dat in de 33 vrijspraken, waarvan in 25 uitspraken een bewijsoverweging is opgenomen, slechts vier keer is benoemd dat de verklaring van een slachtoffer als expliciet onbetrouwbaar moet worden afgedaan. In de overige vrijspraken was de motivering deels wel te vinden in de verklaringen van het slachtoffer (zoals het feit dat het slachtoffer de aangifte heeft ingetrokken, dan wel ontkent uitgebuit te zijn, of niet wordt ondersteund door ander bewijs).²¹¹ Deels zijn de vrijspraken te verklaren uit de interpretatie van art. 273f Sr.

206 Indien een factor naar verwachting een positieve invloed heeft op de betrouwbaarheidsperceptie is dit gecodeerd met +1, indien een factor naar verwachting een negatieve invloed heeft op deze perceptie is dit gecodeerd met -1 en indien een factor niet genoemd is in een vonnis is dit gecodeerd met 0. De factoren zijn bij elkaar opgeteld en vormen een schaalvariabele die de betrouwbaarheidsperceptie van de rechter weergeeft. Cronbach's alpha: 0,51. Een score van +5 betekent dat de rechter de getuigenverklaringen zeer betrouwbaar acht en een score van -5 betekent dat de rechter de getuigenverklaringen zeer onbetrouwbaar acht. De gemiddelde betrouwbaarheidsscore van de 42 vonnissen is 0,76 (SD: 1,68) met een minimum van -2 en een maximum van 4.

207 t=4,68; df=12,13; p=0,00.

208 SD en N respectievelijk 1,78 en 11.

209 SD en N respectievelijk 0,96 en 31.

210 Waarin in de bewijs- of vrijspraakmotivering iets positiefs en/of negatiefs is genoemd over de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen.

211 Welke factoren wel meespelen bij het uiteindelijke oordeel over de betrouwbaarheid van een verklaring.

11.8 Slachtoffers

Tabel 11.14 Aantal slachtoffers

	Tenlasteleggingen		Bewezenverklaringen		Vrijspraken	
	N	%	N	%	N	%
Aantal	108	100%	74	69%	34	31%
Aantal slachtoffers	257	100%	174	68%	83	32%

De 108 bestudeerde uitspraken uit 2007 betreffen in totaal 257 (vermoedelijke) slachtoffers.²¹² Het kan zijn dat eenzelfde persoon als slachtoffer voorkomt op meerdere tenlasteleggingen van meerdere verdachten. Het gaat dus niet per definitie om 257 verschillende personen. Het totale aantal slachtoffers dat uiteindelijk ook in (veroordelende) vonnissen staat vermeld is 174. Dat betekent dat in 83 gevallen (32%) een slachtoffer wel als zodanig door het OM werd geïdentificeerd maar dat dit niet leidde tot een bewezenverklaring van het ten laste gelegde mensenhandelfeit ten aanzien van deze persoon. Dit percentage komt bijna overeen met het percentage vrijspraken voor mensenhandel (31%). Ook bij deze getallen gaat het overigens niet per definitie om 174, respectievelijk, 83 verschillende personen.

Tabel 11.15 Gemiddeld aantal slachtoffers

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Aantal ten laste gelegde slachtoffers per tenlastelegging	2,4 ²¹³	1	14
Aantal erkende slachtoffers per bewezenverklaring	2,4 ²¹⁴	1	14

Gemiddeld ging het om 2,4 slachtoffers per ten laste gelegde zaak en om 2,4 slachtoffers per veroordeling mensenhandel. In zowel de bestudeerde tenlasteleggingen als in de bewezenverklaringen ging het om minimaal één slachtoffer en maximaal 14.

11.8.1 Persoonlijke kenmerken

Uit Tabel 11.16 blijkt dat de overgrote meerderheid van alle vermoedelijke en erkende slachtoffers vrouw waren. Van vijf vermoedelijke en twee erkende slachtoffers is het geslacht onbekend. Minstens 34 slachtoffers waren minderjarig (jonger dan 18 jaar) en in ieder geval twaalf slachtoffers waren jonger dan 16 jaar. Echter, uitsluitend van 91 vermoedelijke en van 68 erkende slachtoffers is de geboortedatum opgenomen in de vonnissen. Vermoed wordt

²¹² Deze cijfers kunnen niet vergeleken worden met de cijfers uit 2007 omtrent slachtoffers zoals gepresenteerd in Hoofdstuk 4 afkomstig van CoMensha. CoMensha registreert de gemelde slachtoffers zonder dat dit betekent dat de hen betreffende mensenhandel leidt tot een opsporings- dan wel vervolgingsonderzoek.

²¹³ SD=2,2; N=108.

²¹⁴ SD=2,4; N=74.

dat dit met name is gedaan indien een slachtoffer minderjarig of net meerderjarig was. Het jongste slachtoffer dat met geboortedatum in een vonnis stond vermeld was ten tijde van het delict elf jaar en het oudste slachtoffer 31 jaar. Van beide is het slachtofferschap vastgesteld.

Tabel 11.16 *Persoonlijke kenmerken slachtoffers*

		Vermoedelijke slachtoffers ²¹⁵		Erkende slachtoffers ²¹⁶	
		N	%	N	%
Sekse	Mannelijk	8	3%	5	3%
	Vrouwelijk	244	95%	167	96%
	Onbekend	5	2%	2	1%
	<i>Totaal</i>	257	100%	174	100%
Leeftijd	Jonger dan 16 jaar	12	5%	7	4%
	Tussen 16 en 18 jaar	22	9%	13	7%
	Tussen 18 en 21 jaar	33	13%	26	15%
	21 Jaar en ouder	24	9%	22	13%
	Onbekend	166	65%	106	61%
	<i>Totaal</i>	257	100%	174	100%

De zaak met betrekking tot het elfjarige slachtoffer is atypisch.²¹⁷ Het ging hier om een pedofiele verdachte met een persoonlijkheidsstoornis aan wie zowel de ontucht met meerdere jonge jongens als de uitbuiting van twee jongens van respectievelijk elf en 14 jaar werd verweten. Hij werd veroordeeld tot twee jaar gevangenisstraf en TBS met dwangverpleging.

11.8.2 Specifieke kenmerken van het delict

Plaats gedwongen werk

In de meeste zaken uit 2007 – aldus de 74 vonnissen waarin verdachten werden veroordeeld voor mensenhandel – ging het om gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie in Nederland. In ieder geval in vijf zaken is een slachtoffer (ook) gedwongen tewerk gesteld in het buitenland. In drie gevallen ging het om gedwongen prostitutie in Nederland én het buitenland. In twee zaken waren slachtoffers in Nederland geronseld en in België (Antwerpen) te werk gesteld.

²¹⁵ N=257.

²¹⁶ N=174.

²¹⁷ Rb. Den Bosch, 28 november 2007, niet gepubliceerd.

Tabel 11.17 Duur delict en gedwongen tewerkstelling

	Tenlastelegging			Bewezenverklaring		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Duur delict in dagen	389 ²¹⁸	1	4343	308 ²¹⁹	1	3247

*Rechtbank Den Bosch*²²⁰

De Rechtbank Den Bosch wees vonnis in een zaak waar verdachte werd verweten dat hij een vrouw van 1 januari 1995 tot 22 november 2006, bijna twaalf jaar, had uitgebuit in de prostitutie. De rechtbank is van oordeel dat het slachtoffer in de periode van 1 januari 1995 tot 1 januari 1998 vrijwillig in de prostitutie werkte en spreekt vrij van de uitbuiting in die periode. De rechtbank overwoog daarbij dat het slachtoffer weliswaar verliefd was op verdachte, aanmerkelijk jonger was en weinig levenservaring had, maar dat er onvoldoende aanwijzingen waren dat zij zodanig onder invloed stond van verdachte dat zij niet vrij was in haar keuze om in de prostitutie te gaan werken, mede omdat het slachtoffer ook verklaart dat zij weliswaar op verzoek van verdachte maar vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen.²²¹ Zij was verliefd en wilde geld verdienen om verdachte in staat te stellen zijn schulden af te betalen, aldus de rechtbank. Maar na 1 januari 1998 is er volgens de rechtbank wel sprake van dwangmiddelen en de periode die bewezen wordt verklaard is iets minder dan *negen jaar* waarin verdachte het slachtoffer op een gewelddadige wijze heeft uitgebuit. De eis was vijf jaar. De rechtbank acht een kortere (maar nog steeds extreem lange periode) periode bewezen en legt 36 maanden gevangenisstraf, waarvan zes voorwaardelijk op.²²²

11.8.3 Non punishment-beginsel en herhaald slachtofferschap*Non punishment-beginsel*

Uit twee vonnissen komt naar voren dat een slachtoffer onder invloed van, dan wel gedwongen door verdachte, zelf strafbare feiten heeft gepleegd. Dit betreft het medeplegen van mensenhandel en de medeplichtigheid aan verkrachting.

Herhaald slachtofferschap

In ten minste één zaak uit 2007 lijkt sprake te zijn van herhaald slachtofferschap. Uit het vonnis van de Rechtbank Utrecht²²³ blijkt dat het slachtoffer in de periode van 1 mei 2003 tot en met 31 oktober 2003 is gedwongen zich te prostitueren, hierna gevlucht is en in een 'Blijf van m'n lijf-huis' heeft gezeten, waarna zij wederom in de handen van dezelfde dader is gevallen en zich van 1 januari 2005 tot en met 13 september 2006 wederom heeft laten prostitueren.

218 SD=575,2; N=100 (van 8 vonnissen is dit onbekend).

219 SD=518,6; N=74.

220 Rb. Den Bosch, 25 september 2007, LJN: BB4477.

221 Zie over vrije keuze in relatie tot dwangmiddelen het kopje 'misbruik van een kwetsbare positie, van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misleiding' in §11.3.4.

222 Bij de strafmaat zou de duur van het delict een rol kunnen spelen.

223 Rb. Utrecht, 27 maart 2007, niet gepubliceerd.

Hierna heeft ze pas aangifte gedaan en is aan verdachte beide periodes ten laste gelegd. Ten aanzien van de eerstgenoemde periode is verdachte echter niet veroordeeld.

11.9 Strafmotivering en strafmaat

11.9.1 Aard van de geëiste en opgelegde straffen

De geëiste straffen

Uit Tabel 11.18 blijkt dat in totaal in minimaal 96 (89%) van de 108 geanalyseerde vonnissen een gevangenisstraf is geëist, waarvan 94 keer geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk. De geëiste gevangenisstraffen zijn vier keer in combinatie met een taakstraf (werkstraffen), zeven keer in combinatie met een bijkomende straf (verbeurdverklaringen) en tien keer in combinatie een maatregel (zeven keer onttrekking aan verkeer van in beslag genomen voorwerpen en drie keer TBS) geëist. Het is, voor zover bekend, niet voorgekomen dat het OM als zwaarste straf een taakstraf of geldboete heeft geëist.²²⁴ Wel is het één keer voorgekomen dat het OM volledige vrijspraak heeft geëist²²⁵ ten aanzien van alle ten laste gelegde feiten. In die zaak is ook vrijspraak gevolgd.

Tabel 11.18 Geëiste straffen en maatregelen

Geëiste hoofdstraffen			In combinatie met geëiste:							
			Taakstraf		Geldboete		Bijkomende straf		Maatregel	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Onvoorwaardelijke gevangenisstraf	65	60%	–	–	–	–	6	6%	6	6%
Deels voorwaardelijke gevangenisstraf	29	27%	2	2%	–	–	1	1%	4	4%
Voorwaardelijke gevangenisstraf	2	2%	2	2%	–	–	–	–	–	–
Taakstraf	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Geldboete	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Vrijspraak	1	1%								
Onbekend ²²⁶	11	10%	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	<i>108</i>	<i>100%</i>	<i>4</i>	<i>4%</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>7</i>	<i>6%</i> ²²⁷	<i>10</i>	<i>9%</i> ²²⁸

224 In 2008 is dit in ieder geval één keer gebeurd. Eerst was een transactievoorstel door de OvJ uit doen gaan van 110 uren. Rb. Zwolle-Lelystad, 27 november 2008, LJN: BG5957 (zie ook §11.9.4).

225 Rb. Amsterdam, 7 september 2007, niet gepubliceerd.

226 In een aantal vonnissen was de strafeis van het OM niet opgenomen.

227 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

228 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

De opgelegde straffen

Uit Tabel 11.19 blijkt dat in totaal in 72 (97%) van de 74 veroordelingen een gevangenisstraf is opgelegd, waarvan 70 keer geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk. De opgelegde gevangenisstraffen zijn acht keer in combinatie met een taakstraf (werkstraffen), twee keer in combinatie met een bijkomende straf (verbeurdverklaringen) en vijf keer in combinatie met een maatregel (vier keer onttrekking aan verkeer van in beslag genomen voorwerpen en één keer TBS) opgelegd. Eenmaal is als zwaarste straf uitsluitend een taakstraf (werkstraf) opgelegd en eenmaal een geldboete.

Voor wat betreft de vonnissen waarin een (deels) *voorwaardelijke* gevangenisstraf is opgelegd – N=35 – is negen keer sprake van zowel algemene als bijzondere voorwaarden gedurende de proeftijd. De bijzondere voorwaarden betroffen in deze zes keer het opvolgen van voorschriften en aanwijzingen van de Reclassering en drie keer een contactverbod met het slachtoffer.

Tabel 11.19 *Opgelegde straffen en maatregelen*²²⁹

Opgelegde hoofdstraffen	In combinatie met opgelegde:									
			Taakstraf		Geldboete		Bijkomende straf		Maatregel	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Onvoorwaardelijke gevangenisstraf	37	50%	–	–	–	–	2	3%	2	3%
Deels voorwaardelijke gevangenisstraf	33	45%	7	9%	–	–	–	–	3	4%
Voorwaardelijke gevangenisstraf	2	3%	1	1%	–	–	–	–	–	–
Taakstraf	1	1%	–	–	–	–	–	–	–	–
Geldboete	1	1%	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	<i>74</i>	<i>100%</i>	<i>8</i>	<i>11%</i> ²³⁰	–	–	2	3%	5	7%

229 De cijfers in deze tabel verschillen in beperkte mate van Tabel 10.10, afkomstig van OM-data. Zo is in OM-data één vonnis niet meegenomen waardoor het totaal op 73 veroordelingen voor mensenhandel komt in plaats van op 74 (dit betreft het vonnis gewezen door de Rb. Groningen op 3 april 2007 – niet gepubliceerd). Dit verklaart ook het verschil tussen 69 (OM-data) danwel 70 (BNRM-onderzoek) opgelegde (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Daarnaast bestaat ten aanzien van de taakstraffen (OM-data=2, BNRM-onderzoek=1) en geldboetes (OM-data=1, BNRM-onderzoek=1) een verschil. In de zaak van de Rb. Haarlem (7 december 2007, niet gepubliceerd) is voor het delict mensenhandel slechts een geldboete opgelegd en geen taakstraf. Dit is een vonnis afkomstig van de politierechter, waaruit niet blijkt of het in deze om ongekwalificeerde, dan wel, gekwalificeerde mensenhandel gaat, waardoor deze onjuistheid in Tabel 10.10 niet verbeterd kan worden.

230 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

11.9.2 Verschillen tussen geëiste en opgelegde straffen

In de veroordelingen uit 2007 (N=74) komt de rechter meestal tot een lagere straf dan geëist. Dit is waarschijnlijk grotendeels te verklaren uit het feit dat niet altijd alle ten laste gelegde feiten waarop de eis van het OM gebaseerd is, bewezen worden verklaard. In een vijftal vonnissen heeft de rechtbank een zwaardere straf opgelegd dan het OM had geëist en in 14 vonnissen was de opgelegde straf conform de strafeis. Het meest opvallende vonnis waarbij de rechtbank boven de eis van het OM uitging is het vonnis van de Rechtbank Haarlem²³¹ waar twaalf maanden gevangenisstraf, waarvan vier voorwaardelijk was geëist en de rechtbank 36 maanden waarvan twaalf voorwaardelijk oplegt. De rechtbank overweegt hierbij dat de door de OvJ gevorderde straf volstrekt onvoldoende recht doet aan de ernst van de feiten. Het gaat in deze zaak om twee jonge slachtoffers, 17 en nog geen 16 jaar oud, die verdachte uit Duitsland heeft gehaald en vervolgens gedurende drie maanden in Nederland in de prostitutie heeft gedwongen en uitgebuit. Hoewel de OvJ niet expliciet art. 273f lid 3 sub 2 Sr²³² ten laste heeft gelegd wordt dit wel zo door de rechtbank gekwalificeerd.

Tabel 11.20 Verschil opgelegde straf en geëiste straf

Verschil opgelegde straf en geëiste straf	N	%
Lichter	52	70%
Zwaarder	5	7%
Gelijk	14	19%
Onbekend ²³³	3	4%
Totaal	74	100%

In de zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid en waarbij een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf werd geëist (N=70), bedroeg de geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraf gemiddeld 30,2 maanden, variërend van 0,25 tot maximaal 144 maanden.

Gemiddeld werd in 2007 in eerste aanleg, indien een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf werd opgelegd, 20,6 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, variërend van 0,10 tot maximaal 144 maanden.

231 Rb. Haarlem, 17 april 2007, niet gepubliceerd.

232 De strafverzwarende omstandigheid dat het slachtoffer jonger dan 16 jaar is.

233 In sommige vonnissen is de strafeis van het OM niet opgenomen, waardoor ook het verschil met de opgelegde straf niet bekend is – het betreffen in deze de drie vonnissen afkomstig van de politierechter.

Tabel 11.21 Gemiddelde geëiste en opgelegde gevangenisstraf

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraf (in maanden)	30,2 ²³⁴	0,25	144
Opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf (in maanden)	20,6 ²³⁵	0,10	144

De Rechtbank Utrecht²³⁶ legde de hoogste gevangenisstraf op van twaalf jaar²³⁷. In die zaak hadden het geweld en de uitbuiting ongeveer vier en half jaar geduurd ten opzichte van één slachtoffer (slachtoffer A). Er waren nog twee andere slachtoffers. Het vonnis was conform de eis, zij het dat de rechtbank één feit minder bewezen achtte en dus in feite boven de eis uit ging. De rechtbank spreekt in de strafmotivering van een vernederende uitbuitingssituatie en buitensporig geweld. Ook was een aandachtspunt dat verdachte niet op de zitting was verschenen (verdachte was op vrije voeten). Uit de bewijsmiddelen blijkt tevens dat het eerste slachtoffer bij vijf maanden zwangerschap een gedwongen abortus had moeten ondergaan. Dit is niet als strafverzwarende omstandigheid meegewogen. De verdachte ging in hoger beroep en het hof²³⁸ sprak vrij op een aantal onderdelen. Het hof splitst de strafoplegging per slachtoffer en acht voor de uitbuiting en de ernstige geweldshandelingen ten opzichte van slachtoffer A vijf jaar passend. Daardoor komt de gehele strafoplegging op zes jaar en elf maanden.

Zowel het hof als de rechtbank benoemen de manipulatieve, misleidende loverboytechniek, de afhankelijkheid, het buitensporig geweld en de respectloosheid alsmede de ernstige gevolgen voor het slachtoffer. Het hof noemt nog een omstandigheid die in het voordeel van de verdachte is meegenomen, namelijk dat de bewezen poging doodslag een lichte variant betrof waarbij geen blijvend letsel is opgelopen.²³⁹

De Rechtbank Middelburg²⁴⁰ legt in 2007 de laagste straf op. Voor medeplichtigheid (zie ook §11.6.2) gedurende een periode van zes en een halve maand ten opzichte van één slachtoffer veroordeelt de rechtbank een 23-jarige verdachte tot 90 dagen gevangenisstraf waarvan 83 dagen voorwaardelijk en een taakstraf van 60 uur. De OvJ had naast de opgelegde deels voorwaardelijke vrijheidsstraf een taakstraf van 240 uur geëist. Ook de verdachte in deze zaak bevond zich ten tijde van de terechtzitting niet in preventieve hechtenis.

234 SD=25,5; N=70 (in drie zaken is de strafeis onbekend (politierechtvonnissen) en in één zaak is slechts een voorwaardelijke gevangenisstraf geëist).

235 SD=19,0; N=70 (er is tweemaal een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd en tweemaal in het geheel geen gevangenisstraf opgelegd (taakstraf en geldboete)).

236 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BB0450, ook besproken in §11.5.3 en §11.7.3 en elders.

237 Zie voor de casusbeschrijving §11.5.3.

238 Hof Amsterdam, 5 februari 2009, LJN: BH 2476.

239 Zie voor een beschrijving van het (ook door het hof) bewezen verklaarde geweld §11.5.3.

240 Rb. Middelburg, 31 oktober 2007, niet gepubliceerd.

II.9.3 Strafmaat

Gezien het beperkte aantal zaken waarin een andere strafmodaliteit is geëist of opgelegd dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, en gezien het beperkte aantal zaken waarin alleen een voorwaardelijke gevangenisstraf is geëist of opgelegd, zijn in deze paragraaf alleen de relaties tussen de relevante variabelen en de geëiste en opgelegde *onvoorwaardelijke gevangenisstraf* bekeken in de vonnissen die een veroordeling voor mensenhandel bevatten.

Deze paragraaf beschrijft in eerste instantie een aantal factoren waarvan wordt verwacht dat ze invloed hebben op de opgelegde strafmaat, en vervolgens mogelijk aanwezige verbanden.

Strafbeïnvloedende factoren

Seksueel geweld: hieronder vallen alle situaties waarin de verdachte seksueel geweld heeft gebruikt. Het betreft verkrachting en/of ander seksueel geweld, als apart bewezen verklaard delict of als onderdeel (dwangmiddel) van mensenhandel. Bij ‘ander seksueel geweld’ moet gedacht worden aan – bijvoorbeeld – ontucht met een minderjarige, gemeenschap met een persoon jonger dan 16 jaar, en feitelijke aanranding van de eerbaarheid. Het seksuele geweld kan ook gericht zijn tegen een ander slachtoffer dan het slachtoffer van het delict mensenhandel.

(Grof) geweld: hieronder vallen alle gevallen waarin de verdachte fysiek niet-seksueel geweld heeft gebruikt. Zowel fysiek niet-seksueel geweld tegen het slachtoffer en/of derden als apart bewezen verklaard delict of als onderdeel (dwangmiddel) van mensenhandel behoren tot deze factor. Bij fysiek geweld kan gedacht worden aan zware mishandeling en eenvoudige mishandeling.²⁴¹

Misleiding (werkwijze ‘loverboys’): hieronder vallen alle gevallen waarin de verdachte het slachtoffer heeft misleid in verband met een relatie dan wel gezamenlijke toekomst.²⁴²

Leeftijd slachtoffers: hierbij is per vonnis gekeken naar de leeftijd van het jongste slachtoffer en is een onderscheid gemaakt tussen slachtoffers jonger dan 16 jaar, slachtoffers tussen 16 en 18 jaar, slachtoffers tussen 18 en 21 jaar (nèt meerderjarig) en slachtoffers van 21 jaar en ouder (ruim meerderjarig).²⁴³

Aantal slachtoffers: hier wordt het aantal slachtoffers van mensenhandel per vonnis mee bedoeld.²⁴⁴

Duur delict: hier wordt het aantal dagen dat het langste bewezen verklaarde mensenhandelfeit heeft geduurd per vonnis mee bedoeld.

241 Ook voor het (grove) geweld geldt dat dit tezamen in onderling verband met het mensenhandeldelict gezien moet worden, waardoor het van ondergeschikt belang is of dit geweld ook tegen het mensenhandelslachtoffer heeft plaatsgevonden.

242 Onder deze categorie kunnen ook buitenlandse slachtoffers vallen die niet door een mensenhandelaar zijn misleid omtrent een relatie of gezamenlijke toekomst (‘loverboy’), maar door een mensenhandelaar die met een mooi verhaal over een toekomst in Nederland slachtoffers heeft geworven.

243 Het betreft hier de jongste slachtoffers in de 74 veroordelende vonnissen voor mensenhandel. Het is mogelijk dat niet van al deze slachtoffers het slachtofferschap is vastgesteld. Dit is het geval indien niet alle ten laste gelegde mensenhandelfeiten bewezen worden verklaard en het jongste slachtoffer slechts gerelateerd was aan één van de mensenhandelfeiten waarvoor is vrijgesproken.

244 Hierbij zijn dus niet slachtoffers van overige bewezen verklaarde delicten geteld.

Recidive: hier wordt gekeken of sprake is van enige vorm van recidive.²⁴⁵

De gemiddelde opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf is 19,50 maanden²⁴⁶ waarbij de kortste opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf minder dan een maand bedraagt en de hoogste opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf 144 maanden²⁴⁷.

In Tabel 11.22 is de verdeling van het opgelegde onvoorwaardelijke deel van de gevangenisstraf te zien.

Tabel 11.22 *Frequentieverdeling van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf*

Onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf	N	%
0 t/m 12 maanden	27	37%
13 t/ 24 maanden	31	42%
meer dan 2 jaar	16	22%
Totaal	74	100%

Slechts in drie van de 16 vonnissen waarin een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaar is opgelegd, betroffen dit straffen van boven de vier jaar.

De navolgende tabellen (Tabellen 11.23 tot en met 11.25) geven de verbanden weer tussen de zeven beschreven factoren en de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Zoals in Tabel 11.23 te zien bestaat een significant verband tussen de bewezenverklaring van seksueel geweld en de toegepaste strafmaat. Er kan worden gesteld dat wanneer een vorm van seksueel geweld bewezen is verklaard, de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf hoger is. Deze positieve samenhang met de opgelegde straf blijkt ook te bestaan voor de factor fysiek niet-seksueel geweld, welke samenhang zelfs zeer significant is. De bewezenverklaring van de loverboymethodiek (misleiding in verband met relatie/gezamenlijke toekomst) blijkt geen significante relatie te vertonen met de opgelegde straf²⁴⁸, net als de aanwezigheid van enige vorm van recidive. Met name dit laatste is opmerkelijk, daar de aan-, respectievelijk, afwezigheid van enige vorm van recidive vrijwel altijd door de rechter in de strafmotivering als strafverzwarende, respectievelijk, strafverminderende omstandigheid wordt genoemd.

245 Het kan in deze zodoende gaan om eerder gepleegde mensenhandeldelicten (vier keer), geweldsdelicten (tien keer), zedendelicten (twee keer), vermogensdelicten (vier keer), drugsdelicten (één keer) en overige delicten (twaalf keer). In totaal is bij 25 (34%) van de 74 (100%) veroordeelde mensenhandelaren sprake van enige vorm van recidive.

246 SD en N respectievelijk 19,10 en 74 – NB: dit gemiddelde verschilt licht van het eerder genoemde gemiddelde – zie Tabel 11.21. Dit is te verklaren doordat in dit geval ook de vier vonnissen zijn meegenomen waarin geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd (tweemaal geheel voorwaardelijk en tweemaal geen gevangenisstraf). Deze viermaal 0 maanden zegt namelijk wel iets over de strafoplegging en zijn daarom op deze plaats wel meegenomen.

247 Binnen de 74 veroordelingen voor mensenhandel vallen 31 veroordelingen waarvoor gelijktijdig ook is veroordeeld voor een ander delict. Vanzelfsprekend hebben deze overige delicten een invloed op de strafmaat.

248 Deze misleidingsvorm wordt kennelijk alleen gezien als een toegepaste methodiek.

Tabel 11.23 Samenhang dwangmiddelen, misleidingstechniek en recidive met strafmaat

Dwangmiddelen	0-12 Maanden		13-24 Maanden		Meer dan 2 jaar		Totaal aantal vonnissen	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld ^{249*}	2	12%	9	53%	6	35%	17	100%
Grof geweld ^{250**}	4	13%	16	52%	11	36%	31	100% ²⁵¹
Misleiding loverboys ²⁵²	7	32%	6	27%	9	41%	22	100%
Recidive ²⁵³	7	28%	9	36%	9	36%	25	100%

N=74 / *p<0,05; **p<0,01

Tabel 11.24 Samenhang jongste leeftijd slachtoffer met strafmaat

Leeftijd jongste slachtoffer	0-12 Maanden		13-24 Maanden		Meer dan 2 jaar		Totaal aantal vonnissen	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Jonger dan 16	2	29%	2	29%	3	43%	7	100% ²⁵⁴
Tussen 16 en 18	3	27%	6	55%	2	18%	11	100%
Tussen 18 en 21	5	71%	2	29%	–	–	7	100%
21 jaar en ouder ²⁵⁵	17	35%	21	43%	11	22%	49	100%
Totaal	27	37%	31	42%	16	22%	74	100%

N=74 / *p<0,05; **p<0,01

Tabel 11.24 laat zien dat 18 van de totaal 74 veroordelingen in ieder geval één minderjarig slachtoffer betreft. De leeftijd van de slachtoffers blijkt geen significante relatie te vertonen met de opgelegde straf. Dit is opvallend, zeker nu de bewezenverklaring van een slachtoffer jonger dan 16 jaar een strafverzwarende omstandigheid is.²⁵⁶ Echter, de tabel geeft wel de indruk dat de categorie ‘jonger dan 16 jaar’ relatief vaker leidt tot een strafoplegging uit de

249 U=308,00; p=0,02.

250 U=353,50; p=0,00.

251 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze rij. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

252 U=442,50; p=0,10.

253 U=466,50; p=0,07.

254 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze rij. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

255 Zoals eerder gesteld in §11.8.1 wordt ervan uitgegaan dat indien een slachtoffer minderjarig of net meerderjarig (18-21 jaar) is dit specifiek vermeld wordt in het vonnis en indien een slachtoffer ruim meerderjarig is – oftewel 21 jaar en ouder, dit niet relevant is om te vermelden. Binnen deze categorie vallen zodoende ook alle onbekende gegevens.

256 Zoals in §11.5.2 besproken, wordt vaak nagelaten deze strafverzwarende omstandigheid ten laste te leggen/bewezen te verklaren.

hoogste categorie ‘meer dan twee jaar’ dan de andere leeftijdscategorieën, ondanks dat dit resultaat niet significant is.²⁵⁷

Tabel 11.25 Samenhang overige factoren met strafmaat

	0-12 Maanden	13-24 Maanden	Meer dan 2 jaar	Totaal aantal vonnissen
Gemiddeld aantal bewezen verklaarde slachtoffers per vonnis ^{258*}	1,41 ²⁵⁹	3,29 ²⁶⁰	2,13 ²⁶¹	2,35 ²⁶²
Gemiddelde duur delict in dagen ^{263**}	78,89 ²⁶⁴	242,10 ²⁶⁵	823,63 ²⁶⁶	308,28 ²⁶⁷

N=74 / *p<0,05; **p<0,01

Uit Tabel 11.25 blijkt dat een groter aantal slachtoffers dat per vonnis bewezen is verklaard samengaat met een significant hogere opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De duur van het bewezen verklaarde mensenhandelfeit staat in een zeer significante verhouding tot de opgelegde straf, dus geldt: hoe langer het delict heeft geduurd, hoe hoger de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Conclusie

De factoren die in een positieve significante relatie staan tot de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen zijn, zoals verwacht: de bewezenverklaring van seksueel geweld, de bewezenverklaring van (grof) geweld, een groter aantal bewezen verklaarde slachtoffers en een langere duur van het mensenhandeldelict. Alleen de aanwezigheid van enige vorm van recidive en de jongere leeftijd van de slachtoffers laten, anders dan verwacht, geen significante samenhang zien met de opgelegde straf.

11.9.4 Oriëntatiepunten

Om een zo consistent mogelijke straftoemeting te bereiken zijn voor verschillende veel voorkomende of anderszins bijzondere delicten oriëntatiepunten, oftewel straftoemeteringsrichtlijnen, opgesteld die de rechter een handvat bieden. Landelijke oriëntatiepunten worden vast-

257 Zoals eerder aangegeven kan het voorkomen dat sommige van deze slachtoffers door de rechter niet erkend zijn als slachtoffer. Dit kan mogelijk, naast de ongelijke verdeling tussen de verschillende leeftijdscategorieën, voor een deel verklaren waarom de leeftijd van slachtoffers niet samenhangt met de opgelegde straf.

258 F=5,14; df=2; p=0,01.

259 SD en N respectievelijk 0,84 en 27.

260 SD en N respectievelijk 3,22 en 31.

261 SD en N respectievelijk 1,46 en 16.

262 SD en N respectievelijk 2,38 en 74.

263 F=14,90; df=2; p=0,00.

264 SD en N respectievelijk 70,71 en 27.

265 SD en N respectievelijk 241,39 en 31.

266 SD en N respectievelijk 892,67 en 16.

267 SD en N respectievelijk 518,65 en 74.

gesteld in het overleg tussen de voorzitters van de strafrechtsectoren van de rechtbanken en gerechtshoven (LOVS), na uitgebreide consultatierondes binnen de rechtbanken en hoven. Voor mensenhandel bestaan op dit moment nog geen oriëntatiepunten. Uit onderstaande strafmotivering blijkt dat hier door de rechter wel naar gezocht wordt.²⁶⁸

*Rechtbank Almelo (Sneep)*²⁶⁹

‘De rechtbank heeft gekeken naar veroordelingen door andere rechterlijke colleges in het land, waarbij is getracht om aansluiting te zoeken bij de feiten en omstandigheden zoals die zich in dit dossier hebben voorgedaan. Dit alles overwegend heeft de rechtbank in deze zaak als uitgangspunt genomen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van acht tot tien maanden per slachtoffer, welk strafminimum door de rechtbank is verhoogd indien er ten opzichte van dit slachtoffer sprake is geweest van ernstig geweld. Daarnaast heeft de rechtbank als strafverzwarende respectievelijk strafverminderende omstandigheid aangemerkt de lengte van de periode waarin de feiten zich hebben afgespeeld meegewogen. Ook heeft de rechtbank in aanmerking genomen of sprake is geweest van verkrachting, gedwongen borstvergroting, abortus als wettelijke strafverzwarringsgrond, de rol die verdachte binnen het geheel heeft gehad en eventuele recidive. Verder heeft de rechtbank als uitgangspunt voor deelname aan de criminele organisatie een gevangenisstraf van twaalf maanden genomen en voor de verdachten die een leidinggevende rol hebben vervuld een gevangenisstraf van 24 maanden.’²⁷⁰

De rechtbank legt bijvoorbeeld in één van die zaken²⁷¹ voor het medeplegen van mensenhandel – art. 273f lid 1 sub 1, sub 3, sub 4, sub 6 en sub 9 Sr – een gevangenisstraf op van acht maanden. De rechtbank overweegt daarbij dat het slechts ging om één vrouw, gedurende een ‘relatief korte’ periode, waarbij geen sprake was van ernstig geweld. De bewezen verklaarde duur van de uitbuiting was negen maanden. Of dit een relatief korte periode is hangt uiteraard af van waar het mee wordt vergeleken. Het is niet aannemelijk dat het slachtoffer deze periode – 270 dagen, zes dagen per week – als relatief kort heeft ervaren.

De rechtbank Utrecht²⁷² overweegt eveneens bij de strafoplegging te betrekken, hetgeen voor soortgelijke delicten wordt opgelegd en legt voor een bewezen verklaarde periode van vijf dagen gedwongen prostitutie van één slachtoffer 15 maanden gevangenisstraf op.

Ook de Rechtbank Amsterdam²⁷³ zoekt in de straftoemeting naar oriëntatiepunten en verwijst in deze naar een eigen eerder gewezen vonnis.²⁷⁴ En legt uit waarom zij daar ook weer enigszins van afwijkt.

²⁶⁸ Story, 2009.

²⁶⁹ Rb. Almelo, 11 juli 2008, LJN: BD6957; LJN: 6960; LJN: BD6965; LJN: BD6969; LJN: BD6972 en LJN: BD6974 (Sneep).

²⁷⁰ De manier waarop de Rb. Almelo naar de veroordelingen van andere colleges heeft gekeken blijkt niet uit deze strafmotivering.

²⁷¹ Rb. Almelo, 11 juli 2008, LJN: BD6969.

²⁷² Rb. Utrecht, 16 juli 2007, LJN: BJ3128.

²⁷³ Rb. Amsterdam, 9 juni 2009, LJN: BI6950.

²⁷⁴ Rb. Amsterdam, 21 februari 2008, LJN: BC8624, in welk vonnis weer naar andere uitspraken wordt verwezen.

Op het delict verkrachting staat een straf van maximaal twaalf jaren en geldt als oriëntatiepunt 24 maanden. De strafbedreiging voor verkrachting is hoger dan die voor ongekwalficeerde mensenhandel – per 1 juli 2009 acht jaren. Verkrachting wordt regelmatig gebruikt als dwangmiddel van mensenhandel.

De Rechtbank Almelo²⁷⁵ overweegt in dit verband dat daders veelal eerst zelf seksueel contact met de vrouw hebben maar dat dit contact vooral lijkt te zijn bedoeld om te kunnen beoordelen of het slachtoffer geschikt is voor de prostitutie en tevens om haar weerstand tegen dit werk te breken en haar nog aanwezige gevoelens van eigenwaarde te verminderen, waarna zij vervolgens in de prostitutie kan worden gebracht.

In vier van de geanalyseerde vonnissen uit 2007 is verkrachting als dwangmiddel van mensenhandel bewezen verklaard, in één vonnis is verkrachting niet alleen als dwangmiddel van mensenhandel, maar ook als zelfstandig delict bewezen verklaard²⁷⁶ en in drie zaken is verkrachting uitsluitend als zelfstandig delict bewezen verklaard. Van deze laatste drie zaken is in één zaak vrijgesproken voor mensenhandel. Tabel 11.26 geeft inzicht in de strafopleggingen in deze vonnissen.

Tabel 11.26 *Strafopleggingen mensenhandelzaken verband houdende met verkrachting*

	Vonnis	Onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf in maanden
Verkrachting zowel als dwangmiddel van mensenhandel als als zelfstandig delict	Rechtbank Utrecht ²⁷⁷	144,00
Verkrachting als zelfstandig delict naast veroordeling voor mensenhandel	Rechtbank Den Bosch ²⁷⁸	16,40
	Rechtbank Arnhem ²⁷⁹	42,00
Verkrachting als dwangmiddel van mensenhandel	Rechtbank Amsterdam ²⁸⁰	24,00
	Rechtbank Amsterdam ²⁸¹	15,00
	Rechtbank Amsterdam ²⁸²	18,00
	Rechtbank Utrecht ²⁸³	30,00
Verkrachting als zelfstandig delict naast vrijspraak voor mensenhandel	Rechtbank Leeuwarden ²⁸⁴	60,00

275 Rb. Almelo, 2 maart 2007, niet gepubliceerd.

276 Dit betreft twee verschillende verkrachtingen van twee verschillende slachtoffers, Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BB0450.

277 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BB0450.

278 Rb. Den Bosch, 2 maart 2007, niet gepubliceerd.

279 Rb. Arnhem, 12 december 2007, niet gepubliceerd.

280 Rb. Amsterdam, 15 februari 2007, niet gepubliceerd.

281 Rb. Amsterdam, 15 februari 2007, niet gepubliceerd.

282 Rb. Amsterdam, 15 februari 2007, niet gepubliceerd.

283 Rb. Utrecht, 27 maart 2007, niet gepubliceerd.

284 Rb. Leeuwarden, 18 oktober 2007, niet gepubliceerd.

Opvallend is de relatief lage strafoplegging in het vonnis van de Rechtbank Den Bosch (2 maart 2007) en de relatief hoge strafoplegging in het vonnis van de Rechtbank Leeuwarden (18 oktober 2007). Deze vonnissen zijn met elkaar vergeleken. In Den Bosch ging het om twee jonge meisjes van 17 en 18 jaar die bij verdachte werden ondergebracht door een zekere U die van verdachte's woning een soort bordeel wilde maken. In ruil daarvoor zou verdachte vrij seks met de twee meisjes mogen hebben. Bewezen verklaard zijn mensenhandel, mensenhandel terwijl het slachtoffer beneden de 18 jaar is en eenmalige verkrachting van het eerste slachtoffer. Geen geweld, wel dwang door feitelijkheden, en de feiten hebben in het bestek van een week plaatsgevonden. De eis is vier jaar gevangenisstraf. De rechtbank matigt de straf vanwege de ondergeschikte rol van verdachte en zijn openheid tegen de politie en legt 672 dagen gevangenisstraf waarvan 180 dagen voorwaardelijk op. Bij de Rechtbank Leeuwarden betrof het een uitgeprocedeerde Chinese ex-ama. Verdachte werd verweten dat hij gedurende vier en een halve maand meermalen in vereniging het slachtoffer heeft verkracht en tevens hem gedurende die periode zou hebben bewogen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie. De OvJ eist acht jaar gevangenisstraf. De rechtbank spreekt verdachte vrij van de mensenhandel maar veroordeelt op grond van de verkrachting. Er is enig geweld en er is sprake van specifieke recidive. De straf is vijf jaar.

Hieronder volgt nog een aantal voorbeelden van strafopleggingen:

*Rechtbank Den Haag*²⁸⁵

Er was één slachtoffer, de uitbuiting duurde negen jaar, er was sprake van bizar en excessief geweld en blijvend letsel. De eis was drie jaar gevangenisstraf en TBS met dwangverpleging en het vonnis is vijf jaar gevangenisstraf.

*Rechtbank Den Haag*²⁸⁶

Er was sprake van in totaal negen feiten, waarvan drie keer mensenhandel ten aanzien van drie verschillende slachtoffers en vijf keer geweldsdelicten. In één van de mensenhandelfeiten was verkrachting als dwangmiddel opgenomen. De uitbuitingsperiodes waren respectievelijk vijf maanden, en drie en twee weken. De eis was vier jaar gevangenisstraf waarvan één jaar voorwaardelijk met de bijzondere voorwaarde een agressieregulatie therapie te volgen. Het vonnis is conform.

*Rechtbank Zwolle-Lelystad*²⁸⁷

De rechtbank veroordeelt op grond van één slachtoffer, 15 jaar oud, vijf bewezen verklaarde feiten, waaronder naast de mensenhandel ook een gewelddadige groepsverkrachting. De uitbuiting duurde 15 maanden. De eis was zeven jaar, het vonnis 40 maanden gevangenisstraf.

*Rechtbank Amsterdam*²⁸⁸

Het gaat om twee slachtoffers, elk bijna twee en een half jaar in de prostitutie uitgebuit waarbij sprake was van een forse bedreiging, onder andere met een pistool en het trappen tegen het lichaam van één slachtoffer. De eis is vier jaar gevangenisstraf en de rechtbank overweegt dat vier jaar teveel is nu de slachtoffers niet ook afhankelijk van drugs zijn gemaakt.

²⁸⁵ Rb. Den Haag, 23 januari 2008, LJN: BC2583.

²⁸⁶ Rb. Den Haag, 13 maart 2009, LJN: BH3317.

²⁸⁷ Rb. Zwolle-Lelystad, 27 januari 2009, LJN: BH3317.

²⁸⁸ Rb. Amsterdam, 21 december 2007, LJN: BC1037.

*Rechtbank Den Haag*²⁸⁹

Eén vrouw was opgesloten en wederrechtelijk van haar vrijheid beroofd. Tevens werd verdachte veroordeeld deze vrouw en een andere vrouw te hebben getracht aan te werven met het oog op uitbuiting in de prostitutie. Er wordt vier jaar geëist en drie jaar opgelegd. Verdachte was niet lang daarvoor ook tot drie jaar gevangenisstraf terzake mensenhandel veroordeeld.

*Rechtbank Utrecht*²⁹⁰

De rechtbank oordeelt ten aanzien van een meisje, licht verstandelijk gehandicapt, dat gedurende anderhalf jaar is uitgebuit in de escort door een echtpaar. Zij moest onbeschermd seks ondergaan en werd ook als zodanig geadverteerd. De onbeschermd seks wordt bewezen verklaard als poging zwaar lichamelijk letsel. De OvJ vordert vier jaar gevangenisstraf en de rechtbank legt drie jaar op met een verwijzing naar hetgeen zoal in dit soort zaken pleegt te worden opgelegd.

*Rechtbank Zwolle-Lelystad*²⁹¹

De rechtbank veroordeelt een verdachte ter zake het lidmaatschap van een criminele organisatie met als oogmerk het plegen van mensenhandel, en het medeplegen van mensenhandel. De twee slachtoffers kwamen uit Bulgarije, er was geen sprake van geweld. De duur van de uitbuiting was respectievelijk vier en een halve en één maand. De rol van verdachte wordt klein ingeschat en verdachte heeft zichzelf aangemeld bij de politie. Er was een transactie van 110 uren taakstraf uitgegaan, de rechtbank legt 110 uren op.

*Rechtbank Amsterdam*²⁹²

Het gaat om drie slachtoffers uit Polen, die respectievelijk negen, drie en twee maanden zijn uitgebuit in de prostitutie, waarbij zij meermalen zijn verkracht, welke verkrachting als dwangmiddel is ten laste gelegd. De OvJ vordert een gevangenisstraf van 24 maanden. De rechtbank houdt rekening met het feit dat verdachte op zitting blijkt geeft tot inkeer te zijn gekomen en legt 18 maanden op.

*Rechtbank Den Haag*²⁹³

Verdachte had in deze zaak vier vrouwen, respectievelijk negen, vijf en vier maanden uitgebuit in de prostitutie, waarbij sommige van de slachtoffers tot onveilige seks werden gedwongen. Er was sprake van fors geweld. De OvJ eist zes jaar gevangenisstraf en de rechtbank legt 42 maanden gevangenisstraf op.

*Rechtbank Den Haag*²⁹⁴

Een slachtoffer uit Roemenië is gedurende vier dagen uitgebuit. De OvJ eist vier maanden waarvan twee voorwaardelijk en de rechtbank vonnist terzake art. 273f lid 1 sub 1, 3 en 9 Sr conform, rekening houdende met de korte duur van de uitbuiting.

Het bepalen van de strafmaat is lastig en een vergelijking van uitspraken zoals hierboven doet wellicht niet geheel recht aan de afwegingen die daarbij worden gemaakt. Bovendien behelzen vele vonnissen meerdere delicten zodat niet is vast te stellen welk gedeelte van de straf specifiek is geënt op de mensenhandelfeiten. Daarnaast spelen ook andere zaken een rol zoals de houding van verdachte ter terechtzitting. Niettemin lijken voor de bestrafing van het delict 273f Sr oriëntatiepunten gewenst.

289 Rb. Den Haag, 29 januari 2009, LJN: BC2949.

290 Rb. Utrecht, 10 december 2008, LJ: BG6680.

291 Rb. Zwolle-Lelystad 27 november 2008, LJN: BG5957.

292 Rb. Amsterdam, 15 februari 2007, niet gepubliceerd.

293 Rb. Den Haag, 20 april 2007, LJN: BA3485.

294 Rb. Den Haag, 21 september 2007, LJN: BB4065.

II.10 Schadevergoeding en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

II.10.1 Vorderingen tot schadevergoeding

Als slachtoffers zich willen voegen als benadeelde partij op grond van artikelen 51a-51f Sv juncto artikel 361 Sv dan kunnen zij dit doen voor²⁹⁵ of tijdens²⁹⁶ de behandeling van de strafzaak. Het voegen als benadeelde partij in het strafproces is een civiele vordering van het slachtoffer ingebed in het strafproces. De vordering wordt dus beheerst door de materiële regels van het burgerlijke recht op grond van onrechtmatige daad. De rechter kan op verzoek van de benadeelde partij, dan wel op vordering van de OvJ, dan wel ambtshalve de schadevergoedingsmaatregel opleggen.²⁹⁷ Uit het jurisprudentieonderzoek in §II.10.2 blijkt dat de schadevergoedingsmaatregel bijna altijd samen met de toekenning van een vordering tot schadevergoeding wordt opgelegd. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) neemt in geval van de schadevergoedingsmaatregel de incasso uit handen van het slachtoffer.^{NRM5} (Zie hierover §4.4).

In 2007 hebben 40 vermeende mensenhandelslachtoffers²⁹⁸ een vordering tot schadevergoeding ingediend. Drie vorderingen houden verband met zowel het ten laste gelegde mensenhandeldelict als met een ander – gelijktijdig – ten laste gelegd delict. Deze drie vorderingen zijn niet meegenomen aangezien niet duidelijk is welk deel van de vorderingen betrekking heeft op de mensenhandeldelicten. Uiteindelijk gaat het daarom om 37 (14%) van de 257 vermeende mensenhandelslachtoffers uit 2007 (100%), die in eerste aanleg een vordering benadeelde partij hebben ingediend uitsluitend verband houdende met ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Van elf van deze vorderingen is het gevorderde bedrag onbekend²⁹⁹, waardoor slechts van in totaal 26 vorderingen het vorderingsbedrag genoemd is.³⁰⁰

De ingediende vorderingen zijn soms uitgesplitst naar vorderingen van immateriële (26 keer, waarvan 19 bekend) en materiële aard (tussen de 17 en 21 keer³⁰¹, waarvan 16 bekend). Echter, in sommige gevallen is beschreven dat het om zowel een immateriële als een materiële vordering gaat, maar hierbij blijkt niet uit het vonnis welk deel van de vordering immaterieel en welk deel materieel van aard is (elf keer, waarvan zeven bekend). In deze paragraaf wordt in dit geval gesproken van een gecombineerde vordering.

295 Art. 51b, lid 1 Sr.

296 Art. 51b, lid 2 Sr.

297 Art. 36f Sr. De maatregel kan worden opgelegd indien en voorzover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafaar feit is toegebracht, art.36f lid 2 Sr.

298 Eigenlijk 43 vermeende mensenhandelslachtoffers, maar drie van deze vorderingen houden geen verband met het mensenhandeldelict maar met een ander gelijktijdig ten laste gelegd delict, waardoor zij op deze plaats buiten beschouwing zijn gelaten.

299 In deze gevallen wordt in het vonnis uitsluitend verwezen naar een ingediende vordering, maar is deze in het vonnis niet gespecificeerd overgenomen.

300 Bij het vorderingsbedrag wordt uitgegaan van het bedrag dat in eerste instantie door het slachtoffer is gevorderd.

301 Van één onbekende vordering is zeker dat het om een materiële vordering gaat en van vier onbekende vorderingen kan dit niet met zekerheid worden gesteld.

In Tabel 11.27 zijn de gemiddelde gevorderde bedragen voor schadevergoedingen opgenomen, waarbij onderscheid is gemaakt naar vorderingen voor immateriële schade, materiële schade, combinatie van materiële en immateriële schade en de totale omvang van de vorderingen.

Tabel 11.27 *Ingediende bekende vorderingen tot schadevergoeding*

		Gemiddelde gevorderde schadevergoeding	Minimum	Maximum
Immateriële schade	Per bekende vordering (totaal €179.606,08)	€9.452,95 ³⁰²	€300	€30.000
	Per vonnis met alleen bekende vorderingen (totaal €179.606,08)	€11.973,74 ³⁰³	€300	€35.000
Materiële schade	Per bekende vordering (totaal €69.700,43)	€4.356,28 ³⁰⁴	€50	€31.100
	Per vonnis met alleen bekende vorderingen (totaal €69.700,43)	€5.361,57 ³⁰⁵	€50	€31.100
Combinatie materiële en immateriële schade	Per bekende vordering (totaal €277.640)	€39.662,86 ³⁰⁶	€2.500	€123.640
	Per vonnis met alleen bekende vorderingen (totaal €261.640)	€65.410 ³⁰⁷	€2.500	€127.500
Totaal	Per bekende vordering (totaal €526.806,51)	€20.261,79 ³⁰⁸	€350	€123.640
	Per vonnis met alleen bekende vorderingen (totaal €510.806,51)	€26.884,55 ³⁰⁹	€350	€127.500

Uit Tabel 11.27 blijkt dat het gemiddelde immateriële gevorderde bedrag €9.452,95 is, hetgeen meer dan het dubbele is van het gemiddelde materiële gevorderde bedrag van €4.356,28. De gemiddelde gecombineerde vordering (slechts gebaseerd op zeven vorderingen) is hiermee vergeleken opvallend hoog, namelijk €39.662,86, hetgeen verklaarbaar is door de outlier³¹⁰: de maximale vordering van €123.640 die hierin is opgenomen. In totaal is door de slachtoffers die een vordering hebben ingediend en van wie het vorderingsbedrag uit het vonnis

302 N=19.

303 SD en N respectievelijk 10778,48 en 15 (20 vonnissen waarvan vijf onbekend).

304 N=16.

305 SD en N respectievelijk 9050,66 en 13 (tussen de 14 en 16 vonnissen waarvan tussen de één en de drie onbekend).

306 N=7.

307 SD en N respectievelijk 69520,93 en 4 (zes vonnissen waarvan twee onbekend).

308 N=26.

309 SD en N respectievelijk 37685,47 en 19.

310 Een outlier is een waarde die opvallend veel van het gemiddelde afwijkt en het gemiddelde zodoende sterk kan beïnvloeden, zeker wanneer het een gemiddelde op basis van een kleine steekproef betreft. In dit geval is het gemiddelde gebaseerd op slechts zeven waarden, waardoor de maximale vordering van €123.640: oftewel in dit geval de outlier, het gemiddelde sterk omhoog haalt.

bleek, gemiddeld €20.261,79 gevorderd met een minimumbedrag van €350 en een maximumbedrag van €123.640.

De 37 ingediende vorderingen zijn verdeeld over 26 vonnissen (24%) van de totaal 108 geanalyseerde mensenhandelvonnissen (100%). In zeven vonnissen is het totaal gevorderde bedrag onbekend, waardoor slechts van 19 vonnissen het totale vorderingsbedrag genoemd is. Het gemiddelde totale vorderingsbedrag per vonnis waarin één of meer slachtoffers een vordering hebben ingediend die alle bekend zijn is €26.884,55, met een minimumbedrag van €350 en een maximumbedrag van €127.500.

De hoogste vordering in 2007 was de volgende:

*Rechtbank Den Haag*³¹¹

‘(slachtoffer), (...), heeft zich als benadeelde partij gevoegd ter zake van de vordering tot schadevergoeding, groot €123.640. Deze vordering is deels door de bij het voegingsformulier gevoegde en ter zitting overlegde bescheiden gestaafd, terwijl dat gedeelte van de vordering, dat eenvoudig van aard is, rechtstreeks – naar uit het onderzoek ter terechtzitting is gebleken – haar grondslag vindt in het onder 1 aan verdachte ten laste gelegde en bewezen verklaarde feit. De rechtbank zal derhalve bepalen dat de benadeelde partij gedeeltelijk ontvankelijk is in haar vordering en zal deze vordering deels toewijzen.

De rechtbank zal de vordering van de benadeelde partij toewijzen: - voor zover de vordering betrekking heeft op de geleden immateriële schade, tot een bedrag van €5.000, bij wijze van voorschot; - voor zover de vordering betrekking heeft op de gemaakte reiskosten voor het doen van aangifte, te weten €140.

De rechtbank zal de vordering van de benadeelde partij voor het overige niet-ontvankelijk verklaren, aangezien dat gedeelte van de vordering niet van zo eenvoudige aard is dat zij zich leent voor behandeling in het strafgeding. Tevens wordt de schadevergoedingsmaatregel opgelegd.

De aard van de vorderingen (immaterieel, materieel) is meestal niet verder gespecificeerd in de vonnissen. Slechts van zeven vorderingen is meer informatie in de vonnissen te vinden over de achtergrond dan wel onderbouwing van de vordering. Twee keer is immateriële schade gevorderd omdat het slachtoffer door het delict lichamenlijk letsel had opgelopen. Materiële schade is drie keer gevorderd als gederfde inkomsten/ontnomen gelden en twee keer als een vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand.

11.10.2 Toekenningen van vorderingen tot schadevergoeding

Van de 37 ingediende vorderingen (100%) zijn 21 (57%) toegekend, waarvan twee vorderingen geheel en 19 deels.

In Tabel 11.28 zijn de gemiddelde toegekende schadevergoedingen te zien uitgesplitst naar immaterieel, materieel, de combinatie daarvan en totaal.

³¹¹ Rb. Den Haag, 20 augustus 2007, LJN: BB2033.

Tabel 11.28 Toegekende vorderingen tot schadevergoeding

		Gemiddelde toegekende schadevergoeding	Minimum	Maximum
Immaterieel (totaal €64.050)	Per (deels) toegekende vordering	€3.558,33 ³¹²	€300	€12.500
	Per vonnis waarin is toegekend	€4.926,92 ³¹³	€300	€12.500
Materieel (totaal €20.372)	Per (deels) toegekende vordering	€5.093 ³¹⁴	€70	€20.092
	Per vonnis waarin is toegekend	€5.093 ³¹⁵	€70	€20.092
Combinatie (totaal €8.000)	Per (deels) toegekende vordering	€8.000 ³¹⁶	€8.000	€8.000
	Per vonnis waarin is toegekend	€8.000 ³¹⁷	€8.000	€8.000
Totaal (totaal €92.422)	Per (deels) toegekende vordering	€4.401,05 ³¹⁸	€70	€27.592
	Per vonnis waarin is toegekend	€5.776,38 ³¹⁹	€70	€27.592

Uit Tabel 11.28 blijkt dat het gemiddelde materiële toegekende bedrag van €5.093 opvallend hoog is, zowel in vergelijking tot het gemiddelde immateriële toegekende bedrag van €3.558,33, als in vergelijking tot het gemiddelde materiële gevorderde bedrag van €4.356,28. Dit is te verklaren door het feit dat slechts vier (25%) van de in totaal 16 materiële vorderingen (100%) (deels) zijn toegekend, waaronder één toekenning van €20.092. In totaal is aan de slachtoffers die hun vordering tot schadevergoeding (deels) toegekend hebben gekregen gemiddeld een bedrag van €4.401,05 toegekend, met een minimumbedrag van €70 en een maximumbedrag van €27.592.

De 21 toegekende vorderingen zijn verdeeld over 16 vonnissen (84%) van de totaal 19 vonnissen waarin een vordering tot schadevergoeding uitsluitend met betrekking tot mensenhandel is ingediend (100%). Het gemiddelde totale bedrag dat per vonnis is toegekend waarin één of meer slachtoffers een vordering hebben toegekend gekregen is €5.776,38 met een minimumbedrag van €70 en een maximumbedrag van €27.592.

De hoogste toekenning in 2007 was de volgende:

*Rechtbank Zwolle-Lelystad*³²⁰

‘Bij het onderzoek ter terechtzitting is komen vast te staan, dat de benadeelde partij (...) rechtstreeks schade heeft geleden ten gevolge van de ten laste van verdachte onder 1 en 2 bewezen verklaarde feiten. De hoogte van die schade is, gelet op de inhoud van het “voegingsformulier

³¹² N=18.

³¹³ Sd. en N respectievelijk 3720,25 en 13.

³¹⁴ N=4.

³¹⁵ Sd. en N respectievelijk 9999,39 en 4.

³¹⁶ N=1.

³¹⁷ N=1.

³¹⁸ N=21.

³¹⁹ Sd. en N respectievelijk 6919,95 en 16.

³²⁰ Rb. Zwolle-Lelystad, 24 mei 2007, niet gepubliceerd.

benadeelde partij in het strafproces” en gelet op hetgeen tijdens het onderzoek ter terechtzitting naar voren is gekomen, genoegzaam komen vast te staan tot een bedrag van €27.592 (€20.000 aan materiële schade, €7.500 aan immateriële schade en €92 aan rechtsbijstandskosten), vermeerderd met de kosten die – tot op heden – worden begroot op nihil.

De vordering van de benadeelde partij, die in die vordering ontvankelijk is, is in dier voege toewijsbaar.

De vordering van de benadeelde partij (...) is naar het oordeel van de rechtbank voor wat het meer gevorderde betreft niet van zo eenvoudige aard dat deze zich leent voor behandeling in het strafgeding. De rechtbank zal derhalve bepalen dat de benadeelde partij in die vordering voor dat deel niet ontvankelijk is en dat de vordering voor dat deel slechts bij de burgerlijke rechter kan worden aangebracht.

De rechtbank zal voorts terzake van de onder 1 en 2 bewezen verklaarde feiten aan de verdachte op de voet van artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht de verplichting opleggen tot betaling aan de Staat van bovengenoemde geldsom van €27.592 ten behoeve van het slachtoffer (...).’

De aard van de toegekende schadevergoeding (immaterieel, materieel) is niet altijd verder gespecificeerd in de vonnissen.³²¹ 18 keer is meer informatie in de vonnissen te vinden met betrekking tot de aard van de schadevergoeding.

Elf keer is immateriële schade aan het slachtoffer toegekend omdat deze schade naar billijkheid is vastgesteld, drie keer omdat het bewezen geachte delict een inbreuk op de lichamelijke en psychische integriteit van het slachtoffer heeft gemaakt en twee keer omdat vast is komen te staan dat het betreffende feit schade aan het slachtoffer heeft berokkend. Materiële schade is één keer toegekend voor vergoeding van reiskosten voor het doen van aangifte en één keer voor vergoeding voor rechtsbijstand.

Bij alle 21 (deels) toegekende vorderingen tot schadevergoeding heeft de rechter een schadevergoedingsmaatregel opgelegd. Dit houdt in dat de Staat het bedrag int ten behoeve van het slachtoffer (zie §4.4).

11.10.3 Motivering van afwijzing en niet-ontvankelijkverklaring van de vorderingen

Van de 37 ingediende vorderingen tot schadevergoeding uitsluitend verband houdende met mensenhandelfeiten zijn 35 vorderingen deels (19) of geheel (16) niet toegekend. Deze vorderingen zijn dan (deels) afgewezen of (deels) niet-ontvankelijk verklaard. Vijf keer is het voorgekomen dat een vordering zowel deels werd afgewezen als deels niet-ontvankelijk werd verklaard. De genoemde gronden in de vonnissen voor de afwijzingen en de niet-ontvankelijkheidsverklaringen zijn te zien in Tabel 11.29.

³²¹ Uit het voegingsformulier is dit onderscheid wel te halen. Er heeft echter geen dossieronderzoek plaatsgevonden.

Tabel 11.29 Gronden van afwijzing/niet-ontvankelijkheid

	N	%
Vordering is niet eenvoudig van aard (niet-ontvankelijk)	21(+5 ³²²)	60%(+14% ³²³)
Vordering ziet niet op een bewezen verklaard feit (afwijzing)	6	17%
Schade is niet aan verdachte toe te rekenen (afwijzing)	5	14%
Vordering is te hoog (afwijzing)	3	9%
Totaal	35	100%

N=35

Uit Tabel 11.29 blijkt dat het grootste gedeelte van de vorderingen (deels) niet wordt toegekend omdat de ingediende vordering niet van zo eenvoudige aard is dat het geschikt is om te worden meegenomen in het betreffende strafproces. Een slachtoffer kan dan alsnog (dat deel van) de vordering bij de civiele rechter indienen. Indien een vordering (deels) wordt afgewezen op één van de drie gronden zoals in de tabel uiteengezet, bestaat deze mogelijkheid niet meer.

11.10.4 De ontnemingsvordering

Met de invoering van de Plukze wetgeving ontstond de mogelijkheid het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen aan de veroordeelde³²⁴. Op vordering van de OvJ kan de rechter aan de veroordeelde de ontnemingsmaatregel opleggen. Dit gebeurt bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing³²⁵. Dit houdt evenwel niet in dat de ontnemingsvordering niet gelijktijdig met de strafzaak (hoofdzaak) kan worden behandeld³²⁶. Vaak echter, zeker bij de meer omvangrijke en ingewikkelde zaken, zal de ontnemingsvordering later worden aangebracht. De OvJ moet tijdens de strafzaak, vóór het requisitoir, aangeven of een ontnemingsvordering wordt ingediend. De rechter schat vervolgens in de ontnemingszaak het wederrechtelijk verkregen voordeel dat veroordeelde met het strafbare feit heeft verkregen.³²⁷

De OvJ zal over het algemeen een financieel rapport inbrengen ter onderbouwing van de vordering.³²⁸

322 De vijf vorderingen die deels zijn afgewezen en deels niet-ontvankelijk zijn verklaard, zijn dit op grond van 'schade niet aan verdachte toe te rekenen', respectievelijk 'vordering niet eenvoudig van aard'. In deze tabel zijn deze vijf vorderingen opgenomen in de afwijzingsgrond 'schade niet aan verdachte toe te rekenen'. Echter, eigenlijk behoren ze tevens deels bij de niet-ontvankelijkheidsgrond. Aangezien dit zou leiden tot een totaalpercentage van 114% is ervoor gekozen deze vijf vorderingen op weergegeven manier alleen tussen haakjes bij de niet-ontvankelijkheidsgrond te noemen.

323 Zie voorgaande voetnoot.

324 De achterliggende gedachte van het wegnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel is om een signaal af te geven dat misdaad niet loont en criminelen daar te raken waar zij het ook voelen: in hun portemonnee.

325 Art. 36e lid 1 Sr.

326 Kamerstukken II 1992/93, 21 504 en 22 083, p.2.

327 Art. 36e lid 4 Sr.

328 Hof Arnhem, 19 maart 2008, LJN: BC7232. Het Hof overweegt dat er geen wettelijke bepaling is die aangeeft op welke manier het OM het ontnemingsdossier feitelijk vorm denkt te geven doch dat het wel op de weg van

In NRM5 is reeds aangegeven dat bij mensenhandelzaken ook altijd financieel gerechercheerd moet worden (en dit is in de Aanwijzing mensenhandel opgenomen). In de bestudeerde ontnemingszaken gaat het veelal om de door het slachtoffer in de prostitutie verdiende geld, met aftrek van gemaakte kosten, die in directe relatie staan tot het delict.³²⁹ De rechter heeft bij de bepaling daarvan een grote vrijheid. Een exorbitante levensstijl behoeft hier niet onder te vallen.³³⁰ De rechtbank Den Haag³³¹ wees een ontnemingsvordering toe tot een bedrag van €108.000 en berekent dit zoals hieronder geïllustreerd aan de hand van het aantal slachtoffers, de gewerkte dagen, het (geschatte) aantal klanten en de periode van uitbuiting in de prostitutie, met aftrek van kosten.

Aangeefster [A]

1. Veroordeelde heeft aangeefster voor zich laten werken van 11 oktober 2006 tot en met 1 november 2006, dit zijn drie weken;
2. aangeefster had twee klanten per dag;
3. aangeefster vroeg €100 per klant;
4. hoewel aangeefster verklaart dat zij dagelijks werkte is uit gegaan van zes werkdagen.

Aangeefster [B]

5. Veroordeelde heeft aangeefster voor zich laten werken van mei 2006 tot en met 20 november 2006, dit zijn dertig weken.
6. aangeefster ontving zes klanten per dag;
7. aangeefster ontving €100 per klant.
8. in de berekening is uitgegaan van zes werkdagen per week.

Kosten.

9. Aangeefsters verklaarden dat veroordeelde hun werkbenodigdheden zoals condooms, sponsjes en lingerie voor ze kocht. Verbalisant stelt deze kosten op €1.000;
10. de afspraken met klanten werden telefonisch gemaakt en ook controleerde verdachte de vrouwen telefonisch. Verbalisant stelt deze kosten op €1.000;
11. de rechtbank heeft geconstateerd dat beide aangeefsters verklaren dat veroordeelde hen geld gaf voor boodschappen en soms ook voor uitgaan. De rechtbank zal deze kosten stellen op €1.600

Voordeel [A]:

drie weken x zes dagen x twee klanten x €100 = €3.600

Voordeel [B]:

30 weken x zes dagen x zes klanten x €100 = €108.000

Kosten:

1000 + 1000 + 1600 = €3.600

het OM ligt een dergelijke berekening te maken.

³²⁹ HR, 5 februari 2008, LJN: BC2913.

³³⁰ HR, 27 mei 2008, LJN: BC7961.

³³¹ Rb. Den Haag, 29 april 2008, LJN: BL4830. Ook andere rechtbanken legden forse ontnemingsmaatregelen op. Zie in dit verband Rb. Utrecht, 24 juni 2008, LJN: BE9470 (€49.544), Rb. Den Bosch, 15 december 2008, LJN: BG6328 (€37.971) (overigens brengt de rechtbank de verplichting om aan de benadeelde partij een bedrag €13.215 te betalen (zie art. 36f Sr) in mindering. Het vonnis van de Rb. Den Bosch, noch het arrest van het Hof Den Bosch is in de hoofdzaak gepubliceerd zodat niet nagegaan kan worden hoe de hoogte van de toegekende vordering van de benadeelde partij is vastgesteld), en Rb. Utrecht, 10 december 2008, LJN: BG6683 (€18.641).

Uit Tabel II.28 blijkt dat de gemiddelde toegekende schadevergoeding aan slachtoffers daar niet vaak en niet in die mate bij in de buurt komt. Vorderingen voor materiële schade betreffend gedeerde inkomsten worden veelal als niet van eenvoudige aard niet ontvankelijk verklaard.

Toch zijn er ook voorbeelden van toekenningen van vorderingen benadeelde partij wegens gedeerde inkomsten zoals de Rechtbank Utrecht³³² waarbij de rechtbank kennelijk zonder financieel rapport de gedeerde inkomsten berekent (het ging om periodes van vijf, respectievelijk, zeven dagen). De rechtbank wijst ook een bedrag toe voor het verwijderen van de tatoeages. De Rechtbank Utrecht³³³, in een andere zaak, kent een bedrag van €33.309,85 toe ter zake gedeerde inkomsten. De rechtbank beschikt in die zaak over een financieel rapport, waaruit als inkomsten is vermeld een bedrag van €95.171. De rechtbank wijst daarvan 35% toe als gedeerde inkomsten, nu het slachtoffer als zij voor een legitiem escortbureau had gewerkt niet méér zou hebben verdiend.

Vervolgens beslist de rechtbank op de ontnemingsvordering waarbij ten aanzien van de gemaakte kosten wordt aangesloten bij het opgestelde rapport inzake het strafrechtelijk financieel onderzoek.

De rechtbank begroot de aftrekbare kosten op totaal €24.578 terzake autokosten, werkkleding en huisvesting en stelt het wederrechtelijk verkregen voordeel op €70.593,00 vast. De rechtbank overweegt voorts:

“In de hoofdzaak heeft de rechtbank 35% van de bruto-opbrengst toegerekend aan de benadeelde partij [slachtoffer], als zijnde haar deel in de verdiensten/werkzaamheden in de prostitutie, te weten een bedrag van €33.309,85. Naar het oordeel van de rechtbank dient dit bedrag in mindering te worden gebracht op het voordeel van €70.593,00. Derhalve stelt de rechtbank het totale wederrechtelijk verkregen voordeel vast op €37.283,15”. Dit bedrag komt dus toe aan de Staat en betreft de door het slachtoffer verdiende inkomsten. Dit kan toch niet de bedoeling zijn.

In een eerder besproken zaak uit Utrecht³³⁴ had de rechtbank een bedrag van €45.000 als eenvoudig te beoordelen toegekend. Het slachtoffer was voor dat bedrag *verkocht* aan een andere mensenhandelaar. Dat dat wederrechtelijk verkregen voordeel aan verdachte moet worden ontnomen is helder, maar of het een op dat bedrag waardeerbare schade van het slachtoffer is is de vraag.

332 Rb. Utrecht, 16 juli 2009, LJN: BJ3128.

333 Rb. Utrecht, 10 december 2008, LJN: BG6680. In twee strafzaken van gedwongen prostitutie (twee verdachten, zelfde feitenrelaas) behandelt de Rb. Utrecht (beide van 10 december 2008, LJN: BG6680, BG6681, BG6682 en BG6683) ook de schadevergoeding van de benadeelde partij en tevens de ontnemingsvordering. De rechtbank neemt hier uitdrukkelijk het strafrechtelijk financieel onderzoek als uitgangspunt voor haar berekening. Het strafrechtelijk financieel onderzoek bevat onder andere notities die het slachtoffer zelf heeft bijgehouden en de agenda die door de verdachte en medeverdachte is bijgehouden over de periode dat zij het slachtoffer tewerk stelde als prostituee.

334 Rb. Utrecht, 25 juli 2007, LJN: BBo450.

11.10.5 Verbeterpunten

De praktijk blijkt dus voor slachtoffers van mensenhandel die hun gederfde inkomsten uit seksuele uitbuiting willen vorderen weerbarstig te zijn. Uit bevindingen van het jurisprudentieonderzoek (zie §11.10.1) komt naar voren dat slechts 14% (N=35) van het totale aantal slachtoffers (N=257) een vordering tot schadevergoeding heeft ingediend. Van de onderhavige veertien procent werd een beperkt aantal vorderingen uiteindelijk door de rechter toegewezen; het overgrote deel van de vorderingen tot schadevergoeding werd slechts gedeeltelijk of niet toegewezen.³³⁵

Uit de toegewezen ontnemingszaken blijkt dat het financieel rapport voor de rechter een belangrijke bijdrage vormt voor het vaststellen van de inkomsten uit de prostitutie. Met een dergelijk financieel rapport zou de materiële schade van het slachtoffer eenvoudiger kunnen worden vastgesteld, zoals uit eerder beschreven voorbeeld blijkt.

Om de positie van het slachtoffer hierin te verbeteren, zou het financieel rapport (ook) ten dienste moeten staan van het slachtoffer. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door dit rapport reeds bij de behandeling van de hoofdzaak aan het strafdossier toe te voegen, dan wel aan het slachtoffer ter beschikking te stellen. Ook zou, in geval van een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, de ontnemingsvordering standaard gelijktijdig met de strafzaak kunnen worden aangebracht, opdat de rechter die oordeelt over de vordering benadeelde partij direct kennis draagt van het financieel rapport. Omdat dit laatste niet altijd gebeurt, zou daarnaast de mogelijkheid moeten worden gecreëerd de vordering benadeelde partij - ingediend tijdens de strafzaak - aan te houden ter *gelijktijdige* behandeling met de ontnemingsvordering. Hiertoe zou de wet moeten worden aangepast.

Uit het rapport *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region* van de OVSE (2008) blijkt dat het probleem voor slachtoffers om schadevergoeding te krijgen ook in andere landen speelt.³³⁶ Er zijn strafrechtelijke, civielrechtelijke en arbeidsrechtelijke procedures en in sommige landen ook schadefondsen (zoals in Nederland) maar desondanks is het voor slachtoffers moeilijk om hun schade vergoed te krijgen, hetzij van de dader zelf hetzij van de Staat. In dit verband bevelen de OVSE, UNHCHR en de Raad van Europa aan om opbrengsten uit misdrijven (*'criminal assets'*) te gebruiken om slachtoffers te compenseren of fondsen op te richten om slachtoffers te helpen en te rehabiliteren.³³⁷

335 Het jurisprudentieonderzoek wijst uit dat de reden hiervoor voornamelijk gelegen is in de niet-ontvankelijkheid van de vordering van de schadevergoeding door de niet-eenvoudige aard van de vordering.

336 OSCE-ODIHR, mei 2008.

337 *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*, OVSE-ODIHR, mei 2008, p. 42. Het VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad bepaalt overigens dat lidstaten – voor zover dit op grond van nationaal recht mogelijk is – primair moeten overwegen om bijvoorbeeld in beslag genomen opbrengsten van misdrijven terug te geven aan de verzoekende staat zodat deze de slachtoffers van misdrijven kan compenseren, zie art. 14 lid 2 VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad.

II.II Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Artikel 273f Sr is geen eenvoudig wetsartikel. De bepaling is veelledig en gelaagd. Bij de interpretatie en toepassing van deze bepaling is ook de internationale verdragsgeschiedenis van belang, evenals kennis van werkwijzen van daders en slachtofferproblematiek.

Het onderzoek naar Nederlandse jurisprudentie in mensenhandelzaken in de seksindustrie laat zien dat diverse juridische vraagstukken soms op een verschillende manier worden benaderd en dat ook de context van geweld, dwang, misleiding en de mogelijkheid van slachtoffers zich daaraan te onttrekken niet eenduidig worden beoordeeld. Verklaringen van slachtoffers, en met name de consistentie daarin, spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van het bewijs. Daarbij valt op dat de rechter soms zelf een verklaring zoekt voor de inconsistenties in verklaringen van slachtoffers. Dit duidt erop dat de rechter in deze gevallen rekening heeft gehouden met de specifieke problemen die spelen bij slachtofferverklaringen in mensenhandelzaken. Uit de kleine 200 bestudeerde vonnissen na januari 2007 gewezen, ontstaat een beeld dat, ook bij bewezenverklaring van dwangmiddelen, het Nederlandse prostitutiebeleid soms een rol lijkt te spelen bij de beoordeling van de vraag of een slachtoffer al dan niet redelijkerwijze een andere keuze had kunnen maken. Dat is wellicht verklaarbaar op grond van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake art. 273a (oud) Sr waarin de vergelijking werd gemaakt met ‘de mondige Nederlandse prostituee’. Die vergelijking kan echter niet anders dan doelen op de situatie waarin die prostituee reeds *werkzaam* is in de prostitutie, en kan geen rol spelen bij de beoordeling van de ‘vrije keuze’ om *in* de prostitutie *te gaan*. Het aantal vrijspraken in mensenhandelzaken is hoog, ook bijvoorbeeld in vergelijking tot het aantal vrijspraken in verkrachtingszaken. Anders dan verwacht komt uit het onderzoek naar voren dat dit slechts voor een deel het gevolg is van gebrek aan betrouwbare verklaringen van slachtoffers en getuigen.

Reeds een aantal jaren wordt over het opzetten van een leergang mensenhandel gesproken. Inmiddels zijn door de SSR een basis- en verdiepingscursus ontwikkeld. De oorspronkelijke opzet voor de leergang was een opbouw van zes cursusonderdelen, waarin ook de internationale regelgeving, de vreemdelingrechtelijke achtergrond, de maatschappelijke context en de juridische knelpunten aan de orde zouden komen met als slot een professionele ontmoeting. Dit is echter nog niet van de grond gekomen. Rechters nemen slechts incidenteel deel aan de reeds bestaande cursussen.

Er is binnen de ZM geen specialisatie voor mensenhandel. Binnen het OM is daar inmiddels door de aanstelling van regio-officieren van justitie wel toe overgegaan.

Het aantal mensenhandelzaken dat bij de rechtbanken wordt aangebracht, bedroeg de laatste jaren tussen de 100 en 150 per jaar. Dat leidt bij een verdeling over 19 rechtbanken niet tot het opbouwen en vasthouden van voldoende kennis en expertise. Concentratie van mensenhandelzaken zou expertisevorming en het behoud daarvan kunnen bevorderen.

Uit het BNRM-onderzoek blijkt dat zowel de strafeis als de strafmaat in mensenhandelzaken uiteen loopt. Vanuit de praktijk lijkt behoefte te bestaan aan oriëntatiepunten. In de zaak Sneep zijn voor het eerst uitgangspunten ten aanzien van de strafwaardigheid van mensenhandel geformuleerd, te weten acht tot tien maanden gevangenisstraf per slachtoffer, afhankelijk van de duur van de uitbuiting, de mate van het gebruikte geweld en de rol van de verdachte. Een periode van uitbuiting van negen maanden werd daarbij als 'relatief kort' beoordeeld. Het valt op dat strafverzwarende omstandigheden zelden expliciet worden benoemd, noch door het openbaar ministerie in de tenlastelegging, noch door de rechter in de kwalificatie. BNRM heeft de voorlopige hechtenis niet in het onderzoek betrokken. Wel bleek uit de vonnissen dat 30% van de verdachten én 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet preventief waren gedetineerd. BNRM is voornemens hier nader onderzoek naar te doen.

Bestudering van strafvonnissen levert veel informatie op. Zo blijken de vonnissen uit 2007 vooral mensenhandelzaken te betreffen waarbij slachtoffers waren gedwongen in de prostitutie te werken in Nederland. Bijna driekwart van de veroordeelde daders vervulde de rol van pooier. De helft was betrokken bij het ronselen van slachtoffers en 35% bracht slachtoffers vanuit het buitenland naar Nederland. Ongeveer een kwart diende de slachtoffers te bewaken en iets minder dan een vijfde deel was belast met het vervoer van slachtoffers van en naar de werkplek. Een minderheid van de veroordeelden, 5%, was exploitant van een seksbedrijf. Voornoemde veroordeelde daders vervulden vaak meerdere rollen. Niet is te zien of het om vergunde, onvergunde, dan wel illegale seksbedrijven ging.

Uit de bestudeerde vonnissen blijkt voor het slachtoffer met name de materiële schade moeilijk te verhalen. Vaak gaat het hierbij om gederfde inkomsten. In het merendeel van de vonnissen worden deze vorderingen (of dit gedeelte van de vordering) te ingewikkeld gevonden, en wordt het slachtoffer niet-ontvankelijk verklaard. Toch is een lichte verandering in de wat recentere uitspraken te zien, met name wanneer ter terechtzitting een financieel rapport voorhanden is. Dit financieel rapport wordt opgemaakt ten behoeve van de ontnemingsvordering. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat de ontneming niet altijd gelijktijdig met de hoofdzaak wordt aangebracht. Dit zou verbeterd kunnen worden. Ook zou het financieel rapport aan de rechter kunnen worden overgelegd ten behoeve van de beoordeling van de vordering van de benadeelde partij. Tot slot zou de vordering benadeelde partij, ingediend ter zake de behandeling van de hoofdzaak, ook aangehouden kunnen worden om tegelijk te dienen met de later aangebrachte ontnemingsvordering. Hiertoe zou de wet moeten worden aangepast.

Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat in de gevallen waarin een poging bewezen is verklaard, in feite meestal sprake was van een voltooid delict. Er zijn nauwelijks vervolgingen aangetroffen voor een 'echte' poging. Toch geeft de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging tot mensenhandel wel mogelijkheden om hier vaker toe over te gaan. Het zou preventief kunnen werken als in een eerder stadium een succesvolle vervolging zou kunnen plaats vinden.



Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie

12.1 Inleiding

Sinds de uitbreiding van het mensenhandelartikel met uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (verder te noemen ‘overige uitbuiting’), is de aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie groeiende. In toenemende mate wordt door de media en politie aandacht besteed aan het onderwerp. Daarnaast worden onderzoeken uitgevoerd naar overige vormen van uitbuiting en zijn trainingen voor professionals ontwikkeld waarin specifiek aandacht wordt besteed aan het onderwerp. Ook in het Amerikaanse TIP-rapport over de mensenhandelsituatie in Nederland, dat in de zomer van 2009 uitkwam is opvallend veel aandacht besteed aan overige uitbuiting. Alle aanbevelingen die in het TIP-rapport worden gedaan aan Nederland zijn gericht op overige uitbuiting.¹ Daarnaast worden zowel nationaal als internationaal diverse conferenties en expertbijeenkomsten over uitbuiting buiten de seksindustrie georganiseerd.²

Na bijna vijf jaar strafbaarstelling van overige uitbuiting, wordt ook steeds meer zichtbaar waar de knelpunten zitten. Zo kwam uit de conferentie van BNRM en de Universiteit Utrecht naar voren dat nog veel onduidelijkheid heerst over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting, een grens die door de rechtspraak moet worden ingevuld. Die invulling en de duidelijkheid daarover is van groot belang voor de opsporingspraktijk. Ook onduidelijkheden rond de betekenis en reikwijdte van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie speelt in de jurisprudentie tot nu toe een rol.

Hoewel er op papier steeds meer aandacht is voor de aanpak van overige vormen van uitbuiting, blijft de praktijk regelmatig achter. Onduidelijkheid over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting en het geringe aantal veroordelingen tot nu toe³ werken niet als een stimulans voor de signalering en opsporing. Echter, een groei in het aantal vervolgingen is merkbaar. Een blik over de grens leert dat andere landen met gelijksoortige problemen worstelen.

-
- 1 Twee van de aanbevelingen zien tevens op seksuele uitbuiting. De aanbevelingen luiden: “Vigorously investigate and prosecute, and convict and punish labor trafficking offenders; enhance forced labor awareness training for prosecutors and judges; continue anti-trafficking awareness initiatives aimed at educating clients of the commercial sex trade as well as beneficiaries of forced labor about the causes and consequences of trafficking; continue efforts to proactively identify trafficking victims in the prostitution and relevant labor sectors of the Netherlands.” (Trafficking in Persons Report, 2009, pp.218-220).
 - 2 Het grote aantal meldingen voor de door BNRM en Universiteit Utrecht georganiseerde internationale conferentie ‘Human trafficking, turning our attention to labour exploitation’ in februari 2009 geeft aan dat het onderwerp leeft.
 - 3 Op het moment van schrijven (augustus 2009) hadden drie zaken tot een veroordeling voor overige vormen van uitbuiting geleid. Voor een bespreking van de zaken, zie §12.6.

In dit hoofdstuk zal een *update* worden gegeven van de Vijfde rapportage van de NRM. Hierbij komen ontwikkelingen rond de aanpak en verschijningsvormen van overige uitbuiting aan de orde. Ontwikkelingen in beleid en praktijk, alsmede een bespreking van de jurisprudentie passeren de revue.

Het begrip ‘overige uitbuiting’

Wanneer in deze rapportage over ‘overige (vormen van) uitbuiting’ wordt gesproken, wordt hiermee bedoeld op alle vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie. Gedacht kan worden aan uitbuiting in het huishouden, de land- en tuinbouw, de horeca, de criminaliteit, etc. Voor een niet-limitatief overzicht van vormen van uitbuiting die onder overige uitbuiting vallen, zie Hoofdstuk 8 van de Vijfde rapportage van de NRM. Orgaanhandel valt niet onder de door BNRM gehanteerde definitie van overige uitbuiting.⁴

12.2 Signalering en perceptie

In art. 273f Sr, waarin mensenhandel is strafbaar gesteld, is door de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting en mensenhandel in de zin van overige uitbuiting. Beide vormen van mensenhandel leveren eenzelfde strafbare feit op en worden met dezelfde straf bedreigd. Ook de B9-regeling kent geen onderscheid tussen slachtoffers van seksuele uitbuiting en slachtoffers van overige uitbuiting. Daarnaast wordt in mensenhandelcursussen voor bijvoorbeeld politie, bijzondere opsporings- en inspectiediensten, Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM) aan beide vormen van uitbuiting aandacht besteed.

Toch blijkt in de praktijk dat verschillend wordt omgegaan met (potentiële) situaties van overige uitbuiting in vergelijking met seksuele uitbuiting. Zo worden signalen van overige uitbuiting regelmatig niet als zodanig herkend, uitgewisseld en opgevolgd. Het aantal vervolgingen voor overige uitbuiting steekt nog steeds schril af bij het aantal vervolgingen voor seksuele uitbuiting. Ook de bejegening van (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting is vaak anders dan bij slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo worden slachtoffers niet altijd herkend als slachtoffer van overige uitbuiting waardoor zij niet op de rechten uit de B9 worden gewezen en zij geen bedenktijd krijgen. Het komt voor dat (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting in vreemdelingenbewaring worden geplaatst, waar voor (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting wel direct een opvangplek wordt gezocht.

Hoewel de wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen. Deze verschillen worden veroorzaakt door een verschil in perceptie ten aanzien van overige uitbuiting in vergelijking tot seksuele uitbuiting. Aan de hand van onderstaande casus wordt aangegeven op welke punten deze perceptie een belangrijke rol speelt bij de signalering, opsporing en vervolging van overige uitbuiting, en bij de bejegening van potentiële slachtoffers.

⁴ Voor een bespreking van mensenhandel met het oogmerk van verwijdering van organen, zie Hoofdstuk 13 van deze rapportage.

Uitbuiting in aspergekwekerij in Someren

Al jaren is bij de Arbeidsinspectie, de gemeente en de politie bekend dat een aantal zaken niet in orde is op de aspergekwekerij van J in Someren. In deze aspergekwekerij werken ieder seizoen enkele tientallen buitenlandse werknemers. De Arbeidsinspectie heeft in een periode van enkele jaren vijf boetes opgelegd aan J wegens onder andere overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon. Het totaalbedrag aan boetes bedraagt €566.250.⁵ Bij de politie zijn in een periode van enkele jaren meerdere meldingen binnengekomen van onder andere mishandeling, intimidatie, onderbetaling en het achterhouden van identiteitspapieren op de aspergekwekerij. Ook bij de gemeente is bekend dat een aantal zaken niet in orde is. Zo voldoet de huisvesting van de werknemers op de kwekerij niet aan de brandveiligheidsvoorschriften.

Dit laatste punt, huisvesting in strijd met brandveiligheidsvoorschriften, leidt er uiteindelijk toe dat de gemeente besluit in te grijpen. Gesteund door een uitspraak van de voorzieningenrechter⁶ waarin de gemeente in het gelijk wordt gesteld, besluit de gemeente na overleg met de Driehoek door middel van een bestuurlijke handhavingsactie de kwekerij op 15 mei 2009 te ontruimen op grond van overtreding van de Woningwet. Hoewel de week ervoor ter zitting bij de voorzieningenrechter ook naar voren was gekomen dat de werknemers 's nachts werden opgesloten, en dat een arbeidsmigrant bij de politie melding had gedaan van mishandeling,⁷ wordt toch besloten om op dat moment niet strafrechtelijk op te treden tegen J, maar de actie te beperken tot een bestuurlijke handhavingsactie.

Tijdens de actie worden circa 55 (voornamelijk Roemeense) werknemers aangetroffen.⁸ De burgemeester, die bij de actie aanwezig is, verklaart aan de pers over de omstandigheden waarin de werknemers werden aangetroffen: "Zij mochten al die tijd dat zij daar werkten het terrein niet verlaten. Ze verdienden veel minder dan hun was beloofd. Hun werkgever dwong ze hun levenswaar voor veel geld op het erf zelf te kopen."⁹ "Het sanitair en het eten waren bedroevend. De mensen moesten bij de kwekerij tegen enorme prijzen bonnen kopen voor eten en shampoo."¹⁰ Over de werkomstandigheden zegt hij verder: "Die deden meer denken aan een vorm van slavernij dan aan die van een modern bedrijf."¹¹

Hoewel in totaal zeker zes signalen van mensenhandel bekend waren¹² werden de werknemers tijdens de actie niet gewezen op hun recht op bedenktijd uit de B9-regeling.¹³ Ook werden de

- 5 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).
- 6 Rb. Den Bosch, 12 mei 2009, LJN: BL4809.
- 7 Rb. Den Bosch, 12 mei 2009, LJN: BL4809.
- 8 *Aanhangsel Handelingen II 2008/09*, nr. 2901.
- 9 'Slavernij' op aspergekwekerij in Someren, *De Volkskrant*, 18 mei 2009.
- 10 'Slavernij' in aspergekwekerij, *Trouw*, 18 mei 2009.
- 11 *Vijf keer eerder boetes voor ontruimd aspergebedrijf*, *NRC-Handelsblad*, 18 mei 2009.
- 12 De volgende indicatoren van mensenhandel uit: Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2008, 253, bijlage 3, waren uit waarneming van betrokken instanties of uit meldingen van derden bij de betrokken instanties reeds bekend voordat de bestuurlijke handhavingsactie plaatsvond: overnachten op de werkplek; het slachtoffer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld; het slachtoffer heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren; het slachtoffer ontvangt een ongebruikelijk laag loon in vergelijking met de markt; het slachtoffer maakt uitzonderlijk lange werkdagen of werkweken; en het slachtoffer wordt bedreigd of geconfronteerd met geweld.
- 13 Uit de B9-regeling volgt: "Reeds bij de *geringste* [cursief; BNRM] aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel."

werknemers niet apart gehoord, maar nam de Arbeidsinspectie in een gezamenlijke ruimte hun verklaringen op door hen een formulier in te laten vullen. Toen (een groot deel van) de werknemers aangaf niet terug te willen naar de kwekerij van J, werd hen onderdak in een tentenkamp aangeboden. De werknemers werden niet aangemeld bij CoMensha. Hoewel de werknemers nog loon tegoed hadden van J omdat zij pas aan het einde van het aspergeseizoen zouden worden uitbetaald, keerde een groep van 36 Roemeense werknemers liever zonder geld terug naar Roemenië dan terug te gaan naar J.¹⁴ Hierop regelde de gemeente een bus voor hen. Voordat ze in de bus naar Roemenië stapten, liet de gemeente hen een overeenkomst ondertekenen waarin stond dat ze de kosten voor de reis moesten terugbetalen aan de gemeente. Diezelfde dag nog vertrok de groep terug naar huis. Tegen J werd op dat moment geen strafrechtelijke actie ondernomen. Een aantal werknemers koos ervoor de werkzaamheden op de aspergekwekerij van J voort te zetten.

Na enige tijd besluit het OM een inventariserend onderzoek in te stellen naar mensenhandel. Een onderzoek naar overtredingen van de Wet economische delicten (WED) onder leiding van het Functioneel Parket loopt op dat moment al. Er wordt besloten het strafrechtelijk onderzoek op te splitsen in twee delen: het arrondissementsparket, onder leiding van de desbetreffende mensenhandelofficier voert een onderzoek naar mensenhandel uit, terwijl het Functioneel Parket strafrechtelijk onderzoek leidt naar WED-delicten. Er komt één dagvaarding en één rechtszitting, met twee Officieren van Justitie, van zowel het arrondissementsparket als het Functioneel Parket.

Zoals gezegd kiest een aantal werknemers ervoor om bij J te blijven werken. Ze zouden immers pas aan het eind van het seizoen uitbetaald worden en zouden met lege handen staan als ze eerder vertrokken. Het is opvallend dat de gemeente enkele weken na de ontruiming toestemming geeft voor het huisvesten van deze werknemers in tenten op het terrein van J. Ook het feit dat het UWV eind mei 35 werkvergunningen die J had aangevraagd toekent, terwijl eerder werknemers onder erbarmelijke omstandigheden werden aangetroffen en terwijl er een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen J, is opmerkelijk.¹⁵ De achtergebleven seizoenswerkers zijn op een later moment wel geïnformeerd over hun rechten op basis van de B9-regeling. Op het moment van schrijven was onbekend of zij van deze rechten ook gebruik hebben gemaakt.

Bovenstaande casus is illustratief voor het feit dat knelpunten op verschillende niveaus liggen. Hoewel zowel beleid als wetgeving ontwikkeld is voor overige uitbuiting, is het opmerkelijk dat regels niet altijd worden opgevolgd, onder meer als gevolg van de heersende perceptie ten aanzien van overige uitbuiting. Duidelijk moet zijn dat de AI signalen van mensenhandel dient te melden aan SIOD/EMM.¹⁶ In bovenstaande casus is dat niet gebeurd, terwijl geconstateerd kan worden dat meerdere signalen van mensenhandel bij de AI bekend waren blijkens de vijf boetes die aan J zijn opgelegd. Ook de politie heeft signalen van mensenhandel niet als zodanig opgepakt toen deze signalen gedurende een langere periode bij haar binnenkwamen. Daarnaast zijn de werknemers niet aangemeld bij CoMensha. Verder valt op dat voor of tijdens de handhavingsactie aan de werknemers geen uitleg is gegeven over hun rechten op grond van de B9-regeling, terwijl dit reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel gedaan moet worden.

14 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 17 050, nr. 385).

15 *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 2885.

16 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, nr. 253, bijlage 3.

Slachtoffers van overige uitbuiting en de B9-regeling

In Hoofdstuk 5 is reeds aangegeven dat opmerkelijk is dat ten aanzien van illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole op de werkplek, de Arbeidsinspectie en bijzondere opsporingsdiensten in de B9-regeling niet worden genoemd.¹⁷ De B9-regeling benoemt dat de *politie* reeds bij geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten (waaronder de bedenktijd). Ook de Arbeidsinspectie en SIOD zouden een duidelijker omschreven rol (en verantwoordelijkheid) moeten hebben bij door hen op de werkplek aangetroffen niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in geval van aanwijzingen van mensenhandel.

Tenslotte is het feit dat de gemeente strafrechtelijk ingrijpen tegenhoudt omdat een bestuurlijke handhavingsactie de voorkeur heeft opmerkelijk met het oog op de aanpak van mensenhandel. Een bestuurlijke actie op overtreding van brandveiligheidsvoorschriften sluit strafrechtelijk ingrijpen terzake mensenhandel immers niet uit. Ook het feit dat in de media het woord mensenhandel amper is gevallen, is illustratief voor de manier waarop tegen deze zaak wordt aangekeken. De kern van het probleem is dat, hoewel meerdere signalen van mensenhandel aanwezig zijn, de situatie niet als een mogelijke uitbuitingszaak wordt geïdentificeerd. Men ziet de zaak als een aantal losse situaties van overtredingen van arbeids- en bestuursrecht. Ook bij de politie gemelde mishandelingen worden gezien als op zichzelf staande gebeurtenissen. Doordat de verschillende instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de gehele context binnen de potentiële uitbuitingszaak niet gezien.

De in bovenstaande casus geconstateerde knelpunten komen (afzonderlijk of in combinatie) ook in andere bij BNRM bekende casus naar voren en geven zicht op de perceptie ten aanzien van overige uitbuiting. De indruk bestaat dat economische uitbuiting wordt gezien als een ‘minder ernstige’ vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Dit kwam tijdens een bijeenkomst van het vreemdelingenberaad naar voren.¹⁸ Voor slachtoffers van seksuele uitbuiting die bijvoorbeeld worden aangetroffen in een bordeel is het vanzelfsprekend dat zij niet eerst in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Het lijkt er bovendien op dat de opvang van deze categorie slachtoffers, te meer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven.¹⁹ Doorslaggevend mag een dergelijk praktisch probleem natuurlijk niet zijn om af te zien van de wettelijke procedure. Bovendien is ook bij overige uitbuiting sprake van een schending van mensenrechten; ook voor slachtoffers van dit ernstige strafbaar feit is adequate opvang onontbeerlijk.

17 Het woord ‘Arbeidsinspectie’ komt in de gehele regeling niet voor.

18 Ook bij de vreemdelingenrechters is de perceptie van slachtoffers van overige uitbuiting anders dan die van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het aspect van de illegaliteit en het bijbehorende risico van (wederom) in de illegaliteit te verdwijnen lijkt hierbij een rol te spelen.

19 In de zaak Sneep (zie ook Hoofdstuk 8) waar het ook ging om een enorm aantal slachtoffers is met dat probleem pro-actief en adequaat omgegaan.

Zelfidentificatie van slachtoffers

Naast het feit dat slachtoffers van overige uitbuiting regelmatig niet als zodanig worden herkend door de betrokken instanties, is het een probleem dat zij zichzelf vaak ook niet beschouwen als slachtoffer van mensenhandel. Vooral uit het buitenland afkomstige slachtoffers hebben dikwijls geen kennis van hun rechten en kunnen moeilijk beoordelen of zij slachtoffer zijn van uitbuiting. Door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel werd in haar Vijfde rapportage daarom de volgende aanbeveling gedaan: “Aangezien onwetendheid over de eigen rechten mensen kwetsbaar maakt voor overige uitbuiting, moet er meer worden gedaan om mensen in een marginale positie op de arbeidsmarkten in de samenleving te informeren over hun basisrechten in relatie tot arbeid. De overheid heeft hierin een belangrijke taak.” Om de bewustwording onder potentiële slachtoffers van uitbuiting of van andere misstanden te vergroten, is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin 2009 de Informatiekaart ‘Arbeid en Uitbuiting’ ontwikkeld. Op deze kaart staan voorbeelden van uitbuiting, worden kort de rechten van slachtoffers mensenhandel uitgelegd en staan namen en telefoonnummers van relevante instanties. De brochure is beschikbaar in veertien talen en wordt verspreid door onder andere ngo’s, hulpinstanties en gemeenten.²⁰ Voorts zijn mede naar aanleiding van de zaak in Someren bestaande brochures (over wonen en werken in Nederland en over de WML) vertaald in het Bulgaars en Roemeens. Deze brochures zullen na de zomer van 2009 worden verspreid in deze twee landen.²¹

Om de alertheid op mensenhandel door politie, Arbeidsinspectie, SIOD en marechaussee te verbeteren wordt door de departementen van Justitie, SZW en BZK een gezamenlijke introductiefilm ontwikkeld.²² Ook de ngo BLinN richt zich met het project ‘Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel’ op het vergroten van de bereikbaarheid van slachtoffers door het verbeteren van deskundigheid van actoren die betrokken zijn bij overige uitbuiting.²³ Rechtstreekse ondersteuning van slachtoffers van overige uitbuiting door BLinN wordt ook beoogd met dit project.

In onderstaande casus volgt een voorbeeld van hoe een onderzoek naar overige uitbuiting op een proactieve manier werd opgepakt en waarbij goede afspraken tussen de verschillende betrokken (opsporings) diensten leidden tot een juiste behandeling van de (mogelijke) slachtoffers.

Casus Indonesische kroepoek²⁴

In de zomer van 2009 werd door de SIOD en vreemdelingenpolitie een woning doorzocht waar illegaal in Nederland verblijvende Indonesiërs onder erbarmelijke omstandigheden Indonesishe voedingsproducten maakten. De elf Indonesische ‘werknemers’ huurden tegen hoge prijzen een matras in de woning en moesten bij hoge temperaturen, oplopend tot 50 graden, onder meer kroepoek maken. Het huis zat vol ongedierte en als gevolg van blootliggende elektrische bedrading bestond brandgevaar.

20 De brochures kunnen worden gedownload via www.postbus51.nl.

21 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

22 In de tweede helft van 2009 vindt nadere besluitvorming plaats over de opzet van de film (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

23 Schriftelijke informatie BLinN, 10 september 2009.

24 Zie onder meer Persbericht OM, *Illegalen gevonden onder erbarmelijke omstandigheden*, 29 juli 2009 (en diverse krantenartikelen, waaronder: Haagse Courant, 30 juli 2009).

Bij het onderzoek naar deze zaak zijn vanaf het begin duidelijke afspraken gemaakt tussen de betrokken actoren. Zo maakten de SIOD en vreemdelingenpolitie voorafgaand aan de doorzoeking afspraken over de onderlinge taakverdeling. Wanneer het uitsluitend om illegale tewerkstelling zou gaan, zou de Vp het voortouw nemen en zouden de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Indien er tevens sprake zou zijn van slechte arbeidsomstandigheden, zou SIOD de leiding nemen en zou gekeken worden of sprake was van mensenhandel. Ook Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) was betrokken vanwege het brandgevaar en overbewoning.

De bij de doorzoeking aangetroffen werknemers werd na staandehouding door de Vp meteen bedenkijd waar zij op grond van de B9-regeling als (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel recht op hebben, aangeboden. Vier van deze (potentiële) slachtoffers maakten gebruik van hun recht op bedenkijd, de anderen kozen ervoor terug te keren naar Indonesië. Alle (potentiële) slachtoffers werden direct aangemeld bij CoMensha. Echter, omdat deze geen opvangplek kon vinden voor de vier (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting, voelde de SIOD zich genoodzaakt zelf voor opvang in hotels en later in een vakantiewoning te zoeken en te betalen.²⁵ Na ruim een week was er wel plek in een opvangvoorziening via CoMensha. Opmerkelijk is echter dat deze opvangvoorziening zich twee straten van de plek waar de slachtoffers waren tewerkgesteld en uitgebuit bevond, waardoor zij in een voor hen onveilige omgeving terecht kwamen.

Ondertussen werd onder leiding van het Functioneel Parket een strafrechtelijk onderzoek naar onder meer mensenhandel gestart. Om een goed beeld te geven van de erbarmelijke werk- en woonomstandigheden werd een 'sfeer proces-verbaal' gemaakt met foto's en filmpjes. De Arbo-dienst werd ingeschakeld om een rapportage te maken over de arbeidsomstandigheden. Ook werden alle (mogelijke) slachtoffers zeer uitgebreid gehoord. De verhoren werden gefilmd. Op het moment van schrijven was het opsporingsonderzoek in volle gang.

Bovenstaande casus toont dat goede afspraken over de taakverdeling tussen de verschillende betrokken instanties (in casu SIOD, vreemdelingenpolitie, SDO en het FP) ervoor zorgen dat de samenwerking goed verloopt en dat (mogelijke) slachtoffers niet tussen wal en schip belanden. Dat er vervolgens niet direct een opvangplek is voor bij CoMensha aangemelde slachtoffers, is hier een aandachtspunt. Het opstellen van een sfeer proces-verbaal met foto's en videobeelden kan een goed hulpmiddel zijn voor de beeldvorming van rechter wanneer deze zaak ter zitting komt.

12.3 Opsporing

Zoals in eerdere rapportages vermeld,^{NRM5, NRM6} ontstond na de inwerkingtreding van de verbrede delictomschrijving van mensenhandel op 1 januari 2005 discussie over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in relatie tot arbeid en diensten in andere sectoren dan de seksindustrie. Dat dit begrip in de rechtspraak nader afgebakend moet worden, maakte het in deze fase lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) om in te schatten welke situatie de rechter als uitbuiting zal kwalificeren. Desondanks zijn er naar aanleiding van aangetroffen misstanden in arbeidssituaties opsporingsonderzoeken

²⁵ SIOD zorgde ook voor een begeleider en zakgeld voor de slachtoffers.

mensenhandel gedraaid en vervolgingen voor mensenhandel ingesteld.²⁶ BNRM heeft geen onderzoek gedaan naar de opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die verschillende politiekorpsen hebben gedraaid. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008²⁷, dat gebaseerd is op de Criminaliteitsbeeldanalyse 2007²⁸, is hieraan aandacht besteed.

Nationaal dreigingsbeeld 2008 over de bestrijding van overige uitbuiting

Uit het Nationaal dreigingsbeeld komt naar voren dat over overige uitbuiting nog maar weinig opsporingsinformatie beschikbaar is. Opsporingsinstanties hebben nog weinig zicht op de omvang van de problematiek. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. Vanwege de recente strafbaarstelling is de alertheid op mogelijke signalen van uitbuiting beperkt. Het onderwerp uitbuiting is in het Nationaal dreigingsbeeld dan ook gekwalificeerd als *witte vlek*.

Verbetering en intensivering van de detectie van uitbuiting buiten de seksindustrie zal naar verwachting leiden tot een stijging van het aantal waargenomen gevallen van overige uitbuiting. Voorts wordt in het Nationaal dreigingsbeeld aanbevolen om in nader onderzoek vooral uitbuiting in de criminaliteit aparte aandacht te geven omdat dergelijke uitbuiting niet in aanmerking komt voor toezicht en regelgeving.

In onderstaande paragrafen volgt een actualisering van het beleid en de praktijk van de bij uitbuiting betrokken handhavende diensten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). De (vreemdelingen)politie als opsporingsdienst wordt beschreven in §8.4 van deze rapportage.

Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst

De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de bijzondere opsporingsdienst (BOD) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), houdt zich bezig met crimineel ondernemerschap en bestrijdt in het bijzonder grootscheepse of complexe fraude op het terrein van werk en inkomen. Een belangrijk deel van de opsporingsactiviteiten van de SIOD heeft betrekking op illegale tewerkstelling. Sinds de introductie van de huidige mensenhandelbepaling voert de SIOD strafrechtelijke onderzoeken naar overige uitbuiting uit, al dan niet in samenwerking met anderen²⁹ en aangestuurd door het Functioneel Parket, dat verantwoordelijk is voor de vervolgingsbeslissingen. Rechercheurs van de SIOD kregen een opleiding over overige uitbuiting en de SIOD verzorgde zelf weer een training aan de arbeidsmarktfraudeteams van de Arbeidsinspectie (AI).³⁰ In 2007 zijn alle Wav-inspecteurs en rechercheurs van de SIOD geschoold in het herkennen van mensenhandel in arbeidssitu-

26 Zie §12.6 voor een bespreking van de rechterlijke uitspraken in deze zaken.

27 Nationaal dreigingsbeeld 2008, 2008.

28 De Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) is niet openbaar.

29 De SIOD participeert in het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM).

30 In de tweede helft van 2007 hebben alle twaalf AMF-teams een training van een dagdeel van de SIOD gehad. Eind 2008 kregen de 24 nieuw ingestroomde AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining. Naar verwach-

aties en de vereiste benadering van slachtoffers. In lijn met de Aanwijzing mensenhandel is besloten dat SIOD rechercheurs ook gecertificeerd worden.³¹ De beloofde certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven echter nog niet gerealiseerd.³² Sinds 2006 is ‘bestrijding van slavernijachtige uitbuiting in de arbeidssituatie’ een speerpunt in de jaarplannen van de SIOD. In het kader van dit speerpunt participeert SIOD in EMM.³³ Daarnaast is een SIOD-medewerker benoemd als lid (op persoonlijke titel) van de onafhankelijke ‘Group of Experts of Trafficking in Human Beings’; het adviesorgaan voor de Europese Commissie met betrekking tot mensenhandel.³⁴ In de zomer van 2009 is de SIOD gestart met een intern ‘Programma versterking aanpak mensenhandel’³⁵, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de positie van slachtoffers en hoe hier in de opsporing op een zorgvuldige manier mee om kan worden gegaan. Ook aan het herkennen en melden van slachtoffers wordt in het programma aandacht besteed.

In de periode van 1 januari 2005 tot 1 december 2008 onderzocht de SIOD circa 40 signalen/meldingen mensenhandel. Niet alle operationele onderzoeken resulteerden in een proces-verbaal. In 2005 werd één onderzoek afgerond met een proces-verbaal (pv). In 2006 waren dit er zes en in 2007 en 2008 werden respectievelijk acht en zes zaken afgerond met een pv.³⁶ In de onderzoeken wordt ook samengewerkt met met andere opsporingsdiensten.³⁷ Bij SIOD wordt niet standaard geregistreerd of in de afgeronde opsporingsonderzoeken uiteindelijk ook mensenhandel ten laste is gelegd door het OM. Op het moment van schrijven lopen in het jaar 2009 binnen de SIOD drie operationele onderzoeken naar mensenhandel.³⁸

Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie (AI) en de vreemdelingenpolitie controleren in geïntegreerde teams arbeidssectoren. In 2007 zijn alle Wav-inspecteurs geschoold in het herkennen van mensenhandel in arbeidssituaties en de vereiste benadering van slachtoffers.³⁹ Tevens is er een handleiding ontwikkeld voor alle inspecteurs van de AI, om de signalering van mogelijke uitbuitingspraktijken te bevorderen. De afspraak is dat inspecteurs signalen die zij opvangen, bijvoorbeeld tijdens werkplekcontroles in het kader van de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen of de Wet minimumloon, direct melden bij de SIOD, die dit direct doormeldt

ting eind 2009 krijgen alle zittende AMF-inspecteurs een vervolgcursus mensenhandel. Bron: schriftelijke informatie AI, 28 augustus 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

31 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

32 De opleiding voor SIOD-rechercheurs is nog niet klaar op het moment van schrijven. Het is de bedoeling dat in 2010 de eerste zes SIOD-rechercheurs deze opleiding zullen volgen.

33 Het EMM is een samenwerkingsverband tussen KLPD, KMar, SIOD en IND.

34 Zie §3.4.2 voor meer informatie over de Group of Experts.

35 Informatie SIOD, juli 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

36 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009.

37 In de registraties van de SIOD wordt geen onderscheid gemaakt naar seksuele en arbeidsgerelateerde uitbuiting. In de regel pakt de SIOD arbeidsgerelateerde uitbuitingszaken aan.

38 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009.

39 Hiertoe deed de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar Vijfde rapportage een aanbeveling. Zie NRM5, 2007, aanbeveling 31.

aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het melden van mogelijke uitbuitingssituaties door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Zo speelde de AI in 2008 slechts vijf signalen van mogelijke uitbuiting aan de SIOD door,⁴⁰ terwijl dat jaar 10.383 werkplekinspecties door de AI werden verricht.⁴¹ Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat tijdens de mensenhandeltraining aan de AI is aangegeven dat bij het aantreffen van drie of meer signalen van mensenhandel er altijd een melding moet worden gemaakt aan SIOD/EMM.⁴² De kans dat tijdens een inspectie drie of meer signalen door dezelfde inspectiedienst worden aangetroffen is erg klein. Immers, elke inspectiedienst heeft zicht op een bepaald (potentieel) aspect van uitbuiting. Zo kijkt de Arbo-inspectie bijvoorbeeld primair naar arbeidsomstandigheden en in mindere mate naar illegale tewerkstelling. Als meerdere inspectiediensten of andere instanties (zoals bijvoorbeeld gemeente) bij één bedrijf elk één of twee signalen van uitbuiting aantreffen wordt dit derhalve niet gemeld aan SIOD/EMM, waardoor een potentiële uitbuitingszaak niet wordt opgepakt.

Om na te gaan of de gegevens die de AI verzamelt wellicht meer informatie bevatten die kan wijzen op een mogelijke uitbuitingssituatie is de proeftuin ‘arbeidsgerelateerde uitbuiting’ opgezet.⁴³ In deze proeftuin wordt een koppeling (bestandsvergelijking) gemaakt tussen geregistreerde gegevens van de AI en van EMM. Bij de integrale bestandsvergelijking worden alle data uit controles van de AI naast het gegevensbestand van EMM gelegd. Het doel hiervan is om indicaties van mogelijke uitbuitingssituaties in beeld te krijgen om daarmee de pakkans te vergroten. Immers, ‘matchende’ gegevens van de AI kunnen extra aanknopingspunten opleveren voor een mogelijke mensenhandelzaak. De uitkomsten van de bestandsvergelijking kunnen daarnaast ook dienen om instructies aan de inspecteurs van de AI aan te scherpen over welke signalen direct moeten worden gemeld aan SIOD/EMM. Voor een integrale bestandsvergelijking is vereist dat de gegevens van het EMM ontsloten worden. Dit is vanwege technische problemen op het moment van schrijven nog niet gelukt.⁴⁴ Wel heeft in mei 2009 op twee deelgebieden een bestandsvergelijking plaatsgevonden met relevante gegevens vanaf 1 januari 2005. Het eerste deelgebied betreft een vergelijking met alle bij EMM geregistreerde MOT-meldingen (melding ongebruikelijke transacties). Uit deze bestandsvergelijking zijn 15 ‘hits’ naar voren gekomen. Een hit betreft hier een statistisch gegeven, namelijk een overeenkomst tussen het AI-bestand en het MOT-bestand van EMM.⁴⁵ Een hit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een naam van een bedrijf, een persoonsnaam of een telefoonnummer. Een hit op zichzelf zegt nog niets, maar kan aanleiding zijn voor nader

40 Mondelinge informatie AI, 19 november 2008; Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009.

41 In 2008 is bij 16% van de inspecties van de AI illegale tewerkstelling vastgesteld. Bron: Jaarverslag Arbeidsinspectie 2008, 2009, p.27.

42 Mondelinge informatie EMM, augustus 2009; schriftelijke informatie AI, september 2009.

43 Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, maatregel 8.

44 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009; Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009.

45 Zie §8.3.3 voor een kadertekst over informatie-uitwisseling tussen EMM en andere instanties.

onderzoek. Een tweede bestandsvergelijking vond plaats op het deelgebied ‘illegale arbeid in combinatie met een vals document’ dat vergeleken is met het EMM bestand.⁴⁶ De uitkomst van deze bestandsvergelijkingen is nog niet bekend op het moment van schrijven.⁴⁷

De Arbo-tak van de AI heeft geen mensenhandeltraining gehad.⁴⁸ Wel zijn alle Arbo-inspecteurs tijdens teamoverleggen geïnformeerd over uitbuiting. Er is voor gekozen de Arbo-inspecteurs niet een zelfde intensieve training te geven als AMF-inspecteurs, omdat Arbo-inspecteurs meer gericht zijn op de werkomstandigheden (bijvoorbeeld het controleren van machines), terwijl de AMF-inspecteurs zich op de werknemers richten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden.

Door de AI is een elektronisch meldpunt opgericht voor sociale partners⁴⁹ met betrekking tot overtredingen van SZW-wetgeving, inclusief daaraan gerelateerde signalen van mensenhandel.⁵⁰ Het meldpunt richt zich op de volgende negen sectoren: groot metaal, klein metaal, land- en tuinbouw, bouw, transport, uitzendbranche, vleesverwerkende industrie, schoonmaakbranche en de horeca.⁵¹ Jaarlijks komen enkele tientallen meldingen via de sociale partners binnen.⁵²

In 2007 werd de Wet minimumloon gewijzigd.⁵³ Vanaf 4 mei 2007 krijgen werkgevers die hun werknemers minder dan het wettelijk minimumloon betalen direct een bestuurlijke boete en een dwangsom opgelegd. De boete per onderbetaalde werknemer kan maximaal €6700 bedragen.⁵⁴ Voorheen moesten werknemers zelf naar de rechter stappen. Met de wetswijziging kan de Arbeidsinspectie zelf direct ingrijpen.

12.4 OM en vervolging

Het Functioneel Parket (FP) is belast met het aansturen van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en), waaronder bijvoorbeeld de SIOD. Wanneer BOD-en tijdens het uitoefenen van toezicht of controle of tijdens strafrechtelijke onderzoeken stuiten op signalen van mensenhandel die passen binnen de eigen taakstelling, dan worden deze door het Functioneel Parket afgedaan. In de Vijfde rapportage van de NRM werd geconstateerd dat het OM, inclusief het Functioneel Parket, soms te afhoudend lijkt ten aanzien van mensenhandelzaken buiten de

46 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009.

47 Schriftelijke informatie AI, 1 september 2009.

48 Mondelinge informatie EMM, 9 januari 2008.

49 Hiermee wordt bedoeld de werkgevers- en werknemersorganisaties.

50 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 20 juni 2008 (*Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1207, p.15).

51 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009.

52 Ook via andere wegen kunnen misstanden worden gemeld bij de AI. Het ingestelde elektronisch meldpunt is een extra meldpunt en komt niet in de plaats van andere meldpunten.

53 *Stb.* 2007, 98 (ontstaansbron) en *Stb.* 2007, 157 (inwerkingtreding).

54 Art. 18g WML; *Kamerstukken II 2005/06*, 30 678, nr. 3 (MvT).

seksindustrie. Vanuit de opsporing en vervolging blijven signalen de NRM bereiken dat het FP afwachtend is in overige uitbuitingszaken en dat de expertise op dit punt bij het FP suboptimaal zou zijn. Anderzijds wordt door het FP aangegeven dat het te weinig zaken binnen krijgt. Van de twaalf opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die in een rechterlijk vonnis resulteerden, werd er slechts één door het FP geleid.⁵⁵ Dat de overige elf zaken niet door het FP werden geleid heeft te maken met het feit dat in deze zaken de (mogelijke) uitbuitingssituaties niet in eerste instantie door de bijzondere opsporingsdiensten werden ontdekt, maar bijvoorbeeld door de (vreemdelingen)politie, waardoor de zaken automatisch naar het arrondissementparket worden gestuurd en niet door het FP worden afgedaan. Echter, opvallend blijft dat in bijna vijf jaar tijd kennelijk slechts één zaak die door een van de BOD-en is aangebracht bij het Functioneel Parket tot een vonnis in een overige uitbuitingszaak heeft geleid. Enerzijds kan de oorzaak hiervan gezocht worden bij de BOD-en. Immers, als zij relatief weinig potentiële uitbuitingszaken insturen naar het FP, kunnen ook maar weinig zaken tot vervolging leiden. Door de SIOD zijn in de periode 2005 tot en met 2008 in totaal 21 processen-verbaal terzake mensenhandel aan het FP gestuurd.⁵⁶ Anderzijds kan het zo zijn dat het vervolgen voor mensenhandel ondergesneeuwd raakt bij het FP door andere delicten als fraude en witwassen. Deze laatste delicten behoren tot de ‘core-business’ van het FP. Binnen het FP is, evenals bij de regioparketten van het OM recentelijk een Officier van Justitie als portefeuillehouder mensenhandel aangesteld die grote opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zal leiden.⁵⁷ Dat niet alle potentiële uitbuitingszaken die bij het OM/FP worden aangebracht tot een opsporingsonderzoek leiden, wordt geïllustreerd in onderstaande casus.

*Uitbuiting in wasserij*⁵⁸

Naar aanleiding van een melding van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) werd een opsporingsonderzoek gestart tegen verdachte X die verdacht werd van het illegaal tewerkstellen van een aantal Indiase personen in een wasserij gedurende zes dagen per week, twaalf tot 15 uur per dag tegen betaling van ongeveer €2 per uur. De werknemers werden hierbij blootgesteld aan grote hitte en chemicaliën; ze werkten onder zware omstandigheden. Het feit dat het opsporingsonderzoek werd gestart naar aanleiding van een melding van EMM in combinatie met de inhoud van de melding over arbeidsomstandigheden, geeft aan dat er een vermoeden bestond dat sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Echter, het opsporingsonderzoek, dat onder leiding van het Functioneel Parket werd uitgevoerd, richtte zich niet op mensenhandel maar op art. 225 (valsheid in geschrifte), 420bis (opzettelijk witwassen) en 197b en 197c Sr (werkverschaffing aan illegalen, resp. hiervan beroep of gewoonte maken). Verdachte werd nooit vervolgd voor mensenhandel. De werknemers kwamen in vreemdelingenbewaring terecht.

- 55 Dit betreft de zaak Chinese massagesalons (zie §12.6.2) Daarnaast worden enkele lopende opsporingsonderzoeken door het FP geleid. Deze onderzoeken hebben nog niet geleid tot een behandeling ter terechtzitting.
- 56 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009. In de registraties van de SIOD wordt geen onderscheid gemaakt naar seksuele en arbeidsgerelateerde uitbuiting. In de regel pakt de SIOD arbeidsgerelateerde uitbuitingszaken aan.
- 57 Landelijke bijeenkomst portefeuillehouders mensenhandel, 11 september 2009.
- 58 Voor een bespreking van deze zaak vanuit vreemdelingenrechtelijk perspectief, zie §5.2.1.

In bovenstaande casus werd uiteindelijk geen opsporingsonderzoek naar mensenhandel gestart. De vraag is of dit strookt met het feit dat het Openbaar Ministerie de bestrijding van mensenhandel als een prioriteit heeft benoemd.⁵⁹ In de Vijfde rapportage van de NRM is al de aanbeveling gedaan om de aanpak mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM in de praktijk te concretiseren en realiseren. Binnen het prioriteitsdelict mensenhandel is een prioritering aangebracht ten aanzien van bepaalde verschijningsvormen van mensenhandel. Volgens de Aanwijzing mensenhandel heeft de vervolging terzake seksuele uitbuiting, minderjarige slachtoffers en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering prioriteit.⁶⁰ Maar ook mensenhandel in de zin van overige uitbuiting is een prioriteitsdelict waaraan ook in de praktijk invulling gegeven moet worden.

Proeftuin overige uitbuiting

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting, is in opdracht van de OM-regio Rotterdam en Dordrecht, samen met het regiopolitiekorps Zuid-Holland-Zuid een proeftuin overige uitbuiting gestart. Deze proeftuin richt zich met name op de Chinese horeca en op de uitzendbranche in de (bestuurlijke) regio Drechtsteden.⁶¹ De doelstelling van deze proeftuin is drieledig: het verkrijgen van inzicht in overige uitbuiting; op innovatieve wijze een impuls geven aan een integrale programmatische aanpak van overige uitbuiting; en het uitleren van vastgelegde programmatische aanpak in andere politiekorpsen en OM-onderdelen. Ook wordt beoogd een structureel ketenpartneroverleg te vormen waarin systematische en structurele uitwisseling van signalen en informatie over overige uitbuiting plaatsvindt. De ketenpartners zijn zowel publieke en private partners als partners uit de strafrechtketen. De beoogde producten van de proeftuin zijn: een informatie-uitwisselingsconvenant tussen de ketenpartners; een concrete criminaliteitsbeeldanalyse van overige uitbuiting in de Chinese horeca en uitzendbranche in de regio Drechtsteden; een standaard-sfeerverbaal en een standaard-format voor het verhoren in overige uitbuitingszaken; een bestuurlijke rapportage per strafrechtelijk onderzoek; en een eindrapportage over het verloop van de proeftuin.

12.5 Enkele risicosectoren en risicogroepen

In de Vijfde rapportage van de NRM is uitgebreid aandacht besteed aan sectoren die kwetsbaar zijn voor overige uitbuiting. In deze paragraaf volgt een actualisering van ontwikkelingen in de sectoren uitzendbranche, huishoudelijk werk en land- en tuinbouw.⁶² Tevens komt het huwelijk als vorm of onderdeel van mensenhandel aan de orde in §12.5.4.

Binnen de verschillende opsporingsdiensten is specifieke aandacht voor de risicosectoren; zo zijn de bouw, uitzendbranche, land- en tuinbouw en horeca langjarige risicosectoren voor de AI. Het OM is een proeftuin gestart naar uitbuiting in de Chinese horeca en uitzendbran-

59 Zie onder andere Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

60 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

61 D. Woei-a-Tsoi, Presentatie van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel, 1 juli 2009.

62 Ook de sectoren waaraan in deze rapportage geen specifieke aandacht wordt besteed gelden nog steeds als risicosector. Aan uitbuiting in de criminaliteit is overigens aandacht besteed in Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

che.⁶³ Ook andere door BNRM aangewezen risicosectoren hebben de bijzondere aandacht van de opsporingsdiensten.

12.5.1 Malafide uitzendbureaus

Illegale arbeidsmigranten zijn voor hun verblijf in Nederland genoodzaakt om vele barrières te nemen. Hierdoor kunnen zij op meerdere vlakken afhankelijk zijn van malafide uitzendbureaus die voor hen een faciliterende rol vervullen.⁶⁴ Uit onderzoek van BNRM in de voorgaande rapportage^{NRM5} kwam naar voren dat koppelbazen (van zowel Nederlandse als buitenlandse afkomst) en malafide uitzendbureaus zich niet alleen schuldig maken aan illegale tewerkstelling, maar ook aan handel in documenten, incorrect uitbetalen en het erbarmelijk huisvesten van werknemers. Malafide arbeidsbemiddeling heeft vaak de vorm van vluchtig en soms onzichtbaar ondernemerschap. In deze afgeschermden circuits kunnen werknemers zich slecht weren tegen misstanden⁶⁵ zoals slecht werkgeverschap⁶⁶, maar ook misdrijven binnen het strafrecht. Ernstige misstanden kunnen vallen onder de delictsomschrijving van mensenhandel op grond van artikel 273f Sr. In de Vijfde rapportage werd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dan ook aanbevolen om bij de aanpak van mensenhandel meer aandacht te besteden aan *facilitators*, waaronder malafide uitzendbureaus.

Onderzoek naar malafide uitzendbureaus richt zich grotendeels op arbeidsbemiddeling van werknemers uit MOE-landen. De toestroom van deze werknemers heeft een belangrijke rol gespeeld in de groei van het aantal malafide uitzendbureaus sinds de toetreding van landen als Bulgarije, Roemenië en Polen bij de Europese Unie in 2004 en 2007. Naast MOE-landers zijn ook illegale vreemdelingen binnen Nederland werkzaam via malafide uitzendbureaus. Als gevolg van het uitsluitende illegalenbeleid⁶⁷ zouden illegale vreemdelingen sterker afhankelijk zijn van koppelbazen en malafide uitzendbureaus.⁶⁸

De groei van het aantal malafide uitzendbureaus is, naast de toename van het aantal te bemiddelen personen, tevens gelegen in de omstandigheid dat een vergunning voor uitzendbureaus niet verplicht is.⁶⁹ Als gevolg daarvan begeven meer (malafide) bemiddelaars zich op de arbeidsmarkt. Eerder wees de NRM er dan ook op dat een dergelijke deregulering van de uitzendbranche een risico vormt voor uitbuiting.^{NRM5}

63 Zie hiervoor §12.4.

64 Zie ook SIOD, 2004, p.16.

65 Dijkema e.a., 2006; Bakker e.a., 2004.

66 Zie art. 7:611 BW.

67 Zo noemt Engbersen (Engbersen e.a., 2004, p.6) de verplichte koppeling van een soft-nummer aan een geldige verblijfstitel, de Wet op de identificatieplicht (1994), de Koppelingswet (1998) en de Vreemdelingswet (2000).

68 Zuidam & Grijpstra, 2004.

69 Zie Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) uit 1998 en de Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) uit 1999.

(De)regulering uitzendbranche

Diverse reacties op misstanden in de uitzendbranche kwamen uit politiek, overheden en diverse (uitvoerende en belangen- en uitzend)organisaties.⁷⁰ Eerste stappen om misstanden te bestrijden zijn gezet door belangenorganisaties binnen het uitzendwezen. Zo is er op initiatief van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) een vergunningsstelsel op basis van *compliance* ontwikkeld: de NEN 4400 norm.⁷¹ Voor het verkrijgen van een certificaat wordt een uitzendbureau aan een onderzoek onderworpen waarbij enkele criteria zijn: het bedrijf moet het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als doel hebben, er moet een deugdelijke personeels- en salarisadministratie zijn en ook moet voor buitenlandse werknemers een tewerkstellingsvergunning verleend zijn. Inleners die in zee gaan met gecertificeerde uitzendbureaus beperken het risico op verhaal en boetes en hebben bovendien een versterkte bewijspositie bij aansprakelijkstelling.⁷²

Naar aanleiding van eigen onderzoek wierp BNRM in de Vijfde rapportage reeds vragen op over het zelfregulerende vermogen van de uitzendbranche. Inmiddels is gebleken dat de effectiviteit van deze gekozen handhavingstrategie voor de branche te wensen overlaat. Allereerst is het aantal malafide bemiddelden voor en na de definitieve invoering van de certificering niet gedaald, maar juist gestegen van 80.000 personen in 2004 naar 100.000 personen in 2006.⁷³ Daarnaast is het aantal misstanden bij gecertificeerde bedrijven weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar is het percentage nog steeds relatief hoog.⁷⁴ Verklaringen hiervoor zijn mogelijk gelegen in het ontbreken van daadwerkelijke sanctivering. Bij geconstateerde misstanden kan een bedrijf voor 30 dagen geschorst worden en indien niet of onvoldoende mate van herstel is bewerkstelligd, wordt de schorsing omgezet in een definitieve uitschrijving uit het register.⁷⁵ Deze vorm van *compliance* biedt echter geen stok achter de deur wanneer een gecertificeerd bedrijf zich niet aan de opgelegde normen houdt. Een ander aspect is dat de NEN-norm vrijwillig is wat betreft de inschrijving voor uitzendbureaus en inleners. Deze vrijblijvendheid draagt bij aan de mogelijkheid om zich te onttrekken aan de gestelde normen die misstanden moeten voorkomen.

Eén van de aanbevelingen in de Vijfde rapportage van de NRM was dan ook om te bezien of een vergunningsplicht – naar analogie van de Britse *Gangmaster Licensing Act* – effect heeft op het tegengaan van uitbuitingspraktijken in de uitzendbranche en of vergelijkbare

70 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 311.

71 Uitzendbureaus konden zich sinds 6 juni 2006 vrijwillig laten certificeren. Op 1 januari 2007 is de NEN 4400 norm definitief ingevoerd. In juni 2008 waren er meer dan 1600 uitzendbureaus gecertificeerd. Bron: *Kamerstukken II* 2007/08, 17 050, nr. 358, p.3.

72 M. Moser, *NEN 4400-1, het gevecht tegen de malafide uitzendbureaus*. PS Documenta 2008, nr. 9.

73 De Bondt & Grijpstra, 2008, p.41

74 De AI constateerde in 2007 bij 11% van de gecontroleerde gecertificeerde en 16% van de gecontroleerde niet-gecertificeerde bureaus overtreding(en) van de WAV/WML. Bron: *Kamerstukken II* 2007/08, 17 050, nr. 358, p.5.

75 Stichting Normering Arbeid. *Informatieset over NEN 4400 en het Register Normering Arbeid*. Versie 08.03. p5. www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001945.pdf. Definitieve verwijdering uit het register gebeurde in 2007 in 54 gevallen, zie www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001751.pdf

wetgeving in Nederland navolging verdient. Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd door het kabinet door het instellen van een onderzoek naar de verruiming van de Wet BIBOB.⁷⁶ Door het vergunningsplichtig maken van uitzendbureaus zou de branche immers onder de Wet BIBOB komen te vallen. De wens daartoe met betrekking tot de uitzendbranche ligt vooral in de mogelijkheden tot bestrijding van criminele activiteiten die gemeenten tegenkomen bij de handhaving van de openbare orde. Echter, uitbreiding van de Wet BIBOB naar de uitzendbranche past niet binnen het doel van de Wet BIBOB, omdat er geen sprake is van criminele facilitering door de overheid. Op deze grond werd geconcludeerd dat uitbreiding van de vergunningsplicht naar de uitzendbranche – die zodoende onder het bereik van de Wet BIBOB zou vallen – onwenselijk is.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft tevens te kennen gegeven dat een vergunningsplicht binnen het uitzendwezen niet valt te handhaven zolang er geen duidelijk onderscheid is te maken tussen bedrijven die een allocatiefunctie op de markt vervullen en bedrijven die personeel detacheren.⁷⁷ Tevens vindt de minister dat de invoering van de NEN-norm een succes is door het stijgende aantal gecertificeerde uitzendbureaus. De AI kan nu efficiënter inspecteren door alleen de gecertificeerde uitzendbureaus te controleren als hier aanleiding toe is.⁷⁸

De minister staat niet afwijzend tegenover het voorstel van de ABU⁷⁹ om inleners die met een niet-gecertificeerd uitzendbureau zaken doen hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor betaling van het loon (WML-niveau) en dit civielrechtelijk te regelen.⁸⁰ Inmiddels ligt hiervoor een wetsvoorstel klaar voor wijziging van artikel 7:692 BW in verband met de totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag.⁸¹ Met betrekking tot de bovenstaand voorstel van het kabinet om dit civielrechtelijk te regelen zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst kan worden gesteld dat louter wordt gesproken over ‘minimumloon’ en ‘minimumvakantiebijslag’, maar dat het overeengekomen cao-loon binnen een sector niet ter sprake komt.

Verder is de AI hier geen handhavende rol toebedeeld. De MOE-uitzendkracht moet dus zelf het minimumloon en minimumvakantiebijslag afdwingen bij de inlener, maar zal hier mogelijk van afzien door zijn kwetsbare positie als gevolg van bijvoorbeeld illegaal verblijf of meervoudige afhankelijkheid van de werkgever.

76 De Voogd e.a., 2008.

77 De ruime toepasselijkheid van artikel 7:690 BW leidt er toe dat bedrijven bij wie de allocatiefunctie niet voorop staat op grond van artikel 7:691 BW in cao's ook kunnen afwijken van het algemene arbeidsrecht ten nadele van de werknemer. Een eventuele aanpassing van artikel 7:690 BW staat echter los van de vraag of uitzendbureaus zich moeten registeren.

78 *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.7.

79 Voor het ABU-plan zie *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.6

80 *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.6. Voor een bespreking van dit wetsvoorstel, zie ook Hoofdstuk 2.

81 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 833, nr. 4.

Voorts heeft de Raad van State⁸² geoordeeld dat het onzeker is of de bepaling voldoet aan relevante Europese richtlijnen⁸³. Het eerste lid van de voorgestelde wijziging van artikel 7:692 BW zou inmiddels zodanig zijn aangepast dat ‘ongeacht het op de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst tussen werkgever en derde toepasselijke recht de bepaling van toepassing is’.⁸⁴ De toekomst zal uitwijzen of deze nieuwe bepaling in overeenstemming is met het Europese recht en hoe de werking in de praktijk uitvalt.

Een andere aanbeveling uit de Vijfde rapportage betrof de interdepartementale aanpak van mensenhandel, waarbij de bijdrage van het Ministerie van SZW van bijzonder belang is. In 2008 heeft de SIOD een project afgerond waarbij ‘zachte’ informatie uit diverse bronnen werd samengebracht om tot een lijst van potentieel meest malafide uitzendbedrijven te komen. Doel van dit project was het ontsluiten van informatie die zou kunnen leiden tot de aanpak – bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk – van uitzendbureaus die betrokken zijn bij verschillende vormen van arbeidsmarktfraude. De gegevensverwerking en analyse van honderden meldingen leverde een vijftiental ondernemingen op dat in aanmerking komt voor een mogelijk strafrechtelijk onderzoek door de SIOD. Daarnaast zijn uit de analyse 291 risicovolle ondernemingen gekomen die ter controle zijn overgedragen aan de AI en de Belastingdienst. Overigens is de aanpak van malafide uitzendbureaus al jarenlang een speerpunt in de opsporingsactiviteiten van de SIOD.⁸⁵

Ook de proeftuin overige uitbuiting van het OM⁸⁶ waarvan een van de doelen is om een concrete criminaliteitsbeeldanalyse van overige uitbuiting in de uitzendbranche in de regio Drechtsteden te krijgen, kan bijdragen aan een beter beeld, en daarmee een betere aanpak van misstanden in de uitzendbranche.

12.5.2 Huishoudelijk werk

In de Vijfde rapportage werd huishoudelijk werk als een van de grootste risicosectoren voor overige vormen van uitbuiting aangemerkt. Doordat huishoudelijk werk weinig zichtbaar is en het, zeker voor buitenlandse werknemers die bij hun werkgever wonen, sociaal isolement en meervoudige afhankelijkheid in de hand kan werken, zijn huishoudelijk werkers extra kwetsbaar voor uitbuiting. In deze paragraaf worden enkele ontwikkelingen ten aanzien van deze risicosector besproken, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de categorie huishoudelijk werk voor diplomaten.

82 Advies van de RvS, 31 oktober 2008, nr. W12.08.0395/111.

83 Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, Pb EG 1997 L 018.

84 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 833, nr. 4.

85 Jaarverslag SIOD 2008, p.12.

86 Zie §12.4.

Verschillende organisaties zetten zich, nationaal en internationaal, actief in voor een verbetering van de positie van huishoudelijk werkers.⁸⁷ Ook is in Nederland inmiddels voorlichtingsmateriaal over de rechten van huishoudelijk werkers in meerdere talen beschikbaar voor deze specifieke doelgroep.⁸⁸ Sommige migrantenorganisaties zijn erg actief in de behartiging van de belangen van hun achterban. Zo werd in 2006, na een campagne van de Filipijnse migrantenorganisatie CFMW (Commission for Filipino Migrant Workers) door vakbond Abva Kabo lidmaatschap opengesteld voor ongedocumenteerde huishoudelijk werkers.⁸⁹ Het lidmaatschap geeft hen onder meer toegang tot juridische bijstand en gratis Nederlandse les.⁹⁰

Huishoudelijk werk voor diplomaten

Zoals in de Vijfde rapportage reeds werd aangegeven, vormt buitenlands huishoudelijk personeel van diplomaten een groep die extra risico loopt om uitgebuit te worden.⁹¹ Ook in een recent rapport van de ILO wordt de kwetsbaarheid van deze groep benadrukt.⁹² Factoren die deze groep kwetsbaarder maken dan andere huishoudelijk werkers zijn het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van de werkgever een beletsel kan vormen om misstanden aan te pakken en daarnaast dat het recht op verblijf in Nederland van de buitenlandse werknemer geen persoonlijk recht is, maar afgeleid is van de positie van de werkgever.

In de Vijfde rapportage van de NRM werd de aanbeveling aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) opgenomen om een proactiever beleid te ontwikkelen met betrekking tot de voorwaarden en omstandigheden waaronder buitenlandse diplomaten in Nederland buitenlandse huishoudelijk werkers tewerk stellen. Tevens werd de aanbeveling gedaan dat dit huishoudelijk personeel geïnformeerd moet worden over hun (arbeids)rechten en de mogelijkheid moeten hebben om misstanden in hun arbeidssituatie te melden bij het ministerie, dat hen zonodig doorverwijst.

Begin 2009 is de departementsleiding van BuZa akkoord gegaan met een beleidsverruiming ten aanzien van huishoudelijk personeel van diplomaten. In deze beleidsverruiming is onder andere bepaald dat huishoudelijk werkers die een dienstverband bij een andere geprivilegieerde aan willen gaan niet langer terug hoeven te keren naar het land van herkomst om een machtiging voorlopig verblijf aan te vragen. Een andere wijziging houdt in dat Nederlandse posten in het buitenland worden geïnstrueerd om bij de afgifte van diplomatieke visa in een

87 Bijvoorbeeld Anti Slavery International, Human Rights Watch, the International Labour Organisation (ILO), maar ook Nederlandse organisaties als BLinN en CFMW.

88 Zo ontwikkelde BLinN in 2008 voorlichtingsmateriaal in meerdere talen voor deze doelgroep. Ook FNV Bondgenoten ontwikkelde een voorlichtingsbrochure genaamd 'Your rights as a domestic worker'.

89 Nieuwsbericht 27 juni 2006 op website CFMW: www.xs4all.nl/~ftpfoo1/. Laatst geraadpleegd op 31 augustus 2009.

90 S. van Walsum, Status denied: the persistent non-regulation of care and domestic work in Dutch homes, conference: New migration dynamics: Regular and irregular activities on the European labour market, Nice, 6-8 december 2007.

91 Voor een bespreking van de vreemdelingenrechtelijke consequenties ten aanzien van huishoudelijk werkers die worden uitgebuit, zie Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

92 ILO, Decent work for domestic workers, International Labour Conference, 99th Session 2010, Report IV (i).

gesprek met de huishoudelijk werker betrokkene te wijzen op zijn of haar rechtspositie in Nederland. In dit gesprek wordt de huishoudelijk werker onder meer geïnformeerd over het recht op het in Nederland geldende minimumloon; het aantal vakantiedagen; de rechten bij ziekte of zwangerschap; het feit dat de werkgever niet het recht heeft om het paspoort van de werknemer in te nemen; en de plicht van de werkgever dat de kosten te vergoeden van de terugreis naar het land van herkomst bij beëindiging van het arbeidscontract, waarbij de werkgever zijn werknemer niet voor die kosten kan laten werken. Voorts wordt de huishoudelijk werker geïnformeerd over de mogelijkheid zich tot de eigen ambassade of BuZa te richten wanneer de werkgever zijn wettelijke en contractuele verplichtingen niet nakomt. Ook worden de Nederlandse ambassades in het buitenland geïnstrueerd om aan de huishoudelijk werker duidelijk te maken dat hij of zij bij de politie aangifte kan doen van misbruik of mensenhandel. De instructie aan de huishoudelijk werker is, vooralsnog, mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt tot op heden geen onderdeel uit van de instructie. De instructie is niet gericht op het huishoudelijk personeel van Nederlandse diplomaten in het buitenland. BuZa heeft in het voorjaar van 2009 een schrijven doen uitgaan naar alle in Nederland gevestigde ambassades en internationale organisaties, waarin zij worden geïnformeerd over de beleidsverruiming. Daarnaast worden werkgevers gewezen op hun arbeidsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van hun personeel.⁹³

Uitbuiting huishoudelijk werker

H is in Nederland bij een ambassade werkzaam als huishoudelijk werker op een geprivilegieerd document. In haar arbeidscontract is overeengekomen dat ze 40 uur per week zal werken en een loon van €1400 per maand zal ontvangen. Echter, in de praktijk werkt H naar eigen zeggen zeven dagen per week, 15 uur per dag, en ontvangt ze slechts €200 per maand aan loon. Daarnaast houdt haar werkgever haar paspoort in. H wil graag overgeplaatst worden naar een andere werkgever. Via een vriendin komt ze in contact met een ngo die haar helpt. De ngo legt contact met BuZa, dat vervolgens contact opneemt met de werkgever van H. Deze ontkent echter de aantijgingen van H.

H gaat naar de vreemdelingenpolitie voor een intake-gesprek. Haar wordt niets verteld over haar rechten op grond van de B9-regeling; evenmin wordt haar bedenktijd gegeven. H heeft geen vertrouwen in een goede afwikkeling van haar zaak en besluit terug te keren naar haar land van herkomst. Door het OM wordt geen vervolging ingesteld.

De advocaat dient een loonvordering in tegen de werkgever. Omdat de betalingen die H wel ontving steeds betalingen in cash betroffen, is het voor H moeilijk om te bewijzen dat er sprake is van achterstallig loon.

Op het moment van schrijven was de uitkomst van de procedure nog niet bekend.

93 De brief vermeldt onder meer dat het de werkgever niet is toegestaan de huishoudelijk werker de meer uur per week te laten werken dan contractueel is vastgelegd, de kosten van het retourticket in te houden op het salaris van de werknemer, of het paspoort in te nemen. In de vijfde rapportage werd aanbevolen dat particulieren die in het huishouden iemand tewerk stellen voorgelicht dienen te worden over de arbeidsrechtelijke minimumnormen en mensenhandel voor overige uitbuiting (NRM5, 2007, aanbeveling 34). Met de brief van BuZa is aan het eerste deel van deze aanbeveling voldaan. Echter, de brief bevat geen informatie over mensenhandel voor overige uitbuiting.

In bovenstaande casus is het de huishoudelijk werker gelukt om via een vriendin en met hulp van een ngo uit de situatie te komen. Echter, doordat deze sector niet gecontroleerd kan worden (omdat het werk binnenshuis plaatsvindt) en doordat buitenlandse huishoudelijk werkers zodra ze eenmaal in Nederland zijn geen contactmomenten meer hebben met het Ministerie van BuZa of andere instanties, kunnen zich situaties voordoen waarin een huishoudelijk werker geen enkel contact heeft met de buitenwereld, en daardoor niet weg kan komen uit een situatie van uitbuiting of andere misstanden. Het bereiken van deze groep blijft een punt van aandacht.⁹⁴

BuZa krijgt sporadisch meldingen van misstanden binnen de arbeidsrelatie tussen diplomaat en huishoudelijk werker. Wanneer een dergelijke melding zich voordoet bevindt het ministerie zich in een spanningsveld. Buza kan in eerste aanleg niet meer doen dan de geprivilegieerde werkgever vragen om commentaar op de gerapporteerde misstanden. Buza zal in de regel pas bereid zijn diplomatieke druk uit te oefenen als de aantijgingen ondersteund worden door andere indicaties die het verhaal van de werknemer kunnen staven. Een beslissing om diplomatieke druk uit te oefenen zal echter altijd worden genomen tegen het licht van het geheel van de betrekkingen met de zendstaat, waarbij onder meer uitdrukkelijk in beschouwing zal worden genomen of dergelijke druk niet tot ongewenste consequenties voor de medewerkers van de Nederlandse ambassade in het betrokken land zou kunnen leiden.

De diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten maakt deze materie extra gecompliceerd. Toch kan strafvervolgning worden ingezet, ondanks de onschendbaarheid. Strafexecutie is gezien de onschendbaarheid niet mogelijk. Voordeel van strafrechtelijke vervolging van de diplomaat is dat de buitenlandse huishoudelijk werker aanspraak kan maken op de rechten uit de B9- en B16-regeling.

12.5.3 Land- en tuinbouw

Voortvloeiend uit een internationaal seminar dat de OVSE in april 2009 organiseerde over uitbuiting in de land- en tuinbouwsector,⁹⁵ publiceerde de OVSE een rapport dat het internationaal juridische raamwerk van uitbuiting in de agrarische sector distilleert, het fenomeen van uitbuiting in de land- en tuinbouw verklaart en uitdagingen en *good practices* voor relevante organisaties bepaalt.⁹⁶ Als oorzaken voor uitbuiting in de agrarische sector noemt de OVSE de aard en omstandigheden van het werk (onder meer: seizoensarbeid, fysiek zware en gevaarlijke werkzaamheden, lage inkomsten) die zorgen dat werknemers niet voor hun

94 In de vijfde rapportage werd dan ook de aanbeveling gedaan dat onderzocht dient te worden hoe de overheid kwetsbare, legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen (waaronder huishoudelijk personeel van diplomaten) kan informeren over hun rechtspositie en hoe zij in de gelegenheid gesteld kunnen worden om vragen te stellen of misstanden in relatie tot arbeid te melden. Zie NRM5, 2007, aanbeveling 32.

95 Technical Seminar on Trafficking for Labour Exploitation Focusing on the Agricultural Sector, 27-28 April 2009, Wenen.

96 A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region, juli 2009. www.osce.org/cthb/item_11_38709.html.

rechten kunnen opkomen en zodoende worden uitgebuit⁹⁷. Daarnaast noemt de OVSE vier trends binnen de agrarische sector die van invloed zijn op kwetsbaarheid van werknemers: globalisatie, immigratie, uitzendbureaus/koppelbazen en tijdelijkheid van werkkrachten. Bovenstaande bevindingen en trends van de OVSE komen gedeeltelijk overeen met het eerder verrichte verkennende onderzoek naar overige uitbuiting binnen Nederland van BNRM.^{NRM5} Hierin kwam de agrarische sector naar voren als een mogelijke risicosector waar mensenhandel plaatsvindt. Uitbuiting in de agrarische sector hangt tevens samen met de risicosector uitzendbranche en risicogroep van werknemers uit MOE-landen⁹⁸. Overigens werken van oudsher tevens veel illegalen in de Nederlandse land- en tuinbouw.⁹⁹ Oorzaken voor uitbuiting in de Nederlandse land- en tuinbouw zijn voornamelijk gelegen in de druk om (arbeids)kosten te besparen. Dit leidt tot een verslechtering van de werkomstandigheden van de tewerkgestelde. De inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI)¹⁰⁰ zorgde voor een explosieve groei van de uitzendbranche. Zo steeg in korte tijd het aantal uitzendbureaus dat zich richtte op seizoensarbeid in de Westlandse glas- en tuinbouw van enkele tientallen tot ongeveer 1600.¹⁰¹

Enkele initiatieven

Versillende initiatieven beogen misstanden in de agrarische sector te voorkomen of aan te pakken. Belangenorganisaties informeren en overleggen met sociale partners over arbeid, werknemerschap en werkgeverschap. Zo heeft LTO Nederland het programma 'Arbeid en goed werkgeverschap' ontwikkeld dat tot doel heeft om leden te bevorderen op maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in hun personeelsbehoefte. Begin 2002 is LTO Nederland en UWV het project Seizoenarbeid gestart. De doelstelling van het project is om werkgevers te ondersteunen bij de invulling van tijdelijke vacatures. Daarnaast wil het project de inzet van illegale arbeiders terugdringen.¹⁰²

Andere initiatieven gericht op de aanpak van malafide uitzendbureaus hangen nauw samen met de uitbuiting in de agrarische sector; zie §12.5.1. Zo is het project Handmatige Agrarische Loonbedrijven (HAL) gericht op het terugdringen van illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw door het certificeren van HAL-bedrijven. Gecertificeerde bedrijven worden thans opgenomen in het register van de Stichting Normering Arbeid.¹⁰³

Nederlandse vakbonden strijden ook tegen uitbuiting in de land- en tuinbouw. FNV Bondgenoten is in 2006 gestart met de actie 'gelijk werk, gelijk loon' om te voorkomen dat buitenlandse werknemers werken voor mindere arbeidsvoorwaarden dan hun Nederlandse collega's.¹⁰⁴

97 Dergelijke factoren zijn fysiek en sociaal isolement, een gebrek aan informatie over rechten en plichten hebben, de afwezigheid van vakbonden en het ondervinden van angst, armoede en racisme. Bron: OVSE, 2009, pp.29-30.

98 Jenissen e.a., 2009, pp.65 & 69.

99 Benseddik & Bijl, 2004.

100 *Stb.* 1998, 306.

101 Benseddik & Bijl, 2004.

102 www.seizoenarbeid.nl. Geraadpleegd op 7 september 2009.

103 Deze stichting beheert de NEN 4400 normen.

104 Ook heeft de FNV de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken geïnformeerd over de dagelijkse praktijk van uitbuiting en verdringing. Schrijvende verhalen zijn samengebracht in het grievencahier *Fij, Jerzy*.

Met betrekking tot de opsporing van uitbuiting in de agrarische sector heeft de AI afspraken gemaakt met vakbonden. Deze afspraken strekken tot het starten van onderzoeken door de inspectie bij meldingen van ontduiking van de Wet Minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW).¹⁰⁵ Dit was de gang van zaken rondom de zaak 82 Champi, waarbij Poolse arbeiders zeven dagen per week, vijftien uur per dag bij een champignonkweker werkten.¹⁰⁶ Onderzoek naar de huisvestingssituatie van werknemers wordt niet uitgevoerd door de AI. Mocht de AI constateren dat er signalen zijn rondom slechte huisvesting dan worden die gemeld aan het UWV als er sprake is van een verleende tewerkstellingsvergunning¹⁰⁷, dan wel bij de betrokken gemeente of de VROM-inspectie.¹⁰⁸

Bovenstaande preventieve, toezichhoudende, bestuurs- en strafrechtelijke middelen worden ingezet om afzonderlijke misstanden in de land- en tuinbouw te voorkomen of op te sporen. Bij uitbuiting gaat het echter vaak om een cumulatie van misstanden, zoals laag loon, slechte huisvesting en een afhankelijke relatie. Mogelijk worden uitbuitingssituaties hierdoor niet gepercipieerd als mensenhandel, omdat iedere overtreding binnen een bedrijf afzonderlijk – en niet in samenhang met andere misstanden – wordt afgedaan door de desbetreffende instantie. Een treffend voorbeeld hiervan lijkt zich te hebben voorgedaan op een boerderij in het Brabantse Someren waar werknemers slecht werden gehuisvest en zeer lange werkdagen maakten tegen een uitzonderlijk laag loon.¹⁰⁹ Tevens werd door de werkgever mogelijk gebruik gemaakt van dwangmiddelen. De misstanden tezamen zou mogelijk kunnen wijzen op mensenhandel.¹¹⁰ Duidelijk is echter dat deze misstanden in Someren lange tijd afzonderlijk werden afgedaan door politie en verschillende inspecties.¹¹¹ De toezegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹¹² om onderzoek te doen naar hoe de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten kan worden verbeterd zal hopelijk bijdragen aan een oplossing van dit probleem.

12.5.4 Uitbuiting in het huwelijk

In de Vijfde rapportage van de NRM werd aangegeven dat ook het huwelijk een rol kan spelen bij mensenhandel. In het jurisprudentieonderzoek in §12.6 wordt een uitspraak besproken waarin volgens de tenlastelegging sprake was van uitbuiting binnen een huwelijk.¹¹³ ‘Bruiden’ in huwe-

105 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 819, p.1757-1758.

106 Bij het schrijven van de rapportage was deze zaak nog niet door de rechter behandeld.

107 UWV kan een tewerkstellingsvergunning weigeren of intrekken in geval van slechte huisvesting en indien een werkgever een onherroepelijke boete heeft gehad wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen. Zie Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 17 050, nr. 385).

108 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 819, p.1758.

109 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze zaak §12.2.

110 Op het moment van schrijven loopt een strafrechtelijk onderzoek. Zie Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 17 050, nr. 385).

111 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08 nr. 2901.

112 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 17 050, nr. 385).

113 Zie Casus Geïmporteerde bruid, §12.6.2.

lijken die niet gebaseerd zijn op consensus vormen een risicogroep voor mensenhandel. Ook een huwelijk dat in eerste instantie gesloten is onder consensus tussen bruid en bruidegom, kan later uitmonden in een uitbuitingssituatie, bijvoorbeeld omdat achteraf blijkt dat de bruidegom of diens familie de bruid wil gebruiken als ‘huisslaaf’. Gedwongen huwelijken variëren in mate van (on)vrijwilligheid in de partnerkeuze. Tevens zijn er allerlei verschijningsvormen van gedwongen huwelijken waarvan één van de meest bekende het gearrangeerde huwelijk door familieleden¹¹⁴ is. Een associatie met de familiesfeer bij elke vorm van gedwongen huwelijk doet aan dit fenomeen onvoldoende recht. De relationele context waarin het gedwongen huwelijk plaatsvindt wordt buiten beschouwing gelaten en onder gedwongen huwelijk wordt verstaan een religieus of wettelijk huwelijk waarbij de (voorbereidende) huwelijks-handelingen tegen de vrije wil van minstens één van de huwelijkskandidaten hebben plaatsgevonden en waar onder een bepaalde vorm van dwang mee is ingestemd.¹¹⁵

Over de omvang van gedwongen huwelijken is niets bekend, omdat registratie rond dit fenomeen ontbreekt bij relevante instanties. Het is voor veel Nederlandse professionals tevens een onbekend terrein. Mogelijke reden hiervoor is dat gedwongen huwelijken regelmatig in het buitenland worden gesloten. Vrouwen of mannen die binnen een huwelijk slachtoffer worden van uitbuiting zijn erg kwetsbaar omdat de uitbuiting zich binnen de huiselijke sfeer – verborgen voor de buitenwereld – afspeelt. Ook het feit dat slachtoffers van uitbuiting binnen het huwelijk veelal uit het buitenland afkomstig zullen zijn waardoor zij de taal niet machtig zijn en de weg naar instanties niet weten te bereiken, maakt deze groep extra kwetsbaar voor uitbuiting.

Internationale regelgeving bevat expliciete verboden op gedwongen huwelijken, maar refereert niet aan mensenhandel.¹¹⁶ Het Aanvullend Verdrag tot afschaffing van slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken¹¹⁷, waarbij Nederland partij is, noemt het gedwongen huwelijk wel als een met slavernij vergelijkbare praktijk.¹¹⁸

Een gedwongen huwelijk kan kenmerken hebben van slavenhandel en slavernij, waarbij het slachtoffer wordt verhandeld, onder controle staat en ‘eigendom’ is van een ander persoon. Geredeneerd naar analogie van het voornoemd Aanvullend Verdrag zou het gedwongen huwelijk als vorm van uitbuiting onder de reikwijdte van artikel 273f lid 1 sub 1 Sr kunnen vallen. Voorwaarde is wel dat aan de andere vereisten voor invulling van artikel 273f lid 1 sub 1 Sr is voldaan.

114 “Een gearrangeerd huwelijk is een huwelijk waarbij de ouders een partner voor hun kind zoeken. De mate waarin het kind bij deze huwelijken invloed kan en mag uitoefenen op de partnerkeuze varieert van veel tot zeer beperkt”, zie Cornelissens e.a., 2009, p.21.

115 Cornelissens e.a., 2009, p.10.

116 Voorbeelden hiervan zijn art. 16 lid 1 aanhef en in sub b VN-Vrouwenverdrag, art. 23 lid 3 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, art. 16 lid 2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en art. 12 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

117 Genève, 7 september 1956.

118 Onder met slavernij vergelijkbare praktijken wordt gerekend: (c) *Any institution or practice whereby: (i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise; or (iii) A woman on the death of her husband is liable to be inherited by another person;*

Zoals gezegd is over de omvang van het fenomeen uitbuiting binnen het huwelijk in Nederland niets bekend. In de in §12.6.2 besproken zaak ‘Geïmporteerde bruid’ wist de bruid uit haar situatie te komen nadat ze tijdens een inburgeringscursus een voorlichtingsfilm zag over twee vrouwen die jarenlang mishandeld en opgesloten waren.¹¹⁹ Aandacht voor het fenomeen in bijvoorbeeld inburgeringscursussen is wellicht een goede manier (een deel van) de potentiële doelgroep te bereiken en om gedwongen huwelijken en eventuele uitbuiting binnen een huwelijk aan de orde te stellen.

12.6 De Nederlandse jurisprudentie inzake overige uitbuiting in de periode 2005- 2009

In de Vijfde rapportage is uitgebreid aandacht besteed aan uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (overige uitbuiting) en de strafbaarstelling van mensenhandel met het oogmerk van dergelijke uitbuiting. Aangegeven werd onder meer dat het ontbreken van een scherpe afbakening van het begrip uitbuiting de signalering, opsporing en vervolging van deze vorm van mensenhandel bemoeilijkte. De wetgever heeft ervoor gekozen de nadere invulling van het begrip uitbuiting en de reikwijdte van de delictsomschrijving over te laten aan de rechtspraak. De invulling van de rechtsvormende taak die de rechtspraak hierbij toebedeeld kreeg, heeft verregaande implicaties voor de opsporing en vervolging van overige uitbuiting. Voor een beter inzicht in de jurisprudentieontwikkeling en de knelpunten rondom overige uitbuiting is door BNRM een analyse gemaakt van de beschikbare jurisprudentie in overige uitbuitingszaken vanaf het moment van inwerkingtreding van art. 273a/f Sr tot op het moment van schrijven van deze rapportage¹²⁰. Vanwege het belang van de rechtsvorming zijn alle vonnissen onder een vergrootglas gelegd en is ervoor gekozen elke casus uitgebreid te beschrijven in deze rapportage.

In §12.6.1 worden eerst de belangrijkste kenmerken en knelpunten van de geanalyseerde vonnissen besproken. In de daarop volgende paragraaf komen alle uitspraken in chronologische volgorde aan bod. Afgesloten wordt met een vergelijking van de rechtspraak in enkele andere landen (§12.6.3).

12.6.1 De jurisprudentie op hoofdlijnen

De vervolging van overige uitbuiting kwam na 1 januari 2005 langzaam op gang. De jurisprudentie is dan ook nog beperkt. Op het moment van schrijven zijn twaalf zaken¹²¹ in eerste aanleg afgedaan (van zeven zaken is bekend dat hoger beroep is ingesteld) en heeft in één zaak de appèlrechter uitspraak gedaan, tegen welk arrest cassatie werd ingesteld. Tot op he-

119 Bron: requisitoir in de zaak ‘Geïmporteerde bruid’. Rb. Rotterdam, 3 december 2008, ongepubliceerd.

120 Vonnissen tot en met 1 september 2009 zijn meegenomen in het onderzoek. Op dat moment waren uitspraken in twaalf zaken bekend.

121 Met zaken wordt hier bedoeld door de rechter afgedane vervolgingsonderzoeken. In acht van de twaalf afgedane zaken betrof het meer dan één verdachte.

den heeft de Hoge Raad zich nog niet uitgesproken over die zaak. Het is dus nog te vroeg om uit de rechtspraak definitieve conclusies te trekken. Wel tekenen zich in de rechtspleging enige tendensen en vraagstukken af die in onderstaande paragrafen besproken zullen worden. Uit de vonnissen blijkt dat noch het leveren van overtuigend bewijs, noch het waarderen van de feiten en omstandigheden in zaken over overige uitbuiting eenvoudig is. De eerste vervolgingen strandden vooral op de ten laste gelegde (beoogde) uitbuiting. Dit wekt geen verbazing, aangezien dit bestanddeel nadere invulling behoeft juist door de rechterlijke interpretatie die nu op gang komt. Het is dan ook op dit punt dat de jurisprudentie interessante verschillen in interpretatie vertoont. Ook de vraag of sprake is van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie heeft interessante aspecten. Eén punt dat ter discussie gesteld moet worden is bijvoorbeeld welke waarde de rechter hecht aan de feiten dat het initiatief tot de tewerkstelling van verdachte kwam of niet en/of de tewerkgestelden hebben ingestemd met de arbeidsvoorwaarden.¹²²

Een andere vraag betreft die naar het eventuele, redelijke alternatief voor de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken dan wel weg te blijven. Ook op dit punt is de rechtspraak in ontwikkeling. In de onderstaande bespreking van uitspraken wordt getracht de vragen telkens vanuit de verdragsrechtelijke achtergrond van art. 273f Sr te bezien, omdat in de nadere invulling en afbakening van het verbod op mensenhandel ook buiten de seksindustrie de door Nederland ondertekende verdragen en Europese regelgeving leidend dienen te zijn.^{NRM5}

*Delictsomschrijving*¹²³

Art. 273f lid 1 sub 1 Sr is, voor wat betreft de overige uitbuiting, geënt op de definitie van mensenhandel in art. 3(a) VN Palermo Protocol¹²⁴ en art. 1 sub 1 Kaderbesluit mensenhandel¹²⁵. Strafbaar is het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van een ander door gebruik van dwang, met het oogmerk die ander uit te buiten. Het gaat in deze delictsomschrijving, die overigens niet vereist dat de ander daadwerkelijk is uitgebuit, om dwang in brede zin. Als middelen worden behalve dwang en (dreiging met) geweld ook genoemd (dreiging met) een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.¹²⁶ Voorzover deze middelen voorkwamen in art. 250ter Sr (oud) en art. 250a Sr (oud) bestaan er rechterlijke uitspraken die ze nader definiëren.¹²⁷

122 Vergelijk in dit opzicht Rb. Den Haag, 21 november 2007, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak) enerzijds en Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 (Chinese horeca) anderzijds. In Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BDo846 lijkt de rechter een middenweg te volgen.

123 Zie uitgebreider: Vijfde rapportage van de NRM, Hoofdstuk 8.

124 UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000.

125 Kaderbesluit mensenhandel, 19 juli 2002, 2002/629/JHA.

126 Gelet op de bedoeling van de internationale instrumenten waarop de opsomming van middelen is terug te voeren, moeten begrippen als dwang, fraude en afpersing ruim en in technische zin uitgelegd worden en niet strikt volgens de desbetreffende delictsomschrijvingen (Cleiren en Nijboer, 2008).

127 Zo oordeelde de Hoge Raad dat van dwang geen sprake is als het slachtoffer het dwangmiddel niet heeft opgemerkt of als zodanig heeft ervaren en omgekeerd dat voldoende is dat het dwangmiddel het slachtoffer

Wanneer art. 273f lid 1 sub 1 Sr ten laste gelegd is, toetst de rechter het aan hem voorgelegde bewijs aan de drie bestanddelen van de delictomschrijving (gedraging, middel, oogmerk). Er doen zich geen bijzondere moeilijkheden – voor het OM – voor bij het doen bewijzen van het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van een ander (de handelingen). De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de waardering van het dwangmiddel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ en van het bestanddeel uitbuiting.

Misbruik van een kwetsbare positie

Wat betreft de dwangmiddelen is de lijn in de jurisprudentie dat de combinatie van illegaal verblijf, een armoedige economische positie en het niet machtig zijn van de Nederlandse taal, een kwetsbare positie oplevert. Ook illegaal verblijf op zich levert al een kwetsbare positie op.¹²⁸ In enkele uitspraken is aangenomen dat wanneer verdachte er van op de hoogte is dat de ander zich in deze kwetsbare positie bevindt en hij die positie benut om er voordeel uit te trekken (door het verkrijgen van een goedkope arbeidskracht), sprake is van misbruik van een kwetsbare positie.¹²⁹

Echter, door het Hof Den Bosch werd in de zaak ‘Chinese horeca’ een extra vereiste gezien voor de bewezenverklaring van het middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ door te oordelen dat een zeker initiatief en actief handelen van de dader(s) wordt voorondersteld, waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers.¹³⁰ Het arrest van het hof in deze zaak is nog niet onherroepelijk¹³¹. Het door het hof toegepaste criterium wordt overgenomen door andere rechters in latere overige uitbuitingszaken.¹³² Cleiren en Nijboer schrijven over dit (dwang)middel: “Over misbruik van een kwetsbare positie bevat de wetsgeschiedenis geen nadere uitleg. Volgens Remmelink kan hiervan sprake zijn als de één de ander in zo’n positie aantreft zonder dat beiden in een relatie tot elkaar staan, terwijl misbruik van overwicht meer ziet op een relationele ongelijkheid.¹³³ Juist bij subtiele (dwang)middelen als misbruik van een kwetsbare positie, schuilt het misbruik vaak in passievere handelingen, bijvoorbeeld doordat een verdachte ingaat op het verzoek van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling die geen geld en onderdak heeft, om werkzaamheden voor hem of haar te verrichten tegen een laag loon. Zoals de rechter oordeelde in de zaak Fleurtop maakt verdachte misbruik van een kwetsbare positie

beveest, ook als het in het algemeen op anderen geen indruk zou maken (in resp. HR 13 juni 1995, DD 1995, 387 en HR 28 mei 1996, DD 1996, 321). Voor meer voorbeelden zie Lestrade, 2008.

128 Het Hof Den Bosch oordeelde dat tewerkgestelde vreemdelingen in een kwetsbare positie verkeerden “reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven” (Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC2999). De Rb. Zwolle gebruikte in de zaak Moonfish (Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BD0860) een gelijksoortige formulering.

129 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 5 oktober 2007, LJN: BB5303 (Dwergarend).

130 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BA0145 en LJN: BA0141.

131 Het arrest van de Hoge Raad wordt 24 november 2009 verwacht.

132 Zie bijvoorbeeld Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BD0860 (Moonfish) en Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: B10944 (Garagehouder). Zelfs in enkele seksuele uitbuitingszaken werd deze argumentatie overgenomen. Zie hiervoor §11.4.1 (escort Braziliaanse vrouwen).

133 Cleiren en Nijboer (2008).

wanneer hij op de hoogte is van deze positie en hij deze positie benut om er voordeel uit te trekken. Om te beoordelen of dit mensenhandel oplevert moet vervolgens beoordeeld worden of het (oogmerk van) uitbuiting aanwezig was. In de bestudeerde rechtspraak strandt de bewezenverklaring echter regelmatig op dit (dwang)middel, waardoor men niet meer toekomt aan de vraag of sprake was van uitbuiting.

In de drie zaken die tot een veroordeling voor overige uitbuiting leidden, was steeds sprake van stevigere (dwang)middelen zoals dwang en geweld. Dat in deze zaken het (dwang)middel duidelijk waarneembaar was spreekt voor zich. Echter, niet voor niets zijn in de wettekst ook minder evidente middelen als misbruik van een kwetsbare positie opgenomen. Bij overige uitbuiting gaat het juist vaak om deze subtiele vormen.

Uitbuiting

In het tweede lid van 273f Sr wordt opgesomd wat het begrip uitbuiting ten minste omvat. Naast seksuele uitbuiting is dit bijvoorbeeld gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. De wetgever licht toe dat bij deze vormen van moderne slavernij gedacht kan worden aan tewerkstelling onder dwang of misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken en noemt als voorbeeld een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden.¹³⁴ Niet ieder misbruik in relatie tot arbeid levert uitbuiting op.^{NRM⁵} Bij uitbuiting als (beoogde) uitkomst van mensenhandel zijn fundamentele rechten als de menselijke waardigheid, persoonlijke vrijheid dan wel lichamelijke integriteit in het geding.¹³⁵

De thans gewezen vonnissen bevestigen dat art. 273f Sr alleen ziet op excessief misbruik in relatie tot arbeid. Het valt op dat in de twee van de drie zaken waarin verdachten veroordeeld zijn voor overige uitbuiting sprake was van persoonlijke dienstverlening en het verrichten van huishoudelijk werk in de woning van verdachte(n), gepaard gaand met onder meer fysiek geweld en een zo intensief contact tussen verdachten en slachtoffers dat die laatsten nauwelijks of geen persoonlijke levenssfeer meer hadden.¹³⁶ In de derde zaak die tot een veroordeling voor overige uitbuiting leidde¹³⁷ was ook sprake van een heel nauw contact tussen slachtoffer en verdachte, en ook in deze zaak werd buitengewoon veel fysiek geweld tegen het slachtoffer gebruikt. In zeven van de negen zaken die tot vrijspraken leidden daarentegen, ging het om bedrijfsmatige tewerkstelling en was de interactie van de tewerkgestelden met verdachten minder (evident) verstikkend en allesoverheersend, bijvoorbeeld omdat het geen één-op-één relatie was of omdat zij niet in hetzelfde huis verbleven. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele eco-

134 *Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p.18.*

135 Zie ook Korvinus e.a., 2006.

136 De Rb. Utrecht haalt de woorden van het slachtoffer aan dat hij “helemaal [werd] geleefd door verdachte” (Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426).

137 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BL3519.

nomie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op het oordeel van de rechter waar de grens ligt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Bij uitbuiting zijn fundamentele rechten in het geding. In enkele vonnissen¹³⁸ werd hier als volgt mee omgegaan: door na de beantwoording of sprake was van uitbuiting expliciet in te gaan op de vraag of ook sprake was van schending van mensenrechten. Echter, uitbuiting is schending van mensenrechten; deze vraag zou dus niet meer hoeven te worden beantwoord wanneer de uitbuiting in de context van art. 273f Sr naar het oordeel van de rechtbank bewezen is.

In twee vonnissen werd ten aanzien van de invulling van het delictsbestanddeel ‘oogmerk van uitbuiting’ geoordeeld dat dit oogmerk niet aanwezig was daar de handelingen niet uitsluitend, c.q. primair gericht waren op uitbuiting.¹³⁹ De wet eist echter niet dat het oogmerk uitsluitend op uitbuiting gericht dient te zijn. Met de handelingen in combinatie met (dwang) middelen kan verdachte naast uitbuiting ook andere doelen beogen, zonder dat dit aan een veroordeling voor art. 273f lid 1 sub 1 Sr in de weg hoeft te staan.

In NRM5 werd aangegeven dat een situatie uitbuiting oplevert als sprake is van dwang, van slechte arbeidsvoorwaarden of –omstandigheden of van meervoudige afhankelijkheid, én het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen. Hierbij is opgemerkt dat hieraan ook is voldaan indien onttrekking praktisch gezien wel mogelijk is, maar de subjectieve beoordeling van het slachtoffer daartoe een beletsel vormt. Vooral deze subjectieve beleving van onvrijheid leverde moeilijkheden op in een aantal vonnissen. “De lat werd hoog gelegd.” In een aantal vonnissen werd door de rechtbank geoordeeld dat niet kon worden vastgesteld dat de werknemers redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachte(n) te werken, of dat ze vrij waren te vertrekken.¹⁴⁰ De vraag is dan echter wel welk reëel alternatief de werknemers hadden. Daarentegen werd in een aantal andere zaken juist wel aangenomen dat de werknemers geen vrijheid hadden om aan de situatie te ontsnappen, ondanks het feit dat ze niet fysiek in hun vrijheid werden beperkt.¹⁴¹ In de zaak Dwegarend acht de rechtbank het aannemelijk dat de werknemers moeilijk konden stoppen met het werk, omdat zij dan geen inkomsten en onderkomen zouden hebben. Toch ging een aantal van hen zelfstandig terug naar Polen of begon in Nederland voor zichzelf als werkster. Ondanks het feit dat er kennelijk voor een aantal van

138 Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426 en Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BD0860.

139 Zie de zaken Geïmporteerde bruid (Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd) en Misbruik door hulpverlener (Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373).

140 Dergelijke argumenten werden door de rechtbank aangevoerd in de zaken Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Moonfish, Misbruik door hulpverlener, Garagehouder en Chinese massagesalons.

141 Dit was het geval in de zaken Fleurtop (Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707), Mehak (Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761), en Verstandelijk beperkte (Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426).

de vrouwen een reëel en aangetoond alternatief was, weerhield dit de rechtbank er niet van om het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie aanwezig te achten. In de zaak Mehak gaf de rechtbank een treffende uitleg door te stellen dat zij wel een bepaalde 'dubbelheid' constateert, nu de slachtoffers vrijwillig naar Nederland kwamen om te werken en dankbaar zijn dat verdachten dit voor hen mogelijk maakten. Dit doet echter niet af aan de feitelijke onmogelijkheid om, eenmaal in Nederland, te ontsnappen aan de uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden die volgens de rechtbank zijn te kwalificeren als een situatie van dienstbaarheid als bedoeld in art. 273f lid 2 Sr.

Aard van de werkzaamheden

In drie vonnissen waren de door de werknemer, c.q. het slachtoffer binnen de uitbuitingsituatie uitgevoerde werkzaamheden strafbaar. In de twee vonnissen die tot vrijspraak voor mensenhandel leidden¹⁴² heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting, de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de werknemers moesten verrichten strafbaar waren. De omstandigheid dat het lage loon en de lange werktijden niet als extreem te kwalificeren zijn, zou echter in samenhang moeten worden gezien met het feit dat de werkzaamheden op zichzelf strafbaar waren.

In zes van de twaalf onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In de zaak Chinese massagesalons¹⁴³ moesten de masseuses, blijkens de tenlastelegging zowel massages als seksuele handelingen verrichten met klanten. Als naar de tenlastelegging wordt gekeken lijkt het echter alsof de OvJ voorbijgaat aan het feit dat seksuele handelingen met een derde tegen betaling prostitutie vormen en dat als met één van de (dwang)middelen iemand daartoe bewogen wordt, gesproken moet worden van gedwongen prostitutie, dus van mensenhandel. Naast de ten laste gelegde uitbuiting in de massagesalons (overige uitbuiting) had het in de rede gelegen ook uitbuiting in de prostitutie apart ten laste te leggen in deze zaak. De rechtbank spreekt vervolgens vrij van de hele tenlastelegging ten aanzien van de verweten mensenhandelfeiten.

In vijf andere zaken¹⁴⁴ was ook sprake van seksuele handelingen, maar hadden deze handelingen geen commercieel karakter. In deze vijf zaken zouden de werkneemsters/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. In twee van die zaken werd het seksuele misbruik ook bewezen verklaard.¹⁴⁵ De vraag rijst of seksuele uitbuiting door één persoon, buiten de seksindustrie, binnen de reikwijdte van art. 273f Sr kan vallen. Deze vraag werd enige tijd geleden aan BNRM voorgelegd door een ngo aan de hand van onderstaande casus.

142 De strafbare arbeid betrof in beide zaken het knippen van hennep. Zie Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Rotterdam, 5 juli 2007, parketnummer: 10/775007-06 (Van stekkie tot stickie).

143 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281.

144 Het betreft de zaken Fleurtop, Van stekkie tot stickie, Geïmporteerde bruid, Misbruik door hulpverlener en Gedwongen drugssmokkel. Alle zaken worden in de volgende paragraaf uitgebreid besproken.

145 Namelijk in 'Misbruik door hulpverlener' en 'Gedwongen drugssmokkel'.

Seksuele uitbuiting buiten de seksindustrie

J is illegaal in Nederland en krijgt contact met een oudere alleenstaande Nederlandse man. Hij biedt haar huishoudelijk werk aan in zijn huis. J kan een klein bedrag verdienen en verder kost en inwoning krijgen.

J trekt bij de man in. De man blijkt seks met haar te willen. Ze ziet geen mogelijkheid te weigeren en accepteert in eerste instantie dat dit erbij hoort. De man eist echter veel seks en laat haar amper los (letterlijk). Soms, wanneer het cliënte te veel wordt, kan ze naar buiten om een wandeling te maken. Ze zou kunnen weglopen maar door de beloftes van de man blijft ze. De man belooft met haar te trouwen en zo een verblijfsvergunning voor haar te regelen. Hij zegt hiermee zelfs al bezig te zijn bij de gemeente. J ziet dit als de enige mogelijkheid om legaal verblijf in Nederland te krijgen. Ze gaat ervan uit dat de man zijn belofte waar zal maken.

Bovenstaande casus vertoont parallellen met een zaak in Leeuwarden waarin een hulpverlener een cliënte in huis nam en haar naast huishoudelijk werk, ook bewoog tot het hebben van seks met hem.¹⁴⁶ Beargumenteerd kan worden dat in bovenbeschreven casus sprake was van huisvesting/opnemen van de vrouw door verdachte, waarbij sprake was van de (dwang)middelen misleiding (de vrouw zou een verblijfsvergunning krijgen als ze met de man trouwt) en/of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht/misbruik van een kwetsbare positie (J is illegaal in Nederland en is bang om opgepakt te worden, de man maakt hier misbruik van). Vervolgens rijst de vraag of ook sprake was van (oogmerk van) uitbuiting. In art. 273f lid 2 Sr worden ook ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ genoemd als vorm van uitbuiting. Daarbij wordt niet gesteld dat hierbij derden betrokken moeten zijn, zoals bij uitbuiting in de prostitutie het geval is. Ook gelet op de bedoeling in internationale instrumenten als het Palermo Protocol, waarop art. 273f Sr is geënt, is er geen reden om de term ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ beperkt uit te leggen. Bovendien, als iemand door misbruik te maken van een anders kwetsbare positie deze persoon beweegt tot het verrichten van huishoudelijk werk, zich wel schuldig maakt aan mensenhandel, waarom zou dit dan anders zijn wanneer die kwetsbare positie wordt misbruikt voor het verrichten van seksuele handelingen? De vraag moet worden beantwoord wanneer sprake is van ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’. Immers, de lichamelijke integriteit is bij deze vorm van uitbuiting, in tegenstelling tot uitbuiting in de arbeidsrelatie, per definitie in het geding. Is het enkele feit dat iemand seks moet hebben met een ander waarbij misbruik is gemaakt van diens kwetsbare positie voldoende voor mensenhandel? Kan er al sprake zijn van ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ wanneer het ‘slachtoffer’ één keer (door gebruik van (dwang)middelen) seks met verdachte had? Neemt deze vorm van uitbuiting een tussenpositie in tussen gedwongen prostitutie en gedwongen arbeid of diensten, of verkrachting? En wanneer leveren de seksuele handelingen verkrachting op en onder welke omstandigheden kan het onder de reikwijdte van mensenhandel vallen? Kan worden gesteld dat bij meer evidente vormen van dwang, zoals (dreiging met) geweld sprake is van verkrachting, terwijl meer subtiele vormen

¹⁴⁶ Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373. Deze zaak wordt in §12.5.2 uitgebreid besproken.

van dwang zoals misbruik van een kwetsbare positie eerder in de richting van mensenhandel wijzen? De rechter heeft zich over deze vragen nog niet uitgesproken.

Tenlastelegging

In de meeste zaken werden meerdere onderdelen van art. 273f Sr ten laste gelegd; vaak kwam de combinatie van lid 1 sub 1 en sub 4 voor. Opvallend is dat in enkele zaken uitsluitend sub 1 ten laste werd gelegd.¹⁴⁷ Niet duidelijk is waarom in deze zaken niet tevens sub 4 in de tenlastelegging is opgenomen. Soms worden bij de inkleuring van de feiten in de tenlastelegging de bestanddelen door elkaar gehaald. Zo worden soms indicatoren van uitbuiting genoemd waar het om dwangmiddelen ging.¹⁴⁸ Andersom worden onder de uitbuiting soms feitelijkheden geschaard die juist onderdeel vormen van het middel.¹⁴⁹

Hoger beroep en cassatie

Vanwege de rechtsvormende taak die aan de rechtspraak is overgelaten, is het van belang dat er meer vonnissen in overige uitbuitingszaken komen. Ook is het daarbij van belang dat ook gerechtshoven en natuurlijk de Hoge Raad zich over deze kwesties uitlaten. In zeven van de twaalf onderzochte zaken is hoger beroep ingesteld. Op het moment van schrijven was alleen in de zaak ‘Chinese horeca’ een arrest in hoger beroep geweest. De vijf zaken waarin geen appel is ingesteld¹⁵⁰ betreffen alle vijf zaken die in vrijspraak terzake mensenhandel eindigden.

Algemene kenmerken

Bijna alle berechte overige uitbuitingszaken speelden in sectoren die eerder als risicosectoren zijn benoemd.^{NRM5} Het betreft de criminaliteit (hennepsteelt en drugsmokkel), Chinese horeca, persoonlijke dienstverlening/huishoudelijk werk, schoonmaak en fabriekswerk in de voedselindustrie. Daarnaast speelde één zaak zich af in de sector klein metaal. In negen van de twaalf zaken ging het om arbeid verricht door (relatief recent gearriveerde) migranten. In totaal stonden in de twaalf zaken 35 verdachten terecht. In alle zaken waren naast mensenhandel ook andere delicten ten laste gelegd zoals overtredingen van de Opiumwet,

147 Het betrof de zaken ‘Chinese horeca’ en ‘Mehak’, zie §12.6.2.

148 In de tenlastelegging in Rb. Den Bosch, 8 maart 2007, LJN: BA0145 (Chinese horeca) stond bijvoorbeeld: “[...] bestaande die/dat dwang, feitelijkheden, misleiding en/of misbruik hieruit dat hij verdachte, voornoemde perso(en), die allen illegaal in Nederland verbleven, (gemiddeld) zes dagen per week, (ongeveer) elf uur per dag werkzaamheden heeft laten verrichten in restaurant [naam restaurant] (waarbinnen verdachte (één van de) de leidinggevende(n) was) in ruil voor voedsel en onderdak, danwel een zeer geringe geldelijke vergoeding en/of hem/hen met meerdere perso(o)n(en) heeft gehuisvest in een (kleine) ruimte in het pand waarin restaurant [naam restaurant] is gevestigd en/of belet dat zij zich buiten het pand begaven, danwel contact zochten met de buitenwereld.” De indicatoren van uitbuiting worden genoemd bij de onderbouwing dat sprake was van dwang.

149 Hiervan was sprake in de tenlastelegging in Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak). Zie §12.6.2.

150 Dit betreffen de in §12.6.2 uitgebreid besproken zaken: Fleurtop, Van stekkie tot stickie, Dwergarend (hier was hoger beroep ingesteld door het OM, maar dit is later ingetrokken), Geïmporteerde bruid en Garagehouder.

deelname aan een criminele organisatie, mensensmokkel, verboden wapenbezit, misbruik door een hulpverlener, medeplegen van mishandeling de dood ten gevolge hebbend, medeplegen van mishandeling, beïnvloeding van getuige, verkrachting en overtredingen van het belastingrecht. Hoewel slechts vier verdachten - in drie zaken - schuldig werden bevonden aan mensenhandel, werden 23 van de 31 ter zake van mensenhandel vrijgesproken verdachten veroordeeld voor één of meer overige ten laste gelegde feiten. Twee zaken eindigden in integrale vrijspraken.

De vier veroordeelde verdachten in drie zaken kregen gemiddeld een gevangenisstraf van 33 maanden opgelegd¹⁵¹, één verdachte kreeg naast gevangenisstraf tevens een taakstraf opgelegd. In twee veroordelende vonnissen werd daarnaast de door het slachtoffer gevorderde vergoeding van de immateriële schade (respectievelijk €500 en €1500) toegewezen door de strafrechter.¹⁵²

Tenslotte waren in vier zaken de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd.¹⁵³

Culturele aspecten

In bijna alle zaken was sprake van een culturele verwantschap tussen de verdachten en de mensen die voor hen werkten, in de zin dat zij tot dezelfde of een aanverwante etnische groep of taalgroep behoren. In twee dossiers ging de verwantschap nog verder door familiebanden tussen slachtoffers en verdachten.¹⁵⁴ De praktijk lijkt dus te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt.^{NRM5}

Culturele aspecten in de berechting van overige uitbuitingszaken¹⁵⁵

Naar aanleiding van het vonnis in de Mehak zaak¹⁵⁶ heeft BNRM onderzocht of culturele achtergrond in andere overige uitbuitingszaken ook een rol speelde. In de Mehak zaak oordeelde de Rechtbank Den Haag dat het in deze culturele setting aannemelijk was dat de slachtoffers niet konden beschikken over hun identiteitsdocumenten. Verder hield de rechtbank in strafverminderende zin rekening met de culturele achtergrond van de slachtoffers. Naast de uitspraak in de Mehak zaak zijn er andere redenen om te veronderstellen dat culturele achtergrond een rol zou kunnen spelen bij overige uitbuitingszaken. Allereerst is er overlap tussen de herkomst-

151 Opgemerkt dient te worden dat drie verdachten tevens schuldig werden bevonden aan andere ernstige delicten, te weten verkrachting en doen plegen van drugssmokkel (zaak 'Gedwongen drugssmokkel') en onder andere medeplegen van mishandeling (zaak 'Mehak')

152 Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426 (Verstandelijk beperkte) en Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: B13519 (Gedwongen drugssmokkel).

153 Het betreft Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak). Voor een bespreking van de problematiek rondom slachtoffers als daders, zie Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

154 In Mehak en in Geïmporteerde bruid staat vast dat verdachten en slachtoffer(s) familie zijn van elkaar.

155 Bogaerts, 2009.

156 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761.

landen van verdachten en slachtoffers.¹⁵⁷ Ten tweede kan cultuur worden gezien als één van de factoren die een persoon kwetsbaar maken voor uitbuiting. Het behoren tot een bepaalde culturele (minderheids-)groep kan leiden tot discriminatie met als mogelijk gevolg minder toegang tot werk. Daarnaast kunnen culturele waarden ervoor zorgen dat mensen bepaalde acties of condities acceptabel vinden. Verder kunnen bepaalde culturele stereotypen van invloed zijn op de mogelijkheden om iemand te werk te stellen in het bestemmingsland en op voorkeuren voor bepaalde migranten. Ten derde kan het bestanddeel (dwang)middel van art 273f Sr ook met de (subjectieve) beleving, dus culturele context, van het slachtoffer worden ingevuld¹⁵⁸. Alle zeven¹⁵⁹ dossiers die tot 1 november 2008 bij BNRM bekend waren zijn bestudeerd ten behoeve van het onderzoek naar de rol van culturele achtergrond in overige uitbuitingszaken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de indicatoren van culturele achtergrond¹⁶⁰ zijn terug te vinden in de meeste bestudeerde dossierstukken¹⁶¹, met uitzondering van de appèlmemorie, hetgeen erop duidt dat alle actoren in het strafproces verwijzen naar culturele achtergrond¹⁶². Er wordt op verschillende manieren naar culturele achtergrond verwezen zoals bij het voeren van een strafmaatverweer of de behandeling van de persoonlijke omstandigheden. Culturele achtergrond speelt eveneens een rol via het bewijs. Het niet machtig zijn van de Nederlandse taal en door de culturele setting niet kunnen beschikken over paspoorten leiden tot onvrijwilligheid. Uit interviews met rechters kwam naar voren dat zij op zoek lijken te zijn naar een balans tussen het wel en niet laten meewegen van culturele achtergrond en waarbij er weinig duidelijkheid bestaat over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen. Geconcludeerd kan worden dat de Mehak zaak een uitzondering lijkt te zijn in die zin dat culturele achtergrond meerdere malen nadrukkelijk wordt genoemd in het vonnis zonder dat daaruit valt af te leiden dat dit bij het bewijs van de specifieke dwangmiddelen een rol heeft gespeeld. Opvallend was hierbij het feit dat in deze zaak overige uitbuiting eigenlijk een 'bijvangst' was.¹⁶³ De wijze waarop cultuur in de Mehak zaak een rol heeft gespeeld lijkt niet afwijkend. Culturele achtergrond kan een factor van belang zijn, zowel met betrekking tot het bewijs als met betrekking tot de strafmaat.

12.6.2 Bespreking van rechterlijke uitspraken

In deze paragraaf worden de twaalf vonnissen inzake overige uitbuiting in chronologische volgorde besproken.

157 In NRM5 kwam BNRM, na bestudering van verschillende gevalsbeschrijvingen, tot de conclusie dat het vaak voorkomt dat de koppelbaas/werkgever en de werknemer allochtoon zijn uit hetzelfde land van herkomst of met een zelfde culturele achtergrond.

158 Cameron & Newman, 2008.

159 Fleurtop, Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Dwergarend, Mehak, Moonfish en Verstandelijk beperkte.

160 De gebruikte indicatoren zijn: geboorteland/land van herkomst, inheemsheid, etniciteit, urbaniteit, sociale klasse, religie en beheersing van de Nederlandse taal.

161 De volgende documenten in iedere aanleg zijn bekeken: einduitspraak, requisitoir, pleitnota, appèlmemorie en proces-verbaal van de zitting.

162 Alleen in de zaak Verstandelijk gehandicapte wordt naar geen enkele indicator verwezen. Dit kan wellicht verklaard worden doordat dader en slachtoffer beide autochtone Nederlanders waren waardoor culturele verschillen geen rol speelden.

163 De zaak betrof de mishandeling, de dood ten gevolge hebbend, van de peuter Mehak, omdat zij behekt zou zijn.

Hennepkwekerij - Fleurtop

In de eerste overige uitbuitingszaak voor de rechter¹⁶⁴ werden de verdachten vrijgesproken van mensenhandel. De feiten die in het vonnis naar voren komen zijn in onderstaand kader beschreven.

Casus hennepkwekerij - Fleurtop

Door de verdachten zijn met regelmaat illegale Bulgaarse mannen, vrouwen en oudere kinderen ingeschakeld voor het knippen van hennep toppen. De illegale werkzaamheden vonden plaats in de avond en nacht en men kreeg ongeveer €4,50 per uur betaald. De Bulgaren werden doorgaans kort van tevoren telefonisch benaderd, in welk contact hen werd verteld dat zij konden komen werken en waar en op welk tijdstip zij klaar moesten staan. Vervolgens werden de knippers naar de kniplocatie vervoerd. Het vervoer vond plaats in te krappe en geblindeerde bestelbusjes, dan wel in de afgesloten laadbak van een vrachtauto. De knippers hadden doorgaans geen idee waar de werkplaatsen zich bevonden. Eenmaal ter plaatse moesten ze hun mobiele telefoons uitschakelen. De arbeidsomstandigheden waren slecht; op kratten gezeten en in de stank van de planten moesten ze de hennep toppen knippen. De ruimte waar ze werkten mochten ze niet verlaten. Na voltooiing van de werkzaamheden werden ze weer teruggebracht naar Den Haag.

In haar oordeel of sprake was van mensenhandel overweegt de rechtbank ten aanzien van de middelen dat de verdachten illegaal in Nederland verblijvende Bulgaren, die nauwelijks Nederlands spraken en die in een economische positie verkeerden die ronduit als armoedig kan worden getypeerd, hebben ingeschakeld om 's avonds en 's nachts strafbaar werk (het knippen van hennepplanten) te verrichten. Verdachten hebben de benarde situatie van de Bulgaren gewetenloos benut. Gelet op de context waarin de Bulgaren moesten (over)leven, verwerpt de rechtbank het standpunt van de verdediging dat zij het werk graag en vrijwillig deden en dat van dwang geen sprake was, nu knippers zich zelf meldden bij het oppikpunt en een deel van hen wist welk soort werk ze zouden doen. De rechtbank constateert derhalve dat sprake is van de (dwangmiddelen) misbruik van een kwetsbare positie en overwicht door te oordelen: "Verdachte en zijn mededaders hebben de illegale knippers immers bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid door misbruik te maken van hun kwetsbare positie en door misbruik te maken van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht."¹⁶⁵

Vervolgens buigt de rechtbank zich over de vraag of sprake was van uitbuiting. Hiervoor moet sprake zijn van inbreuken op fundamentele rechten. Om te beoordelen of hiervan in deze zaak sprake was weegt de rechtbank de volgende omstandigheden mee: mensen in een kwetsbare positie zijn door verdachten ertoe gebracht om strafbare werkzaamheden voor hen te verrichten; het werk werd laag betaald (zo'n 25% onder het minimumloon zonder enige sociale voorziening) en onder slechte omstandigheden verricht. Daarnaast voldeed het

¹⁶⁴ Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707. Dit vonnis is onherroepelijk.

¹⁶⁵ Rb. Den Haag 21 november 2006, LJN: AZ2707.

vervoer van en naar het werk allerminst aan de norm voor veilig vervoer. Eenmaal ingestapt in een (geblindeerd) busje of de laadbak van een vrachtauto, konden mensen zich niet meer onttrekken aan het werk waarvoor zij waren geworven.

De rechter acht deze omstandigheden in strijd met fatsoenlijk werkgeverschap en rekt verdachten de respectloze behandeling van hun werknemers aan, maar komt niet tot het oordeel dat er sprake is van uitbuiting, nu de Bulgaren uitsluitend voor de arbeid afhankelijk waren van verdachten, de knippers het werk incidenteel verrichten en van extreem lange werktijden of extreem lage betaling niet is gebleken. Hoe verwerpelijk ook, verdachten hebben niet een zodanige inbreuk op de rechten van de knippers gemaakt dat gesproken kan worden van uitbuiting als bedoeld in art. 273a/f Sr, aldus de rechtbank. Bij de uitspraak noemde de rechter het “kantje boord”.

De rechtbank heeft kennelijk geen gewicht toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn. De omstandigheid dat het lage loon en de lange werktijden niet als extreem te kwalificeren zijn, zou in samenhang moeten worden gezien met het feit dat de werkzaamheden *op zichzelf* strafbaar waren.

De uitspraak is onherroepelijk.¹⁶⁶

Chinese horeca

Ook de vervolging van een chef en souschef¹⁶⁷ voor de uitbuiting van illegale werknemers in een Chinees restaurant leidde bij de rechtbank¹⁶⁸ en vervolgens het Hof Den Bosch¹⁶⁹ tot vrijspraak, zij het vanuit andere overwegingen dan in de zaak Fleurtop.

Casus Chinese horeca

In deze zaak waren illegale Chinezen werkzaam in een Chinees restaurant. De werknemers werkten gemiddeld zes dagen per week, elf tot dertien uur per dag, tegen een loon van €450 tot €800 per maand. Ze sliepen met meerdere werknemers op een slaapkamer. Het hof stelt vast dat de werknemers zich zelf tot het restaurant hebben gewend met de vraag om werk en dat het hen vrij stond op ieder moment te vertrekken. Mensenhandel wordt niet bewezen geacht. Wel worden de chef en souschef veroordeeld voor mensensmokkel.¹⁷⁰

Aan verdachten werd ten aanzien van de mensenhandel art. 273f lid 1 sub 1 Sr ten laste gelegd. Opvallend is dat sub 4 van lid 1 niet in de tenlastelegging voorkomt. Het hof overweegt in navolging van de rechtbank dat de omschrijving van mensenhandel in het VN-Palermo Pro-

166 Het eerder door het OM ingestelde appèl is later ingetrokken.

167 De hoofdverdachte, de man die eigenaar was van het restaurant, is voortvluchtig.

168 Rb. Den Bosch, 8 maart 2007, LJN: BA0145 en LJN: BA0141. Het vonnis tegen een derde verdachte volgde enkele maanden later: Rb. Den Bosch, 28 juli 2007, LJN: BD8599. Ook in dit vonnis volgde vrijspraak voor mensenhandel. Wel werd verdachte veroordeeld voor een belastingdelict en voor valsheid in geschrifte. Tegen dit vonnis is voor zover bij BNRM bekend geen hoger beroep ingesteld.

169 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

170 In eerste aanleg volgt integrale vrijspraak voor de souschef, de chef wordt vrijgesproken voor mensenhandel maar veroordeeld voor mensensmokkel. Het hof acht beide verdachten schuldig aan mensensmokkel.

TOCOL, waaraan art. 273f Sr uitvoering geeft, primair betrekking heeft op activiteiten gericht op de verwezenlijking van het einddoel uitbuiting, terwijl de oude mensenhandelbepaling (art. 250a Sr) primair het oog had op de uitbuiting zelf. Dit onderscheid wordt inderdaad gemaakt in de memorie van toelichting, maar daarin geeft de wetgever ook aan: “mensenhandel is (gericht op) uitbuiting”¹⁷¹. Het verbod op mensenhandel beoogt dan ook uitbuiting: excessief misbruik in een arbeids- of dienstverleningsrelatie, strafbaar te stellen, alsmede de handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen. Dat uitbuiting het kernbegrip is (ook) van de delictsomschrijving in art. 273f Sr volgt onder meer uit de wetsgeschiedenis, waarin aansluiting is gezocht bij verschillende verdragen, en de intentie van de wetgever om bij de strafbaarstelling van mensenhandel het behoud van de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van het individu voorop te stellen.^{NRM5}

Het hof heeft eerst vastgesteld of sprake is van handelen (werven, huisvesten of opnemen) met gebruik van één van de in sub 1 genoemde middelen. Bij de beoordeling of sprake is van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie, dan wel overwicht, oordeelt het hof allereerst: “Vooropgesteld kan worden dat de in de tenlastelegging bedoelde Chinezen in een kwetsbare/zwakkere positie verkeerden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven.”¹⁷² Nu vaststaat dat sprake is van een kwetsbare positie buigt het hof zich over de vraag of door verdachten *misbruik* is gemaakt van deze kwetsbare positie. Het hof is van oordeel dat dit een zeker initiatief en actief handelen van de dader(s) vooronderstelt, waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers. Het hof stelt vast dat de werknemers zich in casu weliswaar in een kwetsbare positie bevonden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven, maar dat de verdachten niet het initiatief hebben genomen of ten opzichte van hen actief hebben gehandeld. Zij reageerden slechts op verzoeken en soms zelfs smeekbedes waarmee de werknemers zich tot hen wendden. Die hadden zelf besloten om te migreren, waren hier om geld te verdienen, hadden geen schulden bij verdachten en het stond hen vrij om uit het restaurant te vertrekken. Onder die omstandigheden kan niet bewezen worden verklaard, aldus het hof, dat verdachten bij het opnemen en huisvesten van de werknemers doelbewust misbruik maakten van de kwetsbare positie van de werknemers. Het hof overweegt verder dat degenen die in ruil voor werk alleen kost en inwoning vroegen, vrijwillig hun niet betaalde of zwaar onderbetaalde arbeid verrichtten. Met dit oordeel miskent het hof dat verdachten op de hoogte waren van de kwetsbare positie van de werknemers - de smeekbedes zijn een aanwijzing - en die kwetsbare positie hebben benut om uiterst goedkope arbeidskrachten in te schakelen. Dit is te kwalificeren als het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie en wanneer daarvan sprake is, doet de instemming van het slachtoffer niet terzake.¹⁷³ Niet valt in te zien waarom dit anders zou zijn, wanneer het contact of initiatief van het slachtoffer tot stand kwam.

171 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p.2.

172 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

173 Art. 3(b) VN-Palermo Protocol: “The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used.” Art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit: “The consent of a victim of trafficking in human

Hoewel het hof niet toekomt aan de beoordeling of er in het restaurant sprake was van uitbuiting, overweegt zij ten overvloede dat dit niet het geval is. De situatie was weliswaar maatschappelijk ongewenst, met gedeelde slaapkamers boven het restaurant en werkdagen van elf tot dertien uur, vijf vrije dagen per maand en een maandsalaris van €450 tot €800,¹⁷⁴ maar niet is gebleken dat de werkomstandigheden op zich slecht waren en het inkomen stond ter vrije beschikking van de werknemers. Bovendien kan volgens het hof van de Chinezen niet worden gezegd dat zij redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan in het restaurant te werken en te verblijven. Welk reëel alternatief de illegaal verblijvende Chinezen zouden kunnen hebben blijft een vraag.

Het OM heeft in deze zaak cassatie ingesteld.¹⁷⁵

Van stekkie tot stickie

De derde zaak die in Nederland tot vervolging voor mensenhandel in de zin van overige uitbuiting leidde, eindigde eveneens in vrijspraken voor mensenhandel.¹⁷⁶

Casus Van stekkie tot stickie

In deze zaak was evenals in de zaak Fleurtop sprake van tewerkstelling van Bulgaren in hennepkwekerijen. Daarnaast zouden, evenals in Fleurtop, enkele werknemers seksueel zijn misbruikt. Zeven verdachten stonden terecht. Naast mensenhandel¹⁷⁷ werden ook verkrachting¹⁷⁸, mensensmokkel, het telen en bereiden van hennep en deelname aan een criminele organisatie ten laste gelegd. De Rechtbank Rotterdam veroordeelde de verdachten voor deze laatste drie delicten, maar achtte verkrachting en mensenhandel niet bewezen.

De OvJ betoogde in deze zaak dat de omstandigheden waaronder de werknemers moesten werken – zeker naar Nederlandse begrippen - stuitend te noemen zijn: “[...] een buitengewoon laag zwart uitbetaald loon, kleine (boven)kamers in een benauwende omgeving tegen een hoge huur, geen warmwater voorzieningen en geen verwarming (al was het omdat het gas al maanden was afgesloten), terwijl bij ziekte niet werd doorbetaald”¹⁷⁹. Ook betoogt de OvJ: “En gedurende die periode heeft zij [bedoeld wordt één van de slachtoffers; BNRM] geen kans gezien zich aan die situatie te onttrekken. Zij kon niet weg en mocht niet weg, althans zij zag geen mogelijkheden om weg te gaan”¹⁸⁰.

beings to the exploitation, intended or actual, shall be irrelevant where any of the means set forth in paragraph 1 have been used.”

174 Het vonnis vermeldt niet dat dit in het gunstigste geval neerkomt op €3,20 per uur.

175 *OM in cassatie om uitbuiting illegale Chinezen*, Trouw, 30 januari 2008.

176 Rb. Rotterdam, 5 juli 2007, de vonnissen zijn niet gepubliceerd.

177 De ten laste gelegde mensenhandel had zowel betrekking op overige uitbuiting als op seksuele uitbuiting. De ten laste gelegde seksuele uitbuiting zag op (stelselmatige) verkrachting van één van de werknemers.

178 Verkrachting werd aan drie verdachten ten laste gelegd.

179 Requisitoir, juni 2007.

180 Requisitoir, juni 2007.

De motivering van de rechtbank ten aanzien van de vrijspraak voor mensenhandel is beknopt. De rechtbank overweegt: “Uit de inhoud van het dossier en het verhandelde ter terechtzitting kan niet worden opgemaakt dat de in feit 1 geduide personen zijn uitgebuit. In [plaatsnaam] werden de personen die in de hennepkwekerij werkzaam waren niet uitzonderlijk slecht betaald; waren mensen vrij om te vertrekken wanneer zij dat wilden; hadden zij de beschikking over eigen kamers en werd door hen gezamenlijk gearbeid.”

De rechtbank gaat in het vonnis uitsluitend in op het bestanddeel uitbuiting. Nu zij dit bestanddeel niet bewezen acht, leidt dit tot vrijspraak ten aanzien van mensenhandel. Evenals in de zaak Fleurtop wordt ook in dit vonnis geen extra gewicht toegekend aan het feit dat de werknemers strafbare werkzaamheden verrichtten. De vonnissen zijn onherroepelijk.

Dwergarend/Poolse schoonmaaksters

De vervolging van twee verdachten voor onder meer uitbuiting van Poolse schoonmaaksters leidde evenmin tot veroordelingen voor mensenhandel. De feiten waarop de rechtbank¹⁸¹ in deze zaak haar oordeel baseert zijn als volgt:

Casus Dwergarend/Poolse schoonmaaksters

De verdachten werven verschillende Poolse vrouwen om in Nederland als hulp in de huishouding te komen werken. In de meeste gevallen ging het om vrouwen die in Polen in een slechte financiële situatie zaten en naar Nederland kwamen om hier geld te verdienen. De vrouwen namen zelf de beslissing om naar Nederland te komen, waar verdachten huisvesting en schoonmaakwerk (voornamelijk bij particulieren) regelden. De vrouwen spraken geen Nederlands. Zij ontvingen minder dan het minimumloon (tot €6,50 per uur) en moesten soms onbetaald werkzaamheden verrichten. Volgens de meeste vrouwen heerste er in de woning waar zij ondergebracht waren een sfeer van angst. Er deden verhalen de ronde dat zij verkracht of aangereiden zouden worden, als ze wegliepen. Verdachten deden niets om die angst weg te nemen.

Voor de beoordeling of sprake was van (medeplegen van) mensenhandel, kijkt de Rechtbank Den Haag naar de invulling van het begrip uitbuiting. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij een (niet limitatieve) lijst van indicatoren van uitbuiting uit de Vijfde rapportage van de NRM. De rechtbank constateert dat de vrouwen dom werden gehouden over hun rechten; verdachten hebben misbruik gemaakt van het gebrek aan kennis van de rechtspositie van hun werkneemsters. De rechtbank acht het hierdoor aannemelijk dat de werkneemsters moeilijk konden stoppen met het werk, omdat zij dan geen inkomsten en onderkomen zouden hebben. Toch ging een aantal van hen zelfstandig terug naar Polen of begon in Nederland voor zichzelf als werkster. Ondanks het feit dat er kennelijk voor een aantal van de vrouwen een reëel en aangetoond alternatief was, acht de rechtbank het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie aanwezig.

¹⁸¹ Rb. Den Haag, 5 oktober 2007, LJN: BB5303. Het vonnis in de zaak tegen de tweede verdachte is niet gepubliceerd.

De rechtbank oordeelt dat in casu voldaan is aan de uitbuitingsindicatoren misleiding (misbruik maken van het gebrek aan kennis van de eigen (rechts)positie van de werknemer), slechte arbeidsomstandigheden (de werknemer krijgt niet of minder dan het minimumloon betaald) en meervoudige afhankelijkheid (de werknemer is voor onderdak afhankelijk van de werkgever). De rechtbank acht niet bewezen dat de verdachten fysiek geweld hebben gebruikt tegen de werkneemsters of dat zij hen hebben bedreigd.

De rechtbank is van oordeel dat verdachten zeer laakbaar hebben gehandeld door doelbewust misbruik te maken van de kwetsbare positie van de Poolse vrouwen.¹⁸² Er is sprake van strijd met de in de samenleving bestaande ideeën omtrent goed werkgeverschap, hetgeen de rechtbank verdachten aanrekent. Echter, omdat de werk- en leefomstandigheden niet buitensporig slecht waren naar het oordeel van de rechtbank, is er geen sprake van een situatie van excessen waarbij inbreuk is gemaakt op fundamentele rechten, zodat de situatie niet als uitbuiting in de zin van art. 273f lid 1 onder 1 en 6 Sr wordt aangemerkt. De rechtbank spreekt van excessen (meervoud). Ook een cumulatie van minder ernstige misstanden kan een excès op leveren in de zin van uitbuiting. Het excès schuilt dan in de opeenstapeling van misstanden.^{NRM5}

De rechtbank zoekt in deze zaak aansluiting bij de indicatoren van uitbuiting. Hierbij acht zij drie indicatoren aanwezig.

Mehak

Eind 2007 sprak de Rechtbank Den Haag in de zogenoemde Mehak-zaak de eerste veroordelingen uit voor mensenhandel buiten de seksindustrie.¹⁸³

Casus Mehak

Een uit India afkomstig echtpaar werd veroordeeld voor het uitbuiten van drie eveneens Indiase personen die zij in hun huis huishoudelijk werk lieten doen. De slachtoffers kwamen met hulp van verdachten naar Nederland en waren geheel van hen afhankelijk. Zij ontvingen een zeer lage beloning en kost en inwoning in het huis van verdachten. Zij konden niet vrij over hun geld en paspoorten¹⁸⁴ beschikken, maakten lange dagen, verkeerden dag en nacht in dezelfde omgeving en werden ernstig belemmerd in hun contact met de buitenwereld. Zij hadden geen enkele privacy en er was sprake van fysiek geweld.

182 Interessant is dat de rechtbank in deze casus bewezen acht dat verdachte doelbewust misbruik heeft gemaakt van de kwetsbare positie van de Poolse vrouwen. Duidelijk is wel dat in deze zaak het initiatief van de verdachte is uitgegaan. Toch noemt de rechtbank dit, anders dan in de Chinese horecazaak, niet met zoveel woorden. De rechtbank oordeelt echter de aard van de werkzaamheden niet als uitbuiting in de zin van lid 2 van art. 273f Sr.

183 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761. Het betrof een megazaak over onder andere mishandeling met de dood tot gevolg van een peuter. De mensenhandel was 'bijvangst' in deze zaak, waarover meer in de kadertekst over cultuur in overige uitbuitingzaken (§12.5.1) en §6.3 over het *non punishment*-beginsel.

184 De visa van de slachtoffers verlieten na verloop van tijd waardoor zij illegaal werden.

Opvallend is dat sub 4 van art. 273f lid 1 niet ten laste is gelegd. De tenlastelegging ten aanzien van art. 273f ziet alleen op lid 1 sub 1 Sr. Nu de handelingen (opnemen, huisvesten) al vóór 1 januari 2005 aanvingen, terwijl art. 273f Sr toen nog niet in werking was getreden, beperkt de rechtbank zich in haar oordeel tot de periode vanaf 1 januari 2005. Aangezien de huisvesting van de slachtoffers ziet op een voortdurende toestand, die ook na 1 januari 2005 plaats had, levert de bewezenverklaring van de handeling huisvesten geen problemen op. In de uitspraken, die nog niet onherroepelijk zijn, baseert de rechtbank haar oordeel dat er sprake is van moderne slavernij op de memorie van toelichting bij art. 273a/f Sr¹⁸⁵, eerdere jurisprudentie en literatuur. De rechtbank gaat uit van het criterium dat er sprake moet zijn van een geobjectiveerd exces, oftewel omstandigheden die onaanvaardbaar zijn naar de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen. Maatgevend is de schending van fundamentele rechten – lichamelijke integriteit, geestelijke integriteit of persoonlijke vrijheid. Bij de vraag of hiervan sprake is spelen onder meer de ernst en de duur van de gebruikte dwang en het te behalen economisch voordeel een rol. De rechtbank overweegt dat instemming met de situatie door het slachtoffer irrelevant is, als één van de (dwang)middelen is gebruikt.¹⁸⁶ De subjectieve beleving van het slachtoffer kan wel een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of hij of zij zich aan de machtssfeer van verdachten had kunnen onttrekken. In het vonnis speelt de subjectieve beleving van de slachtoffers een grote rol in het oordeel dat de slachtoffers geen werkelijke alternatieven meenden te hebben dan voor het echtpaar te werken.

Bij de beoordeling of in casu sprake is van mensenhandel neemt de rechtbank de volgende omstandigheden in aanmerking:

- De voor de werkzaamheden naar Nederlandse maatstaven uitzonderlijk lage beloningen (€23,75 tot €50,00 per maand). Hierbij merkt de rechtbank op dat het feit dat gratis kost en inwoning werd verstrekt dit niet anders maakt;
- De zeer lange tot extreem lange werkdagen;
- Het feit dat de betalingen niet of niet volledig aan de slachtoffers zelf werden gedaan;
- Het bewaren van de paspoorten van de slachtoffers in een koffertje¹⁸⁷;
- Het feit dat de slachtoffers dag en nacht in dezelfde omgeving verkeerden, met nauwelijks of geen enkel contact met de buitenwereld;
- Het volkomen gebrek aan een persoonlijke levenssfeer. De drie slachtoffers hebben verklaard dat zij geen eigen kamer tot hun beschikking hadden. Daarnaast hebben zij verklaard dat er veelvuldig door verdachten naar huis werd gebeld om te vragen wat ze aan het doen waren. “Zelfs het voeren van telefoongesprekken met familie in India stond onder volledige controle van [A].”¹⁸⁸ Hierdoor was er niet of nauwelijks sprake van enige privacy;
- Het lichamelijke geweld.¹⁸⁹

185 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3.

186 Zie ook EU-Kaderbesluit (2002) en VN Palermo-protocol (2000).

187 De rechtbank geeft aan dat moet worden aangenomen dat de slachtoffers geen van drieën vrije toegang hadden tot hun paspoorten.

188 Rb. Den Haag 14 december 2007, LJN: BC1195.

189 De rechtbank is ervan overtuigd dat de slachtoffers in ieder geval door A zijn geslagen.

Alle feiten en omstandigheden *in onderling verband beschouwd* brengen naar het oordeel van de rechtbank mee dat er sprake was van een excessieve situatie, waarin de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers verregaand zijn geschonden. Zij verrichtten gedwongen arbeid, aangezien zij zich niet aan de machtsfeer van verdachten konden onttrekken. Uit de extreme onderbetaling in relatie tot de werktijden en de overige omstandigheden blijkt volgens de rechter het oogmerk van uitbuiting.¹⁹⁰

De rechtbank constateert wel een bepaalde ‘dubbelheid’, nu de slachtoffers vrijwillig naar Nederland kwamen om te werken en dankbaar zijn dat verdachten dit voor hen mogelijk maakten. Dit doet echter niet af aan de feitelijke onmogelijkheid om, eenmaal in Nederland, te ontsnappen aan de uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden die volgens de rechtbank zijn te kwalificeren als een situatie van dienstbaarheid als bedoeld in art. 273f lid 2 Sr. Deze door de rechtbank geconstateerde ‘dubbelheid’ toont opvallende parallellen met de situatie van de werknemers in de hiervoor besproken Chinese horecazaak. Ook zij waren vrijwillig met de werkzaamheden begonnen en waren dankbaar dat verdachten hen werk en onderdak boden. Tegelijkertijd wordt in beide zaken geconstateerd dat de werknemers/slachtoffers zich in een kwetsbare, c.q. uitzichtloze mensonterende positie bevinden. In de Chinese horecazaak is uiteindelijk het door de rechtbank en het Hof Den Bosch vereiste maar niet bewezen initiatief of actief handelen ten aanzien van het misbruik maken van de kwetsbare positie van de slachtoffers doorslaggevend. In Mehak geldt initiatief, dan wel actief handelen van verdachten ten aanzien van de middelen niet als criterium.

Een andere parallel met eerder besproken rechtszaken kan worden gevonden in de strafmotivering van beide verdachten. Hierin staat: “Daar [aan de mensenhandel; BNRM] kan niet aan afdoen dat zij wellicht ook meenden deze mensen een plezier te doen door hen in Nederland voor zich te laten werken.”¹⁹¹ Ook in andere zaken werden door verdachten soortgelijke verweren gevoerd. Zo legde in de zaak Dwegarend één van de verdachten de volgende verklaring af: “Ik hielp de vrouwen alleen. Ik begreep waar zij vandaan kwamen.”¹⁹² A, de vrouw des huizes, krijgt een gevangenisstraf van drie jaar en negen maanden opgelegd.¹⁹³ Aan B, de man des huizes, legt de rechtbank een gevangenisstraf twee jaar en drie maanden op.¹⁹⁴ Beide verdachten zijn voortvluchtig.¹⁹⁵ Door het OM is appel ingesteld tegen beide vonnissen.

190 De rechtbank ziet geweld, misbruik van een kwetsbare positie en misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht als bewezen (dwang)middelen.

191 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761.

192 Proces-verbaal van de openbare terechtzitting, Rb. Den Haag, 21 september 2007.

193 Zij werd schuldig bevonden aan mensenhandel; het medeplegen van het opzettelijke beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om naar waarheid of geweten een verklaring ten overstaan van een rechter of ambtenaar af te leggen, meermalen gepleegd; en het medeplegen van mishandeling, gepleegd met voorbedachte raad, meermalen gepleegd.

194 Hij werd schuldig bevonden aan mensenhandel; en medeplegen van het opzettelijke beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om naar waarheid of geweten een verklaring ten overstaan van een rechter of ambtenaar af te leggen, meermalen gepleegd.

195 De raadsman van verdachten is uitdrukkelijk gemachtigd; art. 279 Sv.

Moonfish

Ook de Rechtbank Zwolle-Lelystad behandelde een overige uitbuitingszaak over illegaal in Nederland verblijvende Indiërs.¹⁹⁶

Casus Moonfish

In deze zaak stonden drie uit India afkomstige broers terecht op verdenking van uitbuiting van Indiërs in hun tofufabriek. De werknemers, die veelal zichzelf als arbeidskracht aanboden in een Sikh-tempel, verrichtten in de tofufabriek zwaar werk. Ze werkten doorgaans zes dagen per week en maakten lange dagen. Het loon was laag. De werknemers waren van zowel werk, vervoer als huisvesting afhankelijk van de verdachte broers. Zo werden zij bij één van de broers gehuisvest waarbij sommigen een bed moesten delen.

Alvorens aan de vraag toe te komen of sprake is van uitbuiting, buigt de rechtbank zich eerst over de vraag of sprake was van handelen waarbij misbruik is gemaakt van een zwakkere/kwetsbare positie van de werknemers. Evenals door het Hof Den Bosch werd geoordeeld in de Chinese horecazaak, vooronderstelt dit volgens de Rechtbank Zwolle een zeker initiatief en actief handelen van de verdachten.

De rechtbank stelt allereerst vast dat de werknemers in een kwetsbare positie verkeerden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven. Tot zover loopt de redenering van de Rechtbank Zwolle vrijwel gelijk aan die van het Hof Den Bosch in de Chinese horecazaak. Anders dan in de Chinese horecazaak echter, komt de Rechtbank Zwolle tot het oordeel dat de verdachten in de zaak Moonfish het initiatief hadden genomen en dat zij doelbewust hadden gehandeld door de Indiase mannen te vervoeren, te huisvesten en op te nemen, daarbij misbruik makend van hun kwetsbare positie en met het doel voordeel te trekken uit het verwerven van goedkope werknemers voor een tofufabriek. De rechtbank komt tot dit oordeel op basis van de volgende feiten en omstandigheden:

- De werknemers waren illegaal in Nederland en mochten geen werkzaamheden verrichten, verdachten waren daarvan op de hoogte;
- De werknemers (of hun families) hadden grote schulden gemaakt om hun reis naar Europa te bekostigen;
- De werknemers spraken geen Nederlands en beschikten niet over identiteitspapieren;
- Het werk in de fabriek was naar Nederlandse maatstaven zwaar;
- Betrokkenen werkten doorgaans zes dagen per week, vaak langer dan acht uur per dag, voor €800 per maand. Overwerk werd niet betaald. De werknemers betaalden verdachten €100 huur per maand;
- Ze verbleven met acht personen in een woning, geregeld door verdachten, en sommigen moesten een bed delen;
- Verdachten verzorgden ook het vervoer van en naar het werk;
- De werknemers waren niet verzekerd tegen ziektekosten;
- Er werden geen belastingen en sociale premies voor hen afgedragen.

¹⁹⁶ Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BDo860; LJN: BDo846 en LJN: BDo857.

De rechtbank overweegt dat de omstandigheid dat betrokkenen zich veelal zelf aanboden, waardoor actief werven niet nodig was, onverlet laat dat er sprake is van een zodanig actief en doelbewust handelen dat het misbruik van een kwetsbare positie oplevert. Het actief en doelbewust handelen heeft betrekking op het vervoeren, huisvesten en opnemen van de illegale werknemers. Bij deze handelingen is misbruik gemaakt van hun kwetsbare positie. De manier waarop de werknemers aan werk kwamen doet denken aan de Chinese horecazaak. Ook daar klopten de werknemers zelf bij verdachten aan voor werk. Voor het Hof Den Bosch was het initiatief vanuit de werknemers echter doorslaggevend om aan te nemen dat verdachten *niet* actief misbruik hadden gemaakt van hun kwetsbare positie.

Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat verdachten door hun handelen misbruik hebben gemaakt van de kwetsbare positie van de illegale werknemers, buigt zij zich over de vraag of sprake was van (oogmerk van) uitbuiting. De rechter kwalificeert de situatie als maatschappelijk ongewenst maar acht het oogmerk van uitbuiting niet aanwezig. Verwijzend naar het criterium dat in de Vijfde rapportage van de NRM is gehanteerd om uitbuiting als bedoeld in art. 273f Sr te onderscheiden van andere misstanden¹⁹⁷ komt de rechtbank tot het oordeel dat de omstandigheden onvoldoende ernstig zijn om te spreken van schending van fundamentele rechten. Derhalve is er naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een exces. Daarbij overweegt zij dat er geen sprake was van een schuldarbeidsrelatie tussen verdachten en werknemers en dat de verdachten niet over de identiteitspapieren van hun werknemers beschikten waardoor er niet een zodanig excessieve arbeidsrelatie, meervoudige afhankelijkheid of onvrijheid sprake was dat de Indiërs redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachten te werken. De vraag is echter wat voor de werknemers het alternatief was. Een zelfde vraag speelt in de Chinese horecazaak.

De rechtbank maakt weinig concreet waarom ze de situatie niet als exces kwalificeert. Zij concludeert louter dat sprake was van lange werkdagen en –weken en zwaar werk tegen een niet marktconform inkomen.¹⁹⁸

De rechtbank acht mensensmokkel wel bewezen. In haar strafmotivering oordeelt de rechtbank het volgende: “De rechtbank rekent het verdachte zwaar aan, dat hij en zijn mededaders die illegalen in een dergelijke onwenselijke situatie hebben gebracht en hen te laten werken onder zeer slechte arbeidsomstandigheden: lange werkdagen, werkweken van zes dagen, het moeten delen van één slaapplek, een inkomen van niet meer dan €800 per maand, geen uitbetaling van overwerk, en geen ziektekostenverzekering. Naar de Nederlandse maatstaven kan dit volstrekt niet door de beugel.” Het OM heeft hoger beroep ingesteld tegen de vonnissen.

197 Er is sprake van dwang, van slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden of van meervoudige afhankelijkheid én het slachtoffer heeft niet de vrijheid of meent die redelijkerwijs niet te hebben om uit de arbeidssituatie te stappen.

198 Uit het vonnis is (zonder dossieronderzoek) niet goed te halen hoe lang de werkdagen precies waren. Als op grond van het bovenstaande wordt uitgegaan van een zesdaagse werkweek, acht uur per dag, tegen €800 per maand, kan het loon niet meer zijn geweest dan €3,85 per uur.

Verstandelijk beperkte

De Rechtbank Utrecht behandelde de tweede overige uitbuitingszaak die tot een veroordeling leidde.¹⁹⁹

Casus verstandelijk beperkte

Verdachte en het slachtoffer woonden beiden zelfstandig in hetzelfde flatgebouw. Aanvankelijk gingen zij als vrienden met elkaar om. Na verloop van tijd zagen zij elkaar elke dag en liet verdachte het slachtoffer huishoudelijke werkzaamheden verrichten (afwassen, stofzuigen, ramen wassen). Ook liet hij het slachtoffer, een Nederlandse man die door een verstandelijke beperking functioneert op het niveau van een tienjarig kind, gedurende anderhalve maand inspringen bij zijn baan als postbezorger. Verdachte betaalde het slachtoffer hiervoor één keer €50. Het slachtoffer werkte op een sociale werkplaats en moest de diverse werkzaamheden voor verdachte steeds naast zijn eigen baan verrichten. Ook moest de man 's ochtends vroeg, voordat hij naar zijn werk ging, verdachte's brood komen smeren en koffie komen zetten. Hierbij is het voorgekomen dat het slachtoffer €50 moest betalen aan verdachte als hij verkeerde koffie zette. Tevens moest de man, wanneer hij iets verkeerd deed in de ogen van verdachte, voor straf voor €15 wiet halen voor verdachte en dit zelf betalen. Tenslotte gaat de rechtbank uit van de omstandigheden dat verdachte het slachtoffer regelmatig stompte en dat hij tweemaal een sigaret tegen diens hand heeft gehouden. Het feitencomplex speelt zich gedurende de periode van ruim één jaar af.

Door het OM wordt zowel art. 273flid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Om tot een oordeel te komen of sprake was van een strafbare uitbuitingssituatie buigt de rechtbank zich achtereenvolgens over de volgende drie vragen: 1. Was er sprake van arbeid of diensten? 2. Was hier sprake van een mogelijke uitbuitingssituatie? en 3. Was er sprake van zodanige uitbuiting dat mensenrechten werden geschonden? Alle drie de vragen worden bevestigend beantwoord. Het slachtoffer moest voor verdachte huishoudelijke taken verrichten, wiet kopen en pakketten bezorgen zonder dat daar een redelijke vergoeding tegenover stond. Er was dus sprake van arbeid en diensten.

Vervolgens bespreekt de rechtbank de tweede vraag: Was hier sprake van een mogelijke uitbuitingssituatie? De rechtbank neemt hierbij in aanmerking de omstandigheden dat verdachte wist dat het slachtoffer kwetsbaar en beïnvloedbaar was en geen 'nee' durfde te zeggen. Hij maakte hier misbruik van door hem voor zich te laten werken zonder redelijke vergoeding. Daarbij komt dat hij het slachtoffer dreigde te slaan als hij de taken niet goed deed en hij heeft hem ook daadwerkelijk mishandeld. Het slachtoffer had als gevolg van zijn verstandelijke beperking redelijkerwijs geen mogelijkheid om zich aan de situatie te onttrekken. Hij verkeerde hierdoor in een onvrije situatie waarin hij werd gedwongen om de werkzaamheden die door verdachte werden verlangd te verrichten. Volgens de rechtbank maakt dit dat er sprake was van uitbuiting.

Hoewel de rechtbank bewezen acht dat sprake is van uitbuiting, hetgeen op zichzelf impliceert dat mensenrechten zijn geschonden, buigt zij zich nog apart over de vraag of sprake is

¹⁹⁹ Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426.

van schending van mensenrechten. Echter, uitbuiting houdt al schending van mensenrechten in; deze vraag zou dus niet meer hoeven te worden beantwoord wanneer de uitbuiting in de zin van art. 273f Sr naar het oordeel van de rechtbank bewezen is. In casu oordeelt de rechtbank dat sprake is van een schending van de menselijke waardigheid en de persoonlijke vrijheid.

Omdat de raadsman van verdachte in zijn pleidooi tevens aanvoert dat geen sprake was van een *oogmerk* van uitbuiting (sub 1) buigt de rechtbank zich vervolgens specifiek over deze vraag. De rechtbank komt tot de conclusie dat naast de feitelijke uitbuiting, ook sprake was van oogmerk van uitbuiting. De rechtbank heeft de overtuiging dat verdachte het slachtoffer heeft opgenomen in zijn huis teneinde de man voor hem te laten werken. Ook heeft verdachte het slachtoffer vervoerd met als doel hem pakjes te laten bezorgen. Dit alles impliceert dat verdachte doelbewust heeft gehandeld, waarmee de rechtbank het oogmerk van uitbuiting bij de handelingen bewezen acht.

Verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven maanden waarvan vier maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Voorts krijgt verdachte een werkstraf van 120 uur opgelegd en moet hij aan de staat, ten behoeve van het slachtoffer een schadevergoeding betalen. De rechtbank legt ambtshalve de schadevergoedingsmaatregel terzake immateriële schade op en bepaalt de hoogte daarvan op €500 als voorschot.²⁰⁰

*Geïmporteerde bruid*²⁰¹

In een volgende zaak waarin mensenhandel in de zin van overige uitbuiting ten laste werd gelegd stonden zes verdachten terecht voor onder andere uitbuiting van een familielid: een jonge Marokkaanse vrouw.²⁰²

Casus Geïmporteerde bruid

De jonge Marokkaanse vrouw was door haar schoonfamilie naar Nederland gehaald toen zij met hoofdverdachte in het huwelijk was getreden. De OvJ betoogt dat de bruid tegen de afspraak in bij haar schoonfamilie moest inwonen, dat het haar werd belet om de woning te verlaten, dat haar werd opgedragen om huishoudelijke taken te verrichten, dat ze werd mishandeld, dat de familie haar belette in contact te treden met haar familie en dat het haar onmogelijk werd gemaakt om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer doordat ze gedurende lange periode vrijwel volledig geïsoleerd werd gehouden van de samenleving door haar schoonfamilie.²⁰³

Aan verdachten wordt zowel art. 273f lid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Ten aanzien van het ten laste gelegde onder sub 1 oordeelt de Rechtbank Rotterdam dat vastgesteld moet kunnen worden dat verdachten ten tijde van de overbrenging van de bruid het oogmerk hadden

²⁰⁰ Voor een bespreking van schadevergoeding aan slachtoffers mensenhandel, zie § 4.3 van deze rapportage.

²⁰¹ Zie §12.5.4 voor een uiteenzetting over gedwongen huwelijken als vorm van mensenhandel.

²⁰² Rb. Rotterdam, 3 december 2008, de vonnissen zijn niet gepubliceerd.

²⁰³ Requisitoir, 19 november 2008.

van uitbuiting. Naar het oordeel van de rechtbank was het primaire doel van het overbrengen van de bruid echter dat zij een gehuwd leven zou leiden met één van de verdachten. Het enige bewijsmiddel dat in een andere richting wijst is de verklaring van de bruid. Echter, die verklaring weerspiegelt slechts de conclusie van de bruid naar aanleiding van haar feitelijke verblijf. Volgens de rechtbank is dat op zichzelf beschouwd onvoldoende om oogmerk bewezen te verklaren. Het ten laste gelegde onder sub 1 acht de rechtbank derhalve niet bewezen. Opvallend is dat de rechtbank hier een positief oordeel geeft over wat primair het oogmerk van verdachte zou zijn geweest.²⁰⁴ De vraag is of ten aanzien van dit oogmerk het relevant is of een doel primair of secundair zou zijn. Ook is het niet ongebruikelijk om het oogmerk af te leiden uit latere handelingen. Hierover laat de rechtbank zich echter niet uit.

Vervolgens buigt de rechtbank zich over de vraag of de bruid gedwongen en/of bewogen is tot het verrichten van huishoudelijke arbeid (sub 4). Ook hier stuit de rechtbank op bewijsproblemen. Omdat zich naar het oordeel van de rechtbank in het dossier, naast verklaringen van de aangeefster, geen andere bewijsmiddelen bevinden die haar verklaringen over de gedwongen huishoudelijke arbeid ondersteunen, verklaart de rechtbank ook het ten laste gelegde onder sub 4 niet bewezen. Ten overvloede merkt de rechtbank nog op dat zij wel vermoedt dat de bruid in Nederland door de familie aan haar lot is overgelaten en dat zij ‘in zekere zin’ werd belast met huishoudelijke taken. Ook oordeelt de rechtbank dat de familie niet heeft voldaan aan haar zorgplicht ten aanzien van een nieuw familielid dat in belangrijke mate van haar familie afhankelijk was.

Aan de zes familieleden werd naast mensenhandel ook wederrechtelijke vrijheidsberoving ten laste gelegd. Voorts werden vier familieleden verdacht van mishandeling en werd aan de echtgenoot van de bruid ook verkrachting en zware mishandeling ten laste gelegd. Hoewel de rechtbank ook deze ten laste gelegde feiten niet bewezen acht, gaat zij wel uit van de volgende feiten en omstandigheden:

Ten aanzien van de ten laste gelegde vrijheidsberoving oordeelt de rechtbank: “Van de ten laste gelegde feitelijkheden acht de rechtbank alleen bewezen dat de aangeefster niet over een eigen sleutel van de woning beschikte, het haar bemoeilijkt werd in contact te treden met haar familie in België en Marokko en dat zij door familieleden werd vergezeld naar instanties.”²⁰⁵ Voorts bepaalt de rechtbank ten aanzien van de zware mishandeling die aan de echtgenoot van de bruid ten laste werd gelegd: “Bij aangeefster zijn door forensische artsen [...] onder andere een litteken boven haar rechterwenkbrauw en op de rechteronderarm geconstateerd, die weliswaar mogelijk verklaard kunnen worden aan de hand van de op basis van de aangifte verweten gedragingen van de verdachte, maar waarbij door de forensische artsen een causaal verband niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld.”²⁰⁶ Tot slot werd terzake de aan de echtgenoot ten laste gelegde verkrachting overwogen dat door de forensische arts littekenweefsel bij de vagina is vastgesteld, doch dat geen uitspraak was te

204 Zie ook Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373 (Misbruik door hulpverlener).

205 Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd.

206 Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd.

doen over de ouderdom van het letsel en een causaal verband met de verkrachting niet te bevestigen noch uit te sluiten is.

Het valt op dat de rechtbank de verschillende feitelijkheden bij de beoordeling van de ten laste gelegde delicten uit elkaar haalt en deze niet in onderlinge samenhang beschouwt bij haar beoordeling of sprake is van mensenhandel. Mensenhandel in de zin van overige uitbuiting is juist een delict dat in veel gevallen voor een bewezenverklaring afhankelijk is van een cumulatie van omstandigheden, die pas wanneer zij in onderlinge samenhang²⁰⁷ worden beschouwd kunnen leiden tot een bewezenverklaring (zie ook §11.3.4).

Ten aanzien van alle verdachten volgen integrale vrijspraken. Er is geen hoger beroep ingesteld tegen de vonnissen.

Misbruik door hulpverlener

Een uitspraak die eveneens tot vrijspraak voor overige uitbuiting leidde betreft een zaak waarin een hulpverlener van de GGZ terecht stond wegens uitbuiting van één van zijn vrouwelijke cliënten.²⁰⁸

Casus Misbruik door hulpverlener

De verdachte kwam tijdens zijn werk bij de GGZ in contact met de vrouw nadat hij haar case-begeleider werd. Tijdens deze begeleiding ontstond een relatie tussen de hulpverlener en zijn cliënte, die er uiteindelijk in uitmondde dat de vrouw, op initiatief van verdachte, bij hem introk. In zijn requisitoir gaat de OvJ uit van onder andere de volgende omstandigheden: de vrouw deed het volledige huishouden van verdachte, ze moest regelmatig seks met hem hebben, ze werd aangezet tot het afsluiten van leningen ten behoeve van verdachte en verdachte haalde regelmatig geld van haar rekening.²⁰⁹ Volgens de OvJ is in casu sprake van het gedwongen verichten van arbeid of diensten en van financiële uitbuiting.

Aan verdachte is zowel art. 273f lid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Ten aanzien van de ten laste gelegde dwangmiddelen²¹⁰ overweegt de rechtbank dat verdachte “zeker misbruik heeft gemaakt van zijn positie als zorgverlener en de kwetsbaarheid van [slachtoffer 2]”²¹¹ en eerder stelt de rechtbank vast: “Het initiatief voor het aangaan van de relatie kwam van verdachte en [slachtoffer 2] heeft verklaard hier op te zijn ingegaan omdat zij de aandacht en het vertrouwen van verdachte wilde.”, doch de rechtbank acht kennelijk geen van de dwangmiddelen bewezen. De rechtbank overweegt daartoe: “Uitbuiting veronderstelt een zekere

207 Zoals de rechtbank uitdrukkelijk deed in de zaak Mehak: Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195.

208 Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

209 Requisitoir, 27 januari 2009.

210 “[...] (gebruik en/of misbruik van een psychisch overwicht welke verdachte (telkens), (mede) gelet op zijn hoedanigheid als behandelend case-manager en/of begeleider in dienst van de GGZ [plaatsnaam] dan wel als een officieel erkend en geregistreerd gezondheidswerker/verpleegkundige (met een zogenoemde BIG (Beroepen in de individuele Gezondheidszorg) registratie, via verdachtes bedrijf/bureau [bedrijfsnaam] en/of de psychische toestand van die [naam slachtoffer; BNRM], op die [naam slachtoffer]).”

211 Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

mate van onvrijwilligheid of onderwerping, waarbij de uitbuitingssituatie inbreuk maakt op fundamentele mensenrechten, zoals de menselijke waardigheid of de persoonlijke vrijheid. Het geheel van handelingen van de uitbuiters moet erop gericht zijn om de keuzemogelijkheden van het slachtoffer dermate in te perken, dat het slachtoffer geen andere mogelijkheid ziet dan zich te onderwerpen aan de wensen van de uitbuiters. Naar het oordeel van de rechtbank is hiervan in de onderhavige zaak geen sprake, aangezien niet is vast komen te staan dat [slachtoffer 2] onvrijwillig in een dergelijke afhankelijke situatie terecht is gekomen.” In het licht van de veroordeling terzake art. 249 lid 2 sub 3 Sr²¹² met betrekking tot hetzelfde slachtoffer is deze redenering niet goed te begrijpen. Deze veroordeling geeft aan dat er een uit feitelijke verhoudingen ontstaan overwicht was van verdachte op de slachtoffers en daarmee staat ook het uit feitelijke omstandigheden ontstaan overwicht als bedoeld in art. 273f lid 1 Sr vast.

Indien gebruik gemaakt wordt van één van de dwangmiddelen is de instemming van het slachtoffer irrelevant.

Ook acht de rechtbank het oogmerk van uitbuiting niet aanwezig (sub 1). De rechtbank oordeelt dat het oogmerk onvoldoende is vast komen te staan: “Hoewel verdachte op momenten gehandeld heeft [...] heeft de rechtbank niet de overtuiging bekomen dat hij zijn contact met [slachtoffer 2] uitsluitend heeft opgebouwd om haar vervolgens te kunnen uitbuiten.”²¹³ De toevoeging van het woord ‘uitsluitend’ in deze zin is niet duidelijk. Het is niet vereist dat het oogmerk *uitsluitend* gericht is op uitbuiting.

Verdachte krijgt een gevangenisstraf van twee jaar opgelegd voor het plegen van ontuchtige handelingen met de vrouw en een andere cliënt. Daarnaast wordt hij voor zeven jaar uit zijn ambt gezet. Tegen het vonnis is door het OM appel ingesteld.

Garagehouder

In deze zaak voor de Rechtbank Almelo ging het om een uit Servië afkomstige, illegaal in Nederland verblijvende man die voor €5 per uur werkzaam was in het garagebedrijf van verdachte.²¹⁴

De rechtbank buigt zich eerst over de vraag of sprake was van het middel overwicht, dan wel misbruik van een zwakkere/kwetsbare positie. De rechtbank stelt vast dat er sprake was van een kwetsbare positie omdat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. Om te bepalen of van deze kwetsbare positie ook misbruik is gemaakt door verdachte neemt de rechtbank de volgende omstandigheden in overweging: de werknemer heeft zelf de beslissing genomen om naar Nederland te gaan; hij kon in Servië geen werk vinden; hij had schulden in Servië en was daardoor niet in staat zijn familie te onderhouden; hij was vanwege zijn illegale status

212 De essentie van strafwaardigheid van art. 249 Sr is de ongelijkwaardige positie van dader en slachtoffer. Sub 3 van dit artikel luidt als volgt: “degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd.”

213 Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

214 Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: Blo944.

niet gerechtigd om op legale wijze in zijn inkomen te voorzien in Nederland; hij is zelf naar de onderneming van verdachte gegaan met het verzoek om werk; overeengekomen werd dat hij €5 per uur kreeg betaald; dit geld werd wekelijks uitbetaald en stond geheel ter vrije beschikking van de werknemer; de werknemer is niet door een geldschuld of andere verplichtingen aan verdachte gebonden; en het stond hem vrij om op ieder moment zijn werkzaamheden te beëindigen en te vertrekken. De rechtbank bepaalt op grond van deze omstandigheden dat geen sprake was van misbruik van een kwetsbare positie. Hierbij hanteert de rechter hetzelfde criterium als door het Hof Den Bosch is gebruikt in de Chinese horeca zaak²¹⁵: “De rechtbank is op grond van vorenstaande van oordeel dat niet kan worden gezegd dat verdachte het *vereiste* initiatief heeft genomen, noch dat hij actief heeft gehandeld ten aanzien van voornoemde persoon, bijvoorbeeld door hem te benaderen of over te halen bij verdachte in het bedrijf te komen werken.”²¹⁶ Omdat het middel niet bewezen is, komt de rechtbank niet toe aan de vraag of in casu sprake was van (het oogmerk van) uitbuiting. De rechtbank spreekt zich niet expliciet uit over het ten laste gelegde onder sub 6: het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Indien het (dwang)middel immers niet kan worden bewezen verklaard, kan er nog steeds sprake zijn van voordeel trekken uit uitbuiting.

Verdachte wordt vrijgesproken van mensenhandel en witwassen, doch de rechtbank acht wel bewezen dat verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan mensensmokkel (het in dienst hebben van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling, art. 197b Sr). Verdachte krijgt een werkstraf van 150 uur opgelegd. De werknemer wordt niet ontvankelijk verklaard in zijn loonvordering en vordering tot schadevergoeding vanwege de complexiteit ervan.

Gedwongen drugsmokkel

De Rechtbank Haarlem sprak in april van dit jaar de derde veroordeling voor overige uitbuiting in uit.²¹⁷

Casus Gedwongen drugsmokkel

In deze zaak werd het slachtoffer door verdachte (haar ex-vriend) onder valse voorwendselen naar Curaçao gelokt. Nadat verdachte door het uiten van ernstige dreigementen richting de vrouw en haar kind aan de vrouw had kenbaar gemaakt dat zij cocaïne naar Nederland moest vervoeren, verkrachtte hij haar. Op een later tijdstip heeft verdachte de bollen cocaïne in het lichaam van de vrouw geduwd. Het slachtoffer gaf aan dit niet te willen, maar verdachte luis-terde niet naar haar. Verdachte uitte verschillende bedreigingen naar de vrouw en haar drie maanden oude baby tijdens de handelingen. Het slachtoffer vertrekt uiteindelijk met de bollen cocaïne in haar lichaam naar Nederland alwaar zij wordt aangehouden.

Aan verdachte wordt naast mensenhandel (art. 273f lid 1 sub 4 Sr) ook verkrachting en doen plegen van drugsmokkel ten laste gelegd. De Rechtbank Haarlem acht alledrie de feiten bewezen.

215 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

216 Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: B10944.

217 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: B13519. Deze uitspraak is ook besproken in §6.3.

Ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandel²¹⁸ overweegt de rechtbank dat zij be-
wezen acht dat verdachte de vrouw heeft gedwongen tot het verrichten van diensten (het
vervoeren van verdovende middelen naar Nederland) door met geweld bollen cocaïne in haar
vagina en anus binnen te brengen en daaraan dreigend toe te voegen: “Je doet gewoon wat ik
zeg” en: “Als je het niet doet krijg je de Colombiaanse stropdas en gooi ik je kind in zee”.
Zoals gezegd, naast mensenhandel wordt ook verkrachting en doen plegen van drugssmok-
kel bewezen verklaard. De bewezenverklaring van het doen plegen van drugssmokkel is in
het bijzonder relevant voor het slachtoffer, aangezien met de bewezenverklaring van doen
plegen vaststaat dat zij geen strafbare dader is. Het slachtoffer kan derhalve niet vervolgd
worden voor drugssmokkel.²¹⁹ In haar strafmotivering oordeelt de rechtbank: “Bij het doen
plegen van genoemde invoer heeft verdachte misbruik gemaakt van aangeefster [slachtof-
fer], een (ex-) vriendin, die verdachte niet anders dan als een werktuig, een gebruiksvoor-
werp heeft behandeld”²²⁰.

Verdachte krijgt conform de eis van het OM een gevangenisstraf van vier jaar opgelegd.
Daarnaast wijst de rechtbank de vordering tot vergoeding van de door het slachtoffer gele-
den immateriële schade, ten bedrage van €1500 toe.

Chinese massagesalons

In de laatste uitspraak inzake overige uitbuiting die op het moment van schrijven²²¹ bij BNRM
bekend was, gaat het om het volgende:

Casus Chinese massagesalons

Twee Chinese mannen en een Chinese vrouw werden ervan verdacht illegaal in Nederland ver-
blijvende Chinese vrouwen te hebben uitgebuit in twee massagesalons, annex nagelstudio's.²²²
In deze massagesalons werden massages gegeven voor €30 per uur, waarvan €12 naar de mas-
seuse ging en €18 naar de werkgever. Volgens het OM ontvingen de illegale werknemers een
lager loon dan legale werknemers, moesten zij seksuele handelingen verrichten met klanten
tegen betaling, en werden ze onder slechte omstandigheden gehuisvest door de verdachten.
Indien door de masseuses seksuele diensten werden verricht werd de opbrengst fiftyfifty ver-
deeld tussen werknemer en verdachten.

De tenlastelegging (in casu betrof het een vervolging door het Functioneel Parket) ziet blij-
kens de terminologie voornamelijk op ‘overige uitbuiting’. In het onderdeel betreffend art.
273f lid 1 sub 4 Sr wordt verdachte verweten dat hij “door misbruik van uit feitelijke om-
standigheden voortvloeiend overwicht en/of door misbruik van de kwetsbare positie van de

218 In zowel de tenlastelegging als de bewezenverklaring staat ‘één van de in art. 273f lid 1 sub 1 Sr genoemde
middelen’ zonder te specificeren om welk (dwang)middel het gaat.

219 Zie ook §6.3 van deze rapportage.

220 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519.

221 Peildatum is 1 augustus 2009.

222 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279. Aan een vierde verdachte in deze zaak
werd mensenhandel niet ten laste gelegd: LJN: BJ1282.

bovengenoemde personen (vrouwen) heeft bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid en/of diensten (sub 4), waarbij die arbeid en/of diensten hebben bestaan uit onder meer werkzaamheden als masseuse in [naam massagesalons]”.²²³ Daarnaast wordt ook art. 273f lid 1 sub 9 Sr ten laste gelegd en ten aanzien van dat onderdeel wordt verdachten onder meer verweten: “dat verdachte en/of zijn mededader(s) deze vrouwen: werk aangeboden hebben dat bestond uit het masseren van mannen en/of het verlenen van seksuele diensten aan die mannen, althans werk dat die vrouwen in andere omstandigheden niet of niet voor het door hen ontvangen loon zouden hebben verricht” en: “waarbij het bevoordelen uit de opbrengst van de seksuele handelingen van genoemde personen daaruit bestond dat genoemde personen van de opbrengst van de door hun verrichte seksuele handelingen met één of meer derden in de massagesalons van verdachte en/of zijn mededader(s) en/of daarbuiten een deel aan verdachte en/of zijn mededader(s) moesten afstaan”.

Het lijkt alsof de OvJ voorbijgaat aan het feit dat seksuele handelingen met een derde prostitutie opleveren en dat als met één van de (dwang)middelen iemand daartoe bewogen wordt gesproken moet worden van gedwongen prostitutie en dus ook van mensenhandel. Naast dus de ten laste gelegde uitbuiting in de massagesalons (overige uitbuiting) had het in de rede gelegen ook uitbuiting in de prostitutie apart ten laste te leggen.

De rechtbank spreekt vervolgens vrij van de hele tenlastelegging ten aanzien van de verweten mensenhandelfeiten.

Ten aanzien van de dwangmiddelen overweegt de rechtbank enerzijds: “De rechtbank acht dan ook aannemelijk dat hun illegaliteit voormelde vrouwen dwong tot het accepteren van deze werkzaamheden alsmede dat zij dit werk niet zouden hebben verricht, althans niet tegen het daarvoor ontvangen loon indien zij legaal in Nederland hadden verbleven, zodat in die zin sprake is van een zekere onvrijwilligheid. De betrokken vrouwen moesten immers overleven en onder die omstandigheden waren ze, zoals [naam slachtoffer] en ook [naam slachtoffer] hebben verklaard, al blij dat zij betalend werk gevonden hadden” en daarnaast: “Evenmin is gebleken dat betrokkenen niet de vrijheid hadden om uit de arbeidssituatie stappen. De enkele omstandigheid dat zij illegaal waren, is in dit verband onvoldoende. Immers, zoals [naam slachtoffer] ook heeft verklaard, waren er andere manieren om geld te verdienen als ze in de salon van verdachte niet (meer) konden werken.” Hoewel de rechtbank kennelijk bewezen acht dat een aantal van de vrouwen ook seksuele diensten verrichtten waarvoor de afspraken met de betreffende klant door verdachte en voornoemde medeverdachten werden gemaakt en waarvan de opbrengst fiftyfifty met hen werden gedeeld, lijkt de rechtbank te miskennen dat ten aanzien van de uitbuiting in de prostitutie en bevoordeling uit de opbrengst van diens seksuele handelingen, uurtarief²²⁴ en huisvesting²²⁵ niet terzake doen.

223 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279.

224 Over het uurtarief oordeelt de rechtbank: “De rechtbank is van oordeel dat uit deze verklaringen volgt dat betrokkenen werkten tegen een zeer laag uurtarief waarvan de verdachten [naam verdachten] ook nog een onevenredig deel opeisten”.

225 Over de huisvesting oordeelt de rechtbank: “Echter niet is komen vast staan dat de verdachte en zijn medeverdachten hen daarnaast onderdak hebben verschafte dat niet voldeed aan de eisen van redelijk en mens-

De rechtbank maakt dus kennelijk geen onderscheid tussen uitbuiting in de prostitutie en overige uitbuiting, hetgeen, ook al was de tenlastelegging op dit punt niet gelukkig, zeker wel mogelijk was geweest op grond van het ten laste gelegde art. 273f lid 1 sub 4 Sr en zou hebben moeten op grond van het ten laste gelegde art. 273f lid 1 sub 9 Sr.²²⁶ Ook als de rechtbank de dwangmiddelen niet bewezen achtte en de overweging ten aanzien van het uurtarief en de huisvesting zijn te zien als overwegingen ten overvloede, was het onderscheid op zijn plaats geweest.

Hoewel de drie verdachten worden vrijgesproken van mensenhandel, acht de rechtbank de feiten deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr), mensensmokkel (art. 197a Sr) en overtreding van artt. 68 en 69 Algemene Wet inzake rijksbelastingen wel bewezen. Verdachten krijgen alle een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan negen maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar opgelegd. In alledrie de zaken zijn zowel verdachten als het OM in hoger beroep gegaan.

12.6.3 Een vergelijkende blik over de grens

Zoals aangekondigd in de inleiding van §12.6 heeft BNRM in het kader van de bestudering van rechterlijke uitspraken in overige uitbuitingszaken ook wetgeving en jurisprudentie in enkele andere landen op dit punt bestudeerd. Doel is inzicht te geven in hoe wetgevers en rechtspraak in het buitenland verschillende delictsbestanddelen van overige uitbuiting interpreteren. Wellicht bevatten deze buitenlandse juridische raamwerken en vonnissen leerpunten voor Nederland.

De rechtsvergelijkende blik over de grens richt zich op België, Frankrijk, Noorwegen en de Verenigde Staten.²²⁷ België en de Verenigde Staten hebben sinds relatief lange tijd mensenhandel terzake overige uitbuiting strafbaar gesteld en hebben daardoor relatief veel ervaring met de vervolging voor overige uitbuiting. Frankrijk valt op door zijn strikte interpretatie van het VN-Palermo Protocol. Ten slotte is Noorwegen opgenomen in dit onderzoek, omdat dit Europese land wel het VN-Palermo Protocol heeft geratificeerd, maar niet is gebonden aan het EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel (2002) omdat het geen EU-lidstaat is.

In deze paragraaf komt, ter vergelijking met de Nederlandse situatie, een selectie uit de buitenlandse wetgeving en jurisprudentie op het terrein van overige uitbuiting aan bod.²²⁸

waardige huisvesting. Daargelaten dat slechts drie van hen verklaren in de salon te hebben geslapen, bevat het dossier geen bewijsmiddelen dat die huisvesting niet voldeed in voormelde zin”.

226 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279.

227 Voor een bespreking van jurisprudentie in meer landen, zie ILO, 2009, *Forced labour and human trafficking. Casebook of Court decisions*. Zwitserland: ILO en Coster van Voorhout, 2009, *Human trafficking for labour exploitation*.

228 Er is niet naar gestreefd een volledig overzicht van de jurisprudentie in de bestudeerde landen te geven. Voorts komt alleen de relevante wetgeving op het gebied van overige uitbuiting aan bod. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage 2.

Delictsomschrijving

Frankrijk, Noorwegen en België hebben de delictsomschrijving(en) van mensenhandel onder titels binnen het wetboek van strafrecht opgenomen die mensenhandel kwalificeren als een schending van de menselijke waardigheid, persoonlijke vrijheid of lichamelijke integriteit.²²⁹ Het valt op dat de strafbaarstelling van overige uitbuiting in de nationale wetgeving van de bestudeerde landen in zowel aparte artikelen is geregeld, als ook samengevoegd is in één centraal artikel. Zo kent de Verenigde Staten vier strafrechtelijke kwalificaties voor economische uitbuiting: *forced labor* (18 USC par. 1589), *involuntary servitude* (18 USC par. 1584), *peonage* (18 USC par. 1581) en *slavery* (18 USC par. 1583). In afwijking van de Nederlandse situatie zijn deze vormen van uitbuiting in aparte strafrechtelijke artikelen opgenomen. Daarnaast kennen de VS nog een artikel dat de voorbereidende en faciliterende handelingen ten aanzien van uitbuiting strafbaar stelt.²³⁰ België, Frankrijk en Noorwegen hebben – evenals Nederland in artikel 273f Sr – verschillende uitbuitingsvormen opgenomen in één centraal strafrechtelijk wetsartikel. Daarbij wordt – naast seksuele en economische uitbuiting – ook expliciet gerefereerd aan andere vormen van uitbuiting, zoals dwang tot bedelarij (België²³¹ en Frankrijk²³²), het gedwongen plegen van misdrijven (België²³³ en Frankrijk²³⁴), en gedwongen militaire dienst in het buitenland (Noorwegen²³⁵). Verder kent België een bepaling die weliswaar niet onder mensenhandel valt, maar die wel toeziet op de strafbaarstelling van het huisvesten van kwetsbare illegale vreemdelingen onder omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid (huisjesmelkerij).²³⁶

Betreffende de reikwijdte van de mensenhandelbepalingen hanteert Frankrijk een enge definitie van het begrip mensenhandel, zoals omschreven in het EU-Kaderbesluit en het VN-Palermo Protocol. Alleen de voorbereidende en faciliterende handelingen van mensenhandel met het doel om een persoon uit te buiten is in Frankrijk als zodanig strafbaar gesteld als mensenhandel. Als de daadwerkelijke uitbuiting in de werkomgeving is begonnen en zich dus heeft geopenbaard, valt deze gedraging niet onder het centrale mensenhandelartikel 225-4-1 Code Pénal, maar onder heel andere bepalingen binnen en buiten het Franse strafrecht.²³⁷ Onder artikel 225-4-1 Code Pénal zal de intentie van verdachte op de uitbuiting moe-

229 Het Belgische mensenhandelartikel is thans ondergebracht in boek 2, titel VIII (Misdaden en wanbedrijven tegen personen), hoofdstuk IIIter (Mensenhandel), artt. 433quinquies, 433sexies, 433septies, 433octies en 433novies Strafwetboek. In Frankrijk hoofdstuk V van de Code Pénal (misdrijven tegen de menselijke waardigheid) in artt. 225-4-1 tot en met 225-4-9 Code Pénal. Noorwegen in deel II van het *Almindelig borgerlig Straffelov* (Strl), hoofdstuk 21 'misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid', § 224. De VS in Title 18 - Crimes And Criminal Procedure Part I – Crimes, Chapter 77 - Peonage, Slavery, And Trafficking In Persons.

230 18 USC par. 1590.

231 Artikel 433 quinquies § 1 sub 2 Sw juncto artikel 433ter Sw.

232 Artikel 225-4-1 Code pénal.

233 Artikel 433quinquies § 1 sub 5 Sw.

234 Artikel 225-4-1 Code pénal.

235 §224 paragraaf 1 Strl onder c.

236 Zie artikel 433decies Sw. Deze Belgische bepaling maakt verder geen deel uit van deze verkennende studie.

237 Zo eist artikel 225-13 Code Pénal voor de invulling van de delictsomschrijving – die leef- en werkomstandigheden tegen de menselijke waardigheid omvat (maar niet in de zin van mensenhandel) – een '*du travail accompli*'. Zie ook art. 225-14 Code Pénal en art. L8221-5 *Code du Travail*.

ten worden bewezen voordat de eigenlijke uitbuiting zich daadwerkelijk heeft geopenbaard. De voorbereidende handelingen van mensenhandel zullen echter moeilijk te identificeren zijn voordat uitbuiting heeft plaatsgevonden. Voor zover bij BNRM bekend²³⁸ zijn er dan ook geen overige uitbuitingszaken die onder deze bepaling in Frankrijk tot een veroordeling hebben geleid. Problematisch hierbij zou kunnen zijn dat Franse rechters geopenbaarde uitbuitingssituaties, die volgens het EU-Kaderbesluit en het VN-Palermo Protocol het delict mensenhandel opleveren, bekijken vanuit een arbeidsrechtelijk perspectief of als een vorm van slecht werkgeverschap.

Anders dan de Franse wetgeving, wordt de Noorse wetgeving zo uitgelegd dat de slachtoffers ‘have been subjected to forced labour’. Deze formulering van de rechtbank lijkt erop te duiden dat een daadwerkelijke verwezenlijking van gedwongen arbeid noodzakelijk is voor invulling van de delictomschrijving van § 224 paragraaf 1 Strl onder b).²³⁹

In Tabel 12.1 is een vergelijkend schema opgenomen waarbij de wetteksten van centrale uitbuitingsartikelen per land overzichtelijk naast elkaar staan.

Tabel 12.1 Overzicht regelgeving overige uitbuiting

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van) uitbuiting
Nederland	Artikel 273f lid 1 sub 1 Sr	‘degene die een ander [...] werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt’	‘door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft’	‘met het oogmerk van uitbuiting’

238 Schriftelijke consultatie Comité Contre l’Esclavage Moderne, d.d. 14 augustus 2009 en consultatie Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme (CNCDH), d.d. 2 juli 2009.

239 Zie *Jaeren District Court: The Public prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE*, 4 juli 2008. Dit lijken de Noren echter (gedeeltelijk) te hebben opgevangen door ook een aantal faciliterende en voorbereidende activiteiten van mensenhandel strafbaar te stellen als deelnemingsvormen aan mensenhandel op grond van §224 paragraaf 2 Strl.

240 Section 103 geeft een definitie van het begrip ‘Severe forms of human trafficking’, maar is geen strafbaarstelling. Wel vormt section 103 een verkorte weergave van de vereiste elementen uit diverse Amerikaanse mensenhandelartikelen.

UITBUITING IN ANDERE SECTOREN DAN DE SEKSINDUSTRIE

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelaartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van) uitbuiting
EU	Artikel 1 EU Kaderbesluit mensenhandel (2002)	'werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opnemng van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon'	'a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of c) er sprake is van misbruik van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of d) geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander persoon.'	'teneinde de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie.
VN	Artikel 3 (a) VN-Palermo Protocol	'the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons'	'by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person'	'for the purpose of exploitation'
België	Artikel 433quinquies lid sub 3 Sw	'de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem'	n.v.t.	'teneinde [...] deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid'
Frankrijk	Article 225-4-1 Code pénal	'de recruter [...], de la transporter, de la transférer, de herberger ou de l'accueillir'	'en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage'	'pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité'
Noorwegen	§ 224 paragraaf 1 (b) Almindelig borgerlig Straffelov	'any person who [...] exploits another person'	'by force, threats, misuse of another person's vulnerability'	'for the purpose of forced labour'

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van uitbuiting)
VS	Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Section 103 ⁸⁵⁸	‘the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person’	‘through the use of force, fraud, or coercion’	‘for the purpose of labor or services, or subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery’

(Dwang)middelen

In Noorwegen en de VS is, net als in Nederland, het gebruik van bepaalde (dwang)middelen een bestanddeel van het delict mensenhandel. In België daarentegen is het gebruik van (dwang)middelen een strafverzwarende omstandigheid.²⁴¹ Onder de oude Belgische mensenhandelwet²⁴² waren middelen nog wel opgenomen als bestanddeel. Het bewijs van het gebruik van middelen in de delictsomschrijving was in de praktijk echter problematisch. Aan deze bewijsproblemen heeft men in de nieuwe wetgeving een einde willen maken.²⁴³ Frankrijk heeft louter het ontvangen van geld of enig ander voordeel als (dwang)middel in de delictsomschrijving van mensenhandel opgenomen, hetgeen het commerciële karakter van uitbuiting benadrukt. Andere (dwang)middelen, zoals die worden genoemd in het EU-Kaderbesluit, VN-Palermo Protocol en art. 273f Sr, zijn in de Franse wet strafverzwarende omstandigheden.²⁴⁴ Op die wijze voldoen België en Frankrijk dus ook aan artikel 3 (c) VN-Palermo Protocol. Deze VN-bepaling schrijft voorts voor dat het gebruik van (dwang)middelen niet bewezen hoeft te worden wanneer het slachtoffer van mensenhandel onder de achttien is. Noorwegen heeft een dergelijke strekking ook in de wet vastgelegd.²⁴⁵

Bij het weglaten van het gebruik van (dwang)middelen in de Belgische en Franse delictsomschrijvingen zijn kanttekeningen te plaatsen. Arbeid waarin wel sprake is van dwang of misbruik van een kwetsbare positie, maar die niet in strijd is met de menselijke waardigheid²⁴⁶, zou mogelijk niet onder de huidige bepaling vallen. De tegenovergestelde redenering van de voorgaande kanttekening is ook mogelijk. Aangezien de Belgische en Franse delictsomschrijvingen geen dwang of misbruik van een kwetsbare positie hebben opgenomen, zouden ook vormen van zwart werk of illegale tewerkstelling onder de centrale mensenhandelbepa-

241 Artt. 433sexies Sw tot en met 433octies Sw.

242 Art. 77bis Vreemdelingenwet.

243 Zie Vermeulen, 2006, p.15.

244 Artikel 225-4-2 Code Pénal.

245 §224 Strl.

246 Voor een uitleg van het begrip ‘menselijke waardigheid’ zie de tekst onder de kop ‘Uitbuiting’ in deze paragraaf.

lingen vervolgd kunnen worden.²⁴⁷ Uit jurisprudentie komt naar voren dat deze laatste kanttekening voor België echter niet opgaat.²⁴⁸

In de wet opgenomen (dwang)middelen voor mensenhandel in België, Frankrijk,²⁴⁹ Noorwegen en de VS komen grotendeels overeen met de in art. 273f Sr opgenomen (dwang)middelen, zoals bedreiging, dwang, gebruik van geweld en misbruik van een kwetsbare positie.²⁵⁰ Het (dwang)middel hoeft in België niet uitsluitend tegen het slachtoffer gericht te zijn, maar het kan ook andere personen betreffen.²⁵¹ Daarnaast noemt de Amerikaanse wetgever expliciet als middelen ‘document confiscation’²⁵² en het aanbrenge van ‘psychological, financial, or reputational harm’²⁵³. Eén Amerikaanse bepaling (18 USC par. 1590), die zich louter richt op de voorbereidende en faciliterende handelingen van mensenhandel, bepaalt echter dat *elk* middel kan worden gebruikt.

Misbruik van een kwetsbare positie

Misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer speelt in België, Frankrijk en Noorwegen een rol bij de mensenhandelbepaling.²⁵⁴ De genoemde landen hanteren in hun mensenhandelartikelen respectievelijk de termen ‘bijzonder kwetsbare positie’²⁵⁵, ‘kwetsbaarheid (of afhankelijkheid)’²⁵⁶ en ‘kwetsbare situatie’²⁵⁷. De buitenlandse wetgeving en jurisprudentie uit deze verkennende studie laten zien dat een kwetsbare positie kan voortvloeien uit zowel constante als variabele factoren die betrekking hebben op zowel omgevingsfactoren als ook op persoonlijke kenmerken van het slachtoffer.²⁵⁸

Uit Belgische en Franse wetgeving en jurisprudentie komt naar voren dat de kwetsbare positie van het slachtoffer is gerelateerd aan omgevingsfactoren die voortvloeien uit de (economi-

247 Vermeulen, 2006, p.18.

248 Zo heeft de Corr. Rb. te Tongeren (21 december 2006, 9^e kamer) beklagden vrijgesproken van mensenhandel. De jonge vrouwen die in de bar werkten waren betaald, waren niet beroofd van hun bewegingsvrijheid, waren evenmin bedreigd of verplicht tegen hun wil om bepaalde daden te stellen. Daarenboven waren ze vrij om te kiezen voor betaling per dag of per week en mochten ze een rustdag bepalen. Ze voerden het werk vrijwillig uit. Het bleek evenmin dat in het café de normen inzake veiligheid op het werk en het welzijn van werknemers niet zouden nageleefd geweest zijn. Zie ook paragraaf Jurisprudentie voor een aantal succesvolle vervolgingen van mensenhandel.

249 Let wel: in België en Frankrijk is het gebruik van middelen een strafverzwarende omstandigheid.

250 Het Nederlandse artikel 273f lid 1 sub 1 Sr heeft mogelijk een ruimer bereik door de opname van de zinsnede (cursief) “degene die een ander door [...] *een andere feitelijkheid* [...] werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting [...]”.

251 Art. 433septies sub 7 Sw.

252 18 USC par. 1592. Dit artikel betreft louter de voorbereidende en faciliterende handelingen van uitbuiting.

253 18 USC par. 1589.

254 In België en Frankrijk levert misbruik van een kwetsbare positie een strafverzwarende omstandigheid op. In Noorwegen is dit een bestanddeel van de delictomschrijving.

255 Artikel 433septies sub 2 Sw (België).

256 Artikel 225-4-2 sub 2 Code pénal noemt alleen ‘*une personne dont la particulier à vulnérabilité*’. Artikelen 225-13 en 225-14 Code pénal hanteren ‘*la vulnérabilité ou l’état de dépendance*’ (Frankrijk).

257 §224 Strl (Noorwegen).

258 Zie bijvoorbeeld het (Noorse) *Jaeren District Court: The Public prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE, 4 juli 2008*. Deze zaak wordt verderop in deze paragraaf besproken onder de titel: ‘Casus: Uitbuiting van travellers’.

sche) relatie met de mensenhandelaar, illegale status of zelfs een economische crisis in een geografisch gebied.²⁵⁹

*Casus: Uitbuiting in textielindustrie*²⁶⁰

Twee jaar voor de invoering van het huidige mensenhandelartikel 225-4-1 Code Pénal kwam de volgende zaak in Frankrijk voor de rechter: In de Franse Vendée werden werknemers uitgebuit in de textielindustrie. Werkgever B. verbood zijn werknemers te lachen, praten of hun hoofd te rijzen. In de hete zomermaanden bleven de deuren dicht en in de winter ging de verwarming niet aan maar mochten de werknemers niet hun jas aanhouden. B. hield hierop strikt toezicht en deelde straffen uit bij overtreding. Tevens dreigde B. zijn zaak te sluiten zodat zijn werknemers op straat zouden komen te staan.

Met betrekking tot de afhankelijkheidspositie van de werknemers oordeelde het gerechtshof dat dit tot uiting kwam door ongeschooldheid van de werknemers. Ook oordeelde het gerechtshof dat de textielsector direct was geraakt door de toenmalige economische crisis en dat dit plaatsvond in een gebied waar al zoveel werkloosheid was. Verlies van hun banen zou voor de werknemers volgens het gerechtshof dus rampzalige gevolgen hebben. Het gerechtshof concludeerde dat een algemene economische crisis een situatie van afhankelijkheid kon creëren. Volgens het gerechtshof werd ook de voorwaarde ‘à des conditions de travail ou d’hébergement incompatibles avec la dignité humaine’ voor strafbaarheid ingevuld en leidden verschillende elementen binnen het textielbedrijf tezamen tot werkomstandigheden die onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid. Dit kwam tot uiting in de extreem strikte discipline, de slechte fysieke omstandigheden en de vernederingen binnen het bedrijf van B., en de constante herinnering van B. dat voortzetting van hun werknemerschap afhankelijk was van hem als werkgever. Monsieur B. werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar en een boete van 100.000 frank. In de daaraan gerelateerde civiele zaak kregen de slachtoffers ieder 3.000 frank toegerekend.

Een kwetsbare positie kan ook voortvloeien uit persoonsgebonden karakteristieken als (jonge) leeftijd, psychische of fysieke gebreken en ziekte (België en Frankrijk).^{261 262}

De onderzochte Belgische vonnissen betroffen veelal illegale vreemdelingen als slachtoffer van overige uitbuiting. De Belgische rechtspraak stelt dergelijke gevallen misbruik van een ‘administratieve situatie’ als volgt vast. De administratieve situatie is gerelateerd aan de illegale status van de vreemdeling. Het misbruik van die situatie wordt vervolgens vastgesteld door de uitbetaling van een laag loon,²⁶³ of omstandigheden betreffende de eigenlijke tewerk-

259 Frankrijk maakt in het artikel 225-13 Code pénal het onderscheid tussen een afhankelijke positie en een kwetsbare positie. Let wel: dit betreft niet het centrale mensenhandelartikel 225-4-1 Code pénal. Zie ook: *Cour d’appel Poitiers, 26 février 2001, N de pourvoi: 02-81453 (Procureur de la République v. Monsieur B.)*. Deze zaak wordt besproken onder de titel: ‘Casus: Uitbuiting in textielindustrie’.

260 *Cour d’appel Poitiers, 26 février 2001, N de pourvoi: 02-81453 (Procureur de la République v. Monsieur B.)*.

261 Respectievelijk artikel 433septies Sw en artikel 225-4-2 Code Pénal.

262 Een voorbeeld hiervan in de Nederlandse praktijk betreft de in §12.6.2 besproken zaak ‘Verstandelijk beperkte’.

263 Corr. Rb. Tongeren, 11 januari 2007, 9^e kamer.

stelling van de illegale werknemers, hun logement en de omvangrijke werkuren²⁶⁴. Daarnaast vond de Correctionele Rechtbank van Charleroi dat enige bewegingsvrijheid van slachtoffers niets afdoet aan misbruik van hun (illegale) administratieve situatie in België.²⁶⁵ Anders dan de Nederlandse uitspraken in de Chinese horecazaak en de Garagehouderzaak²⁶⁶, heeft de Correctionele Rechtbank van Gent²⁶⁷ in een zaak waarbij Roemeense arbeiders zich zelf aanboden bij de beklagde geoordeeld dat dit initiatief vanuit de slachtoffers geen afbreuk doet aan het misbruik van hun kwetsbare positie.

*Casus: Uitbuiting in tuinbouw*²⁶⁸

Sinds jaren waren twee Roemenen werkzaam voor verdachte voor het onderhoud en de kweek van tuinplanten. De Roemenen hadden zelf hun diensten aangeboden aan verdachte. De arbeiders beschikten niet over documenten, werkten elf maanden per jaar, tien à 14 uur per dag, behalve op zondag. Ze logeerden in een caravan. De eerste jaren kregen ze bijzonder weinig betaald en de drie laatste jaren ontvingen ze geen loon meer, uitgezonderd van €50 per week. Wanneer ze hun geld eisten, antwoordde de verdachte dat hij later zou betalen. Op een dag waren ze opnieuw hun geld gaan opeisen en keerden ze daarna naar de caravan terug. Om ze schrik aan te jagen, stak de beklagde de caravan in brand.

De rechtbank oordeelde dat sprake was van misbruik van de kwetsbare situatie. Hierbij benadrukte de rechtbank dat het feit dat de arbeiders zelf hun diensten hadden aangeboden geen afbreuk deed aan het misbruik. De arbeiders waren illegaal op het grondgebied, werden illegaal tewerkgesteld en waren onderworpen aan de welwillendheid van verdachte. De tewerkstelling in menonwaardige omstandigheden werd ook aangetoond door het niet naleven van de afspraken omtrent beloning en de betreurenswaardige huisvesting (caravan) die de beklagde hen aanbod. De verzwarende omstandigheid van misbruik van de kwetsbare situatie werd ook aanwezig geacht doordat de werknemers illegaal in België verbleven, illegaal tewerk werden gesteld en onderworpen werden aan de welwillendheid van de werkgever. Bovendien hadden de slachtoffers geen echte aanvaardbare keuze dan het misbruik te ondergaan: ze bleven werken omdat de beklagde hen beloofde het achterstallige loon te betalen, hetgeen ze niet zouden krijgen als ze zouden stoppen met werken.

In bovenstaande casus werd dus niet vereist dat misbruik van een kwetsbare positie een zeker initiatief of actief handelen van de dader veronderstelt, zoals werd gesteld door het Hof Den Bosch in de Chinese horecazaak.²⁶⁹ Ook is het in de onderzochte landen voor de kwali-

264 Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14^e kamer. Voor uitbuiting – in België een schending van de menselijke waardigheid (zie de kop ‘Uitbuiting’ voor een uitleg van dit begrip) – is nodig dat de daders uit de mensenhandelactiviteit profijt heeft behaald of heeft willen behalen. Een dergelijke (intentie tot) profijt openbaarde zich in casu door lage lonen, lange werkdagen en slechte huisvesting.

265 Corr. Rb. Charleroi, 15 mei 2007, 6^e kamer; Hof van Bergen, 26 december 2007, 3^e kamer.

266 Respectievelijk Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999, en Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: BL0944.

267 Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19^e kamer.

268 Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19^e kamer. Een samenvatting van deze uitspraak (zonder strafmotivering) is gepubliceerd in het jaarverslag van het CGKR uit 2007.

269 Zie §12.6.2 voor een bespreking van dit vonnis.

ficatie mensenhandel irrelevant of een persoon instemde met de uitbuiting wanneer sprake is van een (druk)middel en een dergelijk middel door onderhavige wet wordt vereist.²⁷⁰

De VS hebben ‘misbruik van een kwetsbare positie’ in geen enkel uitbuitingsartikel expliciet opgenomen. De kwetsbare positie van het slachtoffer is veeleer van belang om vast te stellen of de uitgeoefende dwangmiddelen het slachtoffer noopte zich uit te laten buiten.²⁷¹ De Amerikaanse wetgever en jurisprudentie noemen hierbij persoonsgebonden karakteristieken en omgevingsfactoren. Deze kunnen echter verschillen per uitbuitingsartikel. Zo worden (illegale) immigranten, kinderen en verstandelijk beperkten niet in het bijzonder beschermd door de (oude en bijna ongebruikte) mensenhandelpalingen ‘peonage’ en ‘involuntary servitude’.²⁷² 18 USC par. 1590 (c) (1) ‘Trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labour’ stelt echter dat het (dwang)middel ‘abuse of the law or legal process’ juist wel een bepaling is die kwetsbare personen met een illegale status moet beschermen. In de Amerikaanse jurisprudentie²⁷³ wordt ook deze positie ingenomen met betrekking tot 18 USC par. 1589 ‘forced labour’: illegale vreemdelingen zijn aan te merken als bijzonder kwetsbare groep.²⁷⁴

Uitbuiting

Uitbuiting is in het EU-Kaderbesluit en het Palermo Protocol gespecificeerd als (gedwongen) arbeid of diensten, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken, en dienstbaarheid. De vier Amerikaanse economische uitbuitingsbepalingen stellen deze specificaties als oogmerk. In de VS is het oogmerk namelijk gericht op ‘forced labour’, ‘involuntary servitude’, ‘peonage’ en ‘slavery’. Vrij vertaald lijkt uit de Amerikaanse wetgeschiedenis te kunnen worden opgemaakt dat onder de bepaling van ‘involuntary servitude’ de zwaarste gevallen van men-

270 Overeenkomstig artikel 3(b) Palermo Protocol en art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit. Zie ook het Amerikaanse *USA v. Joseph Djoumessi*, no. 07-1740, *US Court of Appeals for the Sixth Circuit*, 538 F.3d 547; 2008 *US App. LEXIS* 17689, 2008 *FED App. 0306P* (6th Cir.), July 23, 2008, *Argued*, August 20, 2008, *Decided*, August 20, 2008, *Filed*.

271 *USA v. Kozminski*, *U.S. Supreme Court*, U.S. 931 (1988), no. 86-2000, *Argued February 23, 1988, Decided June 29, 1988*.

272 Respectievelijk 18 USC par. 1581 en 18 USC par. 1584. Zie *US v. Kozminski*, *US Mich.* 1988, 108 S.Ct 2751, 487 *US*. 931, 101 *L.Ed.2d* 788, *on remand* 852 *F.2d* 1288..

273 *USA v. Timothy H. Bradley and Kathleen M. O'Dell*, no. 04-1146, no. 04-1147, *US Court of Appeals for the first circuit*, 2004 *U.S.App. Lexis* 25174, *dec. 8, 2004 decided*.

274 Overigens gaat (ook) in de VS een strafverzwarend effect uit wanneer een kwetsbaar persoon wordt getroffen door een misdrijf. De vraag kan daardoor rijzen of de omstandigheid van een kwetsbaar slachtoffer bij mensenhandel wel een (algemeen) strafverhogend effect mag hebben nu die al min of meer in (de aard van) het delict en het strafmaximum is verdisconteerd. De rechter in de zaak *Calimlin* oordeelde dat deze vraag eerder objectief dan subjectief dient te worden beantwoord. Wanneer een slachtoffer immers behoort tot een groep mensen die in het algemeen gesproken kwetsbaar is om slachtoffer te worden van mensenhandel, moet de Amerikaanse rechter de bewuste strafverhogende omstandigheid in de strafmaat verdisconteren, daargelaten of het slachtoffer ook daarnaast nog (op grond van de aard van het slachtoffer) als bijzonder kwetsbaar kan worden aangemerkt. In deze zaak behoorde het slachtoffer tot de groep van illegale vreemdelingen die vaak het slachtoffer worden van mensenhandel. Zuiver op grond daarvan diende zij als kwetsbaar slachtoffer te worden beschouwd. *USA v. Elnora M. Calimlin en Jefferson N. Calimlin*, *US Court of Appeals, seventh circuit*, Nos. 07-1112, 07-1113 & 07-128, No. 04 *CR* 0248, *argued January 9, 2008, decided August 15, 2008*.

senhandel worden geacht te zijn begrepen.²⁷⁵ Minder zware gevallen – maar nog wel gevallen waarin op zijn minst genomen sprake is van zware gevallen van uitbuiting door arbeid (‘severe forms of worker exploitation’) – worden beschermd door de ‘forced labour’ bepaling (18 USC par. 1589). De ondergrens daar weer van vormt het snijvlak tussen het strafrecht en het arbeidsrecht.²⁷⁶ In de kern samengevat is in de Amerikaanse situatie sprake van een loskoppeling tussen strafrechtelijke uitbuiting van arbeid (18 USC par. 1581, 1583, 1584, 1589) enerzijds en mensenhandel als zodanig met het oogmerk van strafrechtelijk uitbuiting van arbeid anderzijds (18 USC par. 1590). Bepalend in de Amerikaanse rechtspraak is steeds (slechts): (1) of de werkgever de werknemer arbeid en/of diensten heeft laten verrichten; (2) op grond van de toepassing van een van de (overredings- en/of dwang)middelen die de Amerikaanse USC in de diverse mensenhandelbepalingen noemt, en; (3) of de werkgever dat opzettelijk (‘knowingly’) heeft gedaan. De Amerikaanse rechter lijkt zich uitgezonderd de Amerikaanse hoger beroepszaak Bradley en O’Dell²⁷⁷ - anders dan de Nederlands rechter - vervolgens niet nog eens uitdrukkelijk (behoeven) af te vragen of daarmee bovendien wel sprake is geweest van een exces, of van een (zodanige) schending van fundamentele mensenrechten dat gesproken kan worden van uitbuiting. Zeer waarschijnlijk houdt dit verband met bewijsrechtelijke evidenties van de desbetreffende zaken.

In de Belgische wetgeving is uitbuiting gedefinieerd als een schending van de menselijke waardigheid. Uit de bestudeerde wetgeving en jurisprudentie van België lijkt naar voren te komen dat voor uitbuiting, c.q. een schending van de menselijke waardigheid, vereist is dat de dader uit de mensenhandelactiviteit profijt heeft behaald of heeft willen behalen. Een dergelijke (intentie tot) profijt openbaart zich door omstandigheden die te maken hebben met arbeid, leefomgeving en loon, maar niet (louter) zwartwerk of illegale tewerkstelling.²⁷⁸ Zo kan een loon dat kennelijk niet in verhouding staat tot het zeer grote aantal verrichte arbeidsuren, eventueel zonder rustdag, of het verstrekken van niet-betaalde diensten worden omschreven als arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.²⁷⁹ Het gemis van een duidelijke juridische definitie wat precies met de notie menselijke waar-

275 Duidelijk is inmiddels op grond van de Amerikaanse case-law dat ‘peonage’ in de Amerikaanse rechtspraak wordt gezien als onderdeel van ‘involuntary servitude’. *Taylor v. State of Ga.* US ga, 1942, 62 S.Ct. 415, 315, US 25, 86 L.Ed. 615. Sterker nog, elke zaak die als ‘peonage’-zaak ter vervolging wordt aangebracht had dat ook gekund als ‘involuntary servitude’-zaak. *US v. Shackney, C.A.2 (Conn.) 1964, 333 F.2d 475.*

276 Denk in het bijzonder aan de Fair Labour Standards Act (FLSA).

277 *USA v. Timothy H. Bradley and Kathleen M. O’Dell*, no. 04-1146, no. 04-1147, US Court of Appeals for the first circuit, 2004 U.S.App. Lexis 25174, dec. 8, 2004 decided. P.8.

278 Zie Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14^e kamer. De Belgische wetgever in artikel 433quinquies Sw definieert niet wat onder menselijke waardigheid moet worden verstaan, maar geeft een aantal indicatoren in de memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, Parl. St., Kamer, 2004 - 2005, doc. 51 1560/1.

279 Het loon dat lager ligt dan het gemiddeld maandelijks minimuminkomen, zoals bedoeld in een in de Belgische Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst, kan voor de feitenrechter een onbetwistbare aanwijzing voor economische uitbuiting zijn. Er kan ook sprake zijn van arbeidsomstandigheden overeenstemming is met de normen opgelegd in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Op grond van de omstandigheden van het geval moet de feitenrechter oordelen over het bestaan van dit element. Zie memorie van toelichting van het wetsontwerp

digheid wordt bedoeld zou rechters een te ruime interpretatiemarge kunnen geven. De term zou op uiteenlopende manieren kunnen worden geïnterpreteerd wat uiteindelijk (ook weer) kan leiden tot bewijsproblemen.²⁸⁰ Anderzijds heeft de ruime definitie als voordeel dat uiteenlopende vormen van uitbuiting onder het bereik kunnen vallen. In België zijn het vaak de werkomstandigheden gekoppeld aan de omstandigheden van huisvesting die bepalend zijn om te besluiten dat sprake is van mensenhandel,²⁸¹ zoals ook uit onderstaande casus blijkt.

*Casus: Uitbuiting in terrasbouw*²⁸²

Twee verdachten met de Belgische nationaliteit werden ervan verdacht voornamelijk Bulgaarse arbeiders uit te buiten. De Oost-Europese slachtoffers waren werkzaam bij een maatschappij die terrassen en opritten aanlegde en afsluitingen plaatste. De werknemers werden €5 à €6 per uur betaald, werkten tien à twaalf uur per dag, logeerden ter plaatse (in caravans), maar elke maand werd €50 tot €70 ingehouden voor huisvesting, water en elektriciteit.

De Correctionele Rechtbank van Brugge oordeelt dat met ‘voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting’ van artikel 433quinquies lid 1 Sw laatste alinea wordt bedoeld dat men uit de mensenhandelactiviteit profijt heeft willen halen of dat er profijt mee werd gedaan. (Intentie tot profijt openbaarde zich in dit geval door de lage lonen, lange werkdagen en slechte huisvesting. De omstandigheden betreffende de eigenlijke tewerkstelling van de illegale werknemers, hun logement en de omvangrijke werkuren gepresteerd door deze personen toonden aan dat verdachten misbruik hebben gemaakt van de ‘precaire toestand’ – zoals omschreven in artikel 433septies sub 2 Sw – waarin deze personen zich bevonden. Het uitbetaalde uurloon lag opmerkelijk lager dan het vastgestelde minimumuurloon in de sector. Desondanks werd het viervoud van dit uitbetaalde nettobedrag gefactureerd aan de klanten.

De rechtbank achtte de verdachten schuldig aan artikel 433quinquies lid 1 sub 3 Sw en de verzwarende omstandigheid van de artikelen 433septies sub 2 en 6 Sw. De twee verdachten werden veroordeeld voor een gevangenisstraf van achttien en twaalf maanden. Daarnaast kregen beiden een boete van €1.000 opgelegd. De rechtbank merkte op dat verdachten enkel en alleen uit geldoogmerk handelden zonder zich om de levensomstandigheden van de illegale werknemers te bekommeren.

In geval het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen kan dit naar Nederlands recht uitbuiting opleveren. Hieraan wordt voldaan indien onttrekking praktisch gezien wel mogelijk is, maar de subjectieve beoordeling van het slachtoffer daartoe een beletsel vormt.^{NRM5} In één bij BNRM bekend zijnde zaak sprak het Amerikaanse Hof zich uit over een verweer van de verdediging dat de werknemers niet werden gedwongen om te blijven werken en dat zij hadden kunnen vluchten om daaraan te ontkomen. Het hof weerlegt dit verweer met de overweging dat het erom gaat of de persoon in kwestie in redelijkheid kon geloven dat er een dwang bestond om te (blijven) werken.

tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, Parl. St., Kamer, 2004 - 2005, doc. 51 1560/1.

280 Vermeulen, 2006, p.18.

281 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 2007, p.110.

282 Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14^e kamer.

*Mogelijkheid aan de situatie te ontsnappen*²⁸³

In deze zaak brengt het OM beredeneerd het volgende naar voren: *“The fact that [het slachtoffer] may have had an opportunity to escape is irrelevant if the defendants, using one or more of the prohibited means discussed earlier, made Martinez reasonably believe that she could not leave or that she would suffer serious harm if she did so. A victim who reasonably believes she cannot leave is under no affirmative duty to try to escape.”* Het verweer van verdachte dat de werknemers niet werden gedwongen om te blijven werken en dat zij hadden kunnen vluchten om daaraan te ontkomen, weerlegt de rechter met de overweging dat het erom gaat of de persoon in kwestie in redelijkheid kon geloven dat er een dwang bestond om te (blijven) werken. Hiervan was in dit geval sprake volgens de rechter.

Een allerminst onbelangrijke kwestie in de zaak Bradley en O’Dell betreft de volgende door de rechter gegeven juryinstructie: *“[...] that government need not prove physical restraint, such as the use of chains, barbed wire, or locked doors to establish offense of forced labor; and the fact that the victim may have had the opportunity to flee is not determinative of the offense of forced labor if the defendants placed the victim in such fear or circumstances that he did not reasonably believe he could leave”*.²⁸⁴

In meerdere Nederlandse vonnissen werd door de rechtbank geoordeeld dat niet kon worden vastgesteld dat de werknemers redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachten te werken, of dat ze vrij waren te vertrekken.²⁸⁵ De Belgische en Noorse rechters lijken eerder dan de Nederlandse rechter aan te nemen dat slachtoffers geen reële, andere keus hebben dan te zwichten voor de mensenhandelaren.²⁸⁶ Zo stelde de Noorse rechter dat als een persoon daadwerkelijk is uitgebuit, het er niet toe doet hoe hij in die situatie is geraakt en eventuele instemming irrelevant is. De instemming van een slachtoffer kan teniet worden gedaan door het misbruik van zijn of haar kwetsbare positie. Bij de beoordeling of er sprake is van een dergelijke positie is, aldus de Noorse rechter, zowel de situatie van het slachtoffer vóór de uitbuiting van belang, maar kan tevens worden gekeken naar de situatie waarin het slachtoffer verkeert ten tijde van de uitbuiting.

*Casus: Uitbuiting van travellers*²⁸⁷

In Noorwegen werd op 4 juli 2008 voor het eerst een vonnis gewezen in een overige uitbuitingszaak. Zowel de verdachten als de personen die voor hen werkten, waren Brits en behoorden tot de gemeenschap van ‘travellers’. Travellers komen van oorsprong uit Ierland, leiden een rondtrekkend bestaan en werken vaak in de informele economie. Verdachten wierven op straat jongeren – van wie één minderjarig – die in problemen verkeerden en soms nauwelijks voor zichzelf konden zorgen door uithuisplaatsingen, werkloosheid, dakloosheid en gezond-

283 USA v. Bradley and O’Dell, onder p.7, nr. 6, 18.

284 Zie voor een parallel het arrest van het EHRM inzake Siliadin (ook besproken in NRM5).

285 Zie zaken Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Moonfish, Misbruik door hulpverlener, Garagehouder en Chinese massagesalons: §12.6.2.

286 Zie bijvoorbeeld Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19e kamer en *Jaeren District Court: The Public Prosecution Authority vs Daniel D.*, Case no. 08-069332MED-JARE, 4 juli 2008.

287 *Jaeren District Court: The Public Prosecution Authority vs Daniel D.*, Case no. 08-069332MED-JARE, 4 juli 2008.

heidsproblemen. Zij gingen akkoord met het voorgestelde werk, asfalteren en tegelwerk voor particulieren, eerst in het Verenigd Koninkrijk en later in Noorwegen en Zweden. Verdachten betaalden hun reis en brachten de vier tot zes werknemers onder in één caravan. Er werd zes dagen per week, twaalf uur per dag gewerkt. De meeste slachtoffers verdienden per dag het equivalent van €11 plus kost en inwoning. Op zondagen en dagen zonder werk gingen zij langs de deuren om werk te zoeken. Hoewel getuigen hierover verschillend verklaren, acht de rechtbank het geloofwaardig dat verdachten (de dreiging van) fysiek geweld tegen de slachtoffers hebben gebruikt.²⁸⁸

De rechtbank oordeelt dat in casu de instemming van de slachtoffers teniet wordt gedaan door het misbruik van hun kwetsbare positie. De rechtbank geeft vervolgens aan dat “[...] merely the conditions of work that the accused has admitted mean that there exists an ‘exploitation’, and key topics in any evaluation of whether this occurred in abuse of a vulnerable situation or not will be what their life situation was prior to the exploitation, and the situation in which they were exploited”. De levensomstandigheden van de slachtoffers vóór de uitbuiting waren zodanig dat in dit geval sprake was van misbruik van een kwetsbare situatie. De slachtoffers waren toen dakloos en met alleen een uitkering als inkomen. Tevens hadden enkele slachtoffers zware persoonlijke problemen. De slachtoffers kwamen over op de rechters als ‘young people who were hardly able to look after themselves’. Tijdens de uitbuiting duidde het misbruik van de kwetsbare situatie van de slachtoffers op de lage lonen, het geweld en de bedreigingen, de lange werkdagen en de slechte leefomstandigheden, waarbij ze telkens werden vervoerd naar verschillende plekken. Al was er geen gebrek aan eten en kleding, in casu deed zich uitbuiting voor door middel van misbruik van een kwetsbare situatie.

Een volgend punt is volgens de rechtbank of de slachtoffers ‘have been subjected to forced labour’. Gedwongen arbeid interpreteert de rechtbank als arbeid waar iemand niet vrijwillig aan begint en/of waaraan hij zich niet kan onttrekken. Dit laatste acht de rechtbank in deze zaak bewezen, onder meer vanwege de meervoudige afhankelijkheid van de slachtoffers van verdachten²⁸⁹, de bedreiging met geweld als zij weg zouden lopen en hun geldgebrek. Gelet op de situatie waarin de slachtoffers zich tijdens de uitbuiting bevonden, waren zij niet in staat zijn om vrijwillig te stoppen. Daarom waren zij onder deze omstandigheden onderworpen aan gedwongen arbeid.

De verdachte kreeg een gevangenisstraf opgelegd van anderhalf jaar met aftrek van het verblijf in voorarrest.²⁹⁰ Aan ieder van de slachtoffers moest de dader ruim €1100 aan immateriële schade betalen. Voor de vaststelling van de hoogte van dit bedrag heeft de rechtbank rekening gehouden met de leefomstandigheden van de slachtoffers vóór de uitbuiting. Verder werden de winsten ontnomen en een auto in beslag genomen door de overheid.

288 Het vonnis vermeldt dat twee slachtoffers die meewerken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek politiebescherming krijgen. Bedreigingen met de dood door verdachten achtte de rechtbank niet bewezen.

289 Een meervoudige afhankelijke relatie deed zich onder andere voor doordat de slachtoffers zich op een onbekende locatie bevonden in een vreemd land en zich slechts moeizaam verstaanbaar konden maken. De slachtoffers waren voor onderdak en eten afhankelijk van de daders. Een slachtoffer had geen geldig paspoort.

290 De verdachte had al zeven maanden in voorarrest gezeten. De rechtbank suggereerde dat er ook al punitatieve aspecten zaten aan het feit dat de verdachte tijdens zijn voorarrest geen contact had met de buitenwereld, behalve een maandelijks telefoongesprek met zijn vrouw, die ten tijde van het voorarrest was bevallen. De verdachte was tevens een Engelstalige analfabeet, waardoor het verblijf in voorarrest als ongewoon moeilijk voor hem werd bestempeld.

Aard van de werkzaamheden

Zoals in §12.6.1 al werd aangegeven heeft de Nederlandse rechter zich nog niet uitgelaten over de situatie waarin iemand door gebruik van (dwang)middelen wordt bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met alleen de verdachte als vorm van mensenhandel. In België is een soortgelijke discussie aangezwengeld door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR), dat jaarlijks een rapportage over mensenhandel uitbrengt. In het jaarrapport over 2007 wordt aangegeven dat onder de oude mensenhandelpaling; art. 77bis Vreemdelingenwet, de centrale analyse van rechters werd gebaseerd op het misbruik van een precaire situatie. Ook situaties waarin sprake was van seksuele slavernij buiten het kader van de prostitutie konden onder deze ruime definitie vallen. In het nieuwe mensenhandelpaling; art. 433quinquies Sw, is seksuele uitbuiting beperkt tot prostitutie en kinderpornografie. Als voorbeeld noemt het CGKR onderstaande casus:

*Casus seksuele handelingen met verdachte*²⁹¹

In deze zaak zou het gaan om een netwerk, waarmee verdachte mooie jonge meisjes en mannelijke werkkrachten, met het vooruitzicht op riantere arbeidsvoorwaarden, liet overbrengen naar België. Eenmaal aangekomen in België moesten de meisjes aan de slag (met werkdagen van 14 uur), soms zonder betaald te worden en in een erbarmelijke huisvestingssituatie. Daarnaast moesten de meisjes ook voldoen aan de talrijke seksuele behoeften van de beklaagde.

De rechtbank en het hof achten mensenhandel met het oog op economische exploitatie en verkrachting bewezen. Seksuele uitbuiting wordt niet bewezen geacht.

Volgens het CGKR blijkt uit het gerechtelijk dossier duidelijk dat verdachte de jonge vrouwen ook liet komen om zijn seksuele driften te bevredigen.²⁹² Economische uitbuiting lijkt dus niet het enige oogmerk van verdachte. Het CGKR stelt zich naar aanleiding van bovengenoemde zaak - waarin zij zich burgerlijk partij stelde - de vraag of de vonnissen anders zouden hebben geluid indien de delictomschrijving van mensenhandel betrekking had gehad op elke vorm van seksuele uitbuiting en niet uitsluitend op uitbuiting in de prostitutie. Overigens zijn in de Nederlandse wetgeving (art. 273flid 2 Sr) naast prostitutie ook andere vormen van seksuele uitbuiting opgenomen als vorm van uitbuiting. De vraag van het CGKR lijkt dus niet op te gaan voor de Nederlandse situatie.

12.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

²⁹¹ Corr. Rb. Charleroi, 15 mei 2007, 6^e kamer en Bergen, 26 december 2007, 3^e kamer.

²⁹² CGKR, 2007, p.15.

Signalering en perceptie

De aandacht voor de signalering van overige uitbuiting is groeiende. Zo ontwikkelde het ministerie van SZW de informatiekaart 'Arbeid en uitbuiting' om de bewustwording onder potentiële slachtoffers te vergroten. Echter, hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen in de signalering, opsporing, vervolging en berechting. Dit heeft met name te maken met perceptie en waardering van situaties als overige uitbuiting. De indruk bestaat dat overige uitbuiting wordt gezien als een 'minder ernstige' vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel niet af van de sector waarin deze plaatsvindt. Het lijkt er voorts op dat de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting, temeer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven. Slachtoffers (van overige uitbuiting) worden niet altijd aangemeld bij CoMensha. Het is duidelijk dat overige uitbuiting voorkomt. Op een exces moet dan ook adequaat worden gereageerd vanuit de hele keten van betrokken actoren.

Opsporing en vervolging

Praktijk is echter dat opsporingsinstanties nog weinig zicht hebben op de problematiek van overige uitbuiting. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008 wordt de overige uitbuiting gekwalificeerd als witte vlek. Ook worden signalen van uitbuiting door betrokken instanties (AI, SIOD, (vreemdelingen)politie) niet altijd uitgewisseld. Het melden van signalen door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Bovendien wordt een combinatie van verschillende signalen van uitbuiting niet altijd gepercipieerd als potentiële mensenhandelzaak. Eerder waardeert men de omstandigheden als een aantal op zichzelf staande situaties van overtredingen van arbeids- en bestuurswetgeving. Doordat de verschillende betrokken instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de mogelijke uitbuitingszaak niet gezien. Opsporingsinformatie wordt door het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket niet altijd opgepakt, c.q. resulteert niet altijd in een opsporingsonderzoek naar mensenhandel, terwijl de bestrijding van mensenhandel door het OM tot een prioriteit is benoemd. Het niet oppakken van signalen heeft ook te maken met het feit dat de reikwijdte van het bestanddeel uitbuiting in de rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor is het lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie om in te schatten welke situatie de rechter als mensenhandel zal kwalificeren.

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting is in opdracht van het OM, samen met de politie Zuid-Holland-Zuid, een proeftuin overige uitbuiting gestart.

Verschiedende diensten binnen de AI hebben trainingen gevolgd over mensenhandel. Binnen de SIOD is de bestrijding van overige uitbuiting een speerpunt, en recentelijk werd het interne 'Programma versterking aanpak mensenhandel' door de SIOD ontwikkeld.

De certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd. Daarnaast heeft de Arbo-tak van de AI nog geen mensenhandeltraining gehad, terwijl ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden. Wel hebben WAV-inspecteurs en AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining gevolgd.

Wettekst

Het is niet voor het eerst dat de vraag rijst of de wettekst van art. 273f Sr moet worden aangepast om zo meer duidelijkheid te scheppen over de reikwijdte van overige uitbuiting. De wettekst is inderdaad niet eenvoudig. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat deze tekst bijna letterlijk is overgenomen uit internationale bepalingen. De memorie van toelichting bij art. 273f Sr biedt weinig houvast aan de rechtspraak, waaraan de verdere invulling bewust is overgelaten. Bestudering van wetgeving en jurisprudentie in een aantal andere landen leert dat de rechtspraak in die landen met vergelijkbare problemen kampt, terwijl de wetgeving in de verschillende landen, hoewel in alle gevallen gebaseerd op het Palermo-protocol, op onderdelen uiteen loopt. Landen waarin overige uitbuiting al langere tijd strafbaar is gesteld (zoals België en de VS) hebben inmiddels veel ervaring met het vervolgen van deze vormen van mensenhandel. De Nederlandse rechter kan wellicht leren van vergelijkbare zaken in het buitenland. Een internationale databank van rechterlijke uitspraken zou uitkomst kunnen bieden. Een eventuele aanpassing van de wet zou de problemen met betrekking tot de interpretatie en waardering van wat overige uitbuiting is niet oplossen.

Jurisprudentie

Hoewel de reikwijdte van het delict mensenhandel in de zin van overige uitbuiting in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd is, tekenen zich een aantal tendensen af in de jurisprudentie tot nu toe. Tot op heden leidden drie van de twaalf berechte zaken van overige uitbuiting tot een veroordeling terzake mensenhandel. De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de bestanddelen (oogmerk van) uitbuiting en het (dwang)middel 'misbruik van een kwetsbare positie'. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele economie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op de vraag waar de rechter de grens trekt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren, als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Voor wat betreft het criterium dat het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen, leverde de subjectieve beleving van onvrijheid moeilijkheden op in een aantal vonnissen. Rechters lijken (nog) verschillend om te gaan met de vraag naar het eventuele, redelijke alternatief van de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken. In andere landen lijkt de rechter eerder aan te nemen dat het slachtoffer geen reëel alternatief had dan voor de uitbuiting te werken.

In vier van de twaalf bestudeerde zaken in Nederland waren de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd. Dit gegeven is interessant in het kader van de mogelijkheden die het *non punishment*-beginsel biedt (zie Hoofdstuk 6). In de twee vonnissen die tot vrij spraak voor mensenhandel leidden heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn.

In de helft van de onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In één zaak betrof het seksuele diensten met een derde tegen betaling, in de vijf andere zaken zouden de werknemers/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. De vraag rijst of het onder dwang verrichten van seksuele diensten met één persoon, buiten de seksindustrie, kan vallen binnen de reikwijdte van art. 273f Sr. De rechtspraak heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken. In België speelt een soortgelijke discussie.

Voorts lijkt de praktijk te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt. Er bestaat weinig duidelijkheid over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen in een vonnis in een overige uitbuitingszaak.

Risicosectoren en risicogroepen

Aan enkele risicogroepen werd aandacht besteed in dit hoofdstuk. Wat opvalt is dat mensen uit Midden- en Oost Europese landen en illegale vreemdelingen in Nederland vaak werkzaam zijn via malafide uitzendbureaus. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor uitbuiting. Voorts is het aantal misstanden bij gecertificeerde uitzendbureaus weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar het percentage is nog steeds relatief hoog. Dit is dan ook een punt van aandacht.

Ten aanzien van huishoudelijk werkers in dienst bij diplomaten geldt een extra risico op blootstelling aan uitbuiting, in verband met het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten vervolging in geval van misstanden gecompliceerd maakt. Door BuZa zijn verschillende stappen gezet om de positie van huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten te verbeteren. Zo wordt aan huishoudelijk werkers een instructie gegeven over onder meer mensenhandel. De instructie geschiedt mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt geen onderdeel uit van de instructie. Een huishoudelijk werker weet daardoor misschien niet altijd de juiste instanties te bereiken wanneer hij of zij in een situatie van uitbuiting komt te verkeren.

Ook uitbuiting binnen het huwelijk vormt een aandachtspunt. Gegevens over aard en omvang daarvan zijn niet voorhanden.

Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

13.1 Inleiding

In NRM5 werd het thema mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering behandeld. De aanleiding hiervoor was dat de strafbaarstelling van artikel 273f Sr sinds 1 januari 2005 ook gericht kan zijn op mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Bij mensenhandel met betrekking tot organen gaat het gezien de delictsomschrijving niet alleen om de verwijdering van organen, maar ook bijvoorbeeld om het arrangeren en/of bemiddelen met betrekking tot reizen naar het buitenland teneinde daar op illegale wijze een orgaan te verwijderen en om het ronselen en/of misleiden van donoren.¹

De verkenning van het onderwerp in NRM5 bestond uit twee deelonderzoeken. Het eerste omvatte een literatuurstudie naar het wettelijke kader voor orgaantransplantatie in Nederland, internationale orgaanhandel, de vraag of Nederlanders daarbij betrokken zijn en het ethische debat over de verschillende manieren waarop organen voor transplantatie beschikbaar zijn.

Het tweede deelonderzoek onder transplantatieartsen en -coördinatoren was gericht op de vraag of er Nederlandse nierpatiënten waren die in Nederland of het buitenland een transplantatienier wilden kopen, geprobeerd hadden te kopen of daadwerkelijk hadden gekocht. Uit de bevindingen bleek dat orgaanhandel niet voorkwam in Nederland, maar dat grotere waakzaamheid rondom dit onderwerp geboden was. Medisch toerisme en orgaantoerisme kwamen mogelijk vaker voor in Nederland dan bekend.

Afbakening begrippen

In de afgelopen jaren zijn er diverse aanwijzingen geweest om aan te nemen dat Nederlandse (nier)patiënten mogelijk gebruik maken van de commerciële handel in organen binnen en buiten Nederland. Zoals in NRM5 wordt betoogd is orgaanhandel niet hetzelfde als mensenhandel, maar kunnen zij in de praktijk wel samenvallen binnen hetzelfde feitencomplex. Ook wordt in NRM5 aangegeven dat de ervaringen van verzekeringsmaatschappijen met orgaantoerisme door Nederlandse nierpatiënten nog niet zijn onderzocht. Om deze reden ligt het zwaartepunt van dit hoofdstuk naast mensenhandel en orgaanhandel, ook op orgaantoerisme en het Nederlandse verzekeringswezen. Omdat het bij (vormen van) orgaanhandel voornamelijk gaat om nierdonatie, ligt de nadruk in dit hoofdstuk in het bijzonder op deze organen.

¹ Aanwijzing mensenhandel (2008Ao22), *Stcr.* 2008, 235.

Tevens spreekt dit hoofdstuk alleen van orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van verwijdering van organen, wanneer gebruik is/wordt gemaakt van levende donoren. Postmortale orgaanverwijdering is medisch mogelijk en er zijn aanwijzingen dat in het verleden in China de organen van geëxecuteerde gevangenen zonder toestemming van de overledene of de nabestaanden zijn verkocht door (individuen binnen) de Chinese overheid.² Recentelijk heeft de Chinese regering toegegeven dat de meeste donororganen in China afkomstig zijn van ter dood veroordeelde gevangenen.³

De vraag rijst echter of in deze gevallen ook sprake is van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Naar Nederlands recht is dat bij reeds overleden personen niet het geval.^{NRM5} Bij postmortale orgaanverwijdering is sprake van overtreding van artikel 9 WOD en artikel 80 van de Wet op de lijkbezorging, indien en voorzover de wilsverklaring van de donor ontbreekt.

Gehanteerde werkdefinities in dit hoofdstuk

- Commerciële orgaandonatie*: beleid of praktijk waarbij organen worden gezien als een verhandelbaar goed, inclusief de koop en verkoop voor elk materieel voordeel.
- Medisch toerisme*: het naar een buitenland reizen om daar een orgaan ter implantatie te ontvangen zonder materieel voordeel.
- Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering**: het met gebruikmaking van bepaalde (dwang)middelen werven, transporteren of onderbrengen van een ander met het doel diens organen te verwijderen of te laten verwijderen.
- Orgaan**: bestanddeel van het menselijke lichaam of de menselijke vrucht met uitzondering van bloed of geslachtscellen.
- Orgaanhandel**: het te koop aanbieden en daadwerkelijk verkopen van een orgaan, het kopen van een orgaan en het met winstoogmerk bemiddelen en/of het opzettelijk transplanteren van een verhandeld orgaan, tussen koper en verkoper.
- Orgaantoerisme*: het naar een buitenland reizen om daar een orgaan ter implantatie te ontvangen waarbij sprake is van gebruikmaking van orgaanhandel en/of commerciële orgaandonatie, of wanneer de gebruikte middelen (organen, professionele zorgverleners en transplantatiecentra) voor transplantatie bij de buitenlandse patiënt, het vermogen ondermijnen van het onderhavige land om transplantatiediensten te leveren aan de eigen bevolking.
- Orgaantransplantatie**: het complete proces vanaf de voorbereiding van het operatief overbrengen van een orgaan uit de ene persoon naar een ander, inclusief het tussentijds conserveren en opslaan van het orgaan.

2 Shimazono (2007) haalt een onderzoek aan uit 2005 waarbij in een Chinees medisch centrum 450 nier- en levertransplantaties werden uitgevoerd ten bate van niet-Chinese patiënten uit 19 landen. Volgens Algemeen ambtsbericht China van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken Afdeling Asiel- en Migratiezaken op 24 maart 2009, p.59 en Huang e.a., 2008, p.1938, heeft China in 2007 de *Regulation on Human Organ Transplantation* aangenomen die stelt dat orgaandonoren, ook geëxecuteerden, uitdrukkelijk toestemming moeten geven voor orgaanuitname. Er zijn echter aanwijzingen dat dergelijke illegale praktijken nog steeds doorgaan. Matas & Kilgour, 2007, spreken van opzettelijk overheidsbeleid waarbij organen worden verkocht van geëxecuteerde gevangenen. Ook zouden hiervoor speciaal gevangenen worden geselecteerd waarbij het oogmerk gericht is op de verwijdering van organen. In zulke gevallen kan men spreken van mensenhandel.

3 Zie bijvoorbeeld: *China geeft gebruik van organen geëxecuteerden toe*, Het Parool, 27 augustus 2009; *China gaat misstanden bij orgaandonaties bestrijden*, NRC Handelsblad, 27 augustus 2009.

*) Overeenkomstig met *Draft glossary on donation and transplantation* van de Wereldgezondheidsorganisatie⁴

***) Overeenkomstig met NRM5

In §13.2 wordt recente wetenschappelijke en normatieve literatuur uit de periode 2007-2009 besproken. Hierbij worden in §13.2.1 bevindingen beschreven uit kwalitatieve en kwantitatieve studies over de aard en omvang van internationale orgaanhandel. Het empirische onderzoek naar deze orgaantransplantaties schetst een beeld van orgaandonoren uit onderontwikkelde landen, die vanwege financiële motieven hun nier afstaan aan welgestelde orgaanpatiënten. §13.2.2 beschrijft kort vanuit een normatieve invalshoek enkele nieuwe bijdragen in de ethische discussie over de toelaatbaarheid van verschillende vormen van orgaandonatie.

De relevantie voor Nederland van de ethische discussie omtrent de toelaatbaarheid van verschillende vormen van orgaandonatie blijkt uit de casus beschreven in §13.3. In 2007 keerde een Nederlandse verzekeringsmaatschappij een vergoeding uit aan een Nederlandse vrouw die in Pakistan een niertransplantatie onderging. Vanuit de Nederlandse politiek werd toen de vraag opgeworpen of dit een wenselijke ontwikkeling is. In §13.3.1 wordt ingegaan op de rol die het Nederlandse verzekeringswezen speelt bij de vergoeding van een orgaandonatie in het buitenland en wordt de bijbehorende wetgeving behandeld. Ten grondslag aan internationale orgaanhandel (waaronder orgaantoerisme) en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering ligt het tekort aan orgaandonoren. §13.3.2 gaat dieper in op de aanpak van de regering om dit tekort terug te dringen.

De laatste subparagraaf (§13.3.3) laat zien dat er, naast de bovenstaande Pakistaanse casus, nog twee signalen zonder aanknopingspunten voor verdere opsporing waren met betrekking tot mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Tevens zijn er meer concrete aanwijzingen dat (internationale) orgaanhandel zich op beperkte schaal voordoet in Nederland. Waakzaamheid is dus geboden: orgaanhandel in Nederland zou een vlucht kunnen nemen, mogelijk gepaard gaande met gevallen van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, nu het tekort aan geschikte donoren nog steeds zeer nijpend is.

In §13.3 komt naar voren dat Nederlandse zorgverzekeraars bij de uitkering van een vergoeding voor orgaantransplantatie in het buitenland gebonden zijn aan diverse Europese en internationale verdragen. Niet alleen hebben dergelijke documenten invloed op nationale jurisdicties; ook de eerder aangehaalde empirische bevindingen en normatieve standpunten hebben hun weerslag gehad op (recente) internationale regelgeving van verscheidene organisaties. §13.4 beschrijft summier het Europese en internationale juridische raamwerk omtrent orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

4 Editorial Group for a Global Glossary, *Draft Glossary on Donation and Transplantation* (datum onbekend). Deze verklarende woordenlijst is gemaakt naar aanleiding van een bijeenkomst genaamd *Data Harmonization on Transplantation Activities and Outcomes: Editorial Group for a Global Glossary Meeting* in Genève op 7/8 juni 2007 georganiseerd door de Wereldgezondheidsorganisatie. Het werkdocument is nadrukkelijk alleen bedoeld voor raadpleging en geen officiële publicatie van de Wereldgezondheidsorganisatie.

13.2 Empirisch en normatief kader

Allereerst worden in deze paragraaf de resultaten van kwalitatieve en kwantitatieve studies rondom de gevolgen van orgaantoerisme voor de orgaangever in orgaanexporterende landen besproken. Deze bevindingen dragen mogelijk bij aan het innemen van een standpunt rondom de toelaatbaarheid van orgaantoerisme. Want hoewel er consensus lijkt te zijn rondom de strafbaarstelling van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, is er wel een discussie rondom deze en andere vormen van orgaanhandel. Nu in NRM5 al is ingegaan op de medisch-ethische discussie rondom commerciële orgaantransplantatie, behandelt deze paragraaf niet opnieuw de verschillende invalshoeken, maar wel de gepubliceerde bijdragen tussen de jaren 2007-2009.

13.2.1 Empirisch onderzoek

Naar orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering is weinig empirisch onderzoek gedaan. Uit de beschikbare resultaten komt naar voren dat de omstandigheden, waarin orgaandonaties zich afspelen, in bepaalde landen duiden op vormen van orgaanhandel en mogelijk zelfs mensenhandel.

In opdracht van de Wereldgezondheidsorganisatie heeft Shimazono (2007) een literatuuronderzoek uitgevoerd waarbij hij de kwalitatieve en kwantitatieve gegevens van beschikbare onderzoeken over orgaanhandel heeft samengebracht. De omvang en gevolgen van internationale orgaanhandel in orgaanimporterende⁵ en orgaanexporterende⁶ landen wordt beschreven aan de hand van 51 wetenschappelijke artikelen en 243 berichten uit de media.⁷ Het onderzoek van Shimano vormt hiermee het enige samenvattende rapport met dergelijke omvangrijke informatie omtrent orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.⁸

Omvang en vormen van orgaantoerisme

Hoewel kwantitatieve studies omtrent de omvang van orgaanhandel nog zeer schaars zijn, schat Shimazono het aantal niertransplantaties door orgaanhandel en mensenhandel op vijf procent van het totaal uitgevoerde aantal levende niertransplantaties in de wereld.

5 Hierbij noemt Shimazono landen als Australië, Canada, Israël, Japan, Oman, Saudi Arabië en de Verenigde Staten.

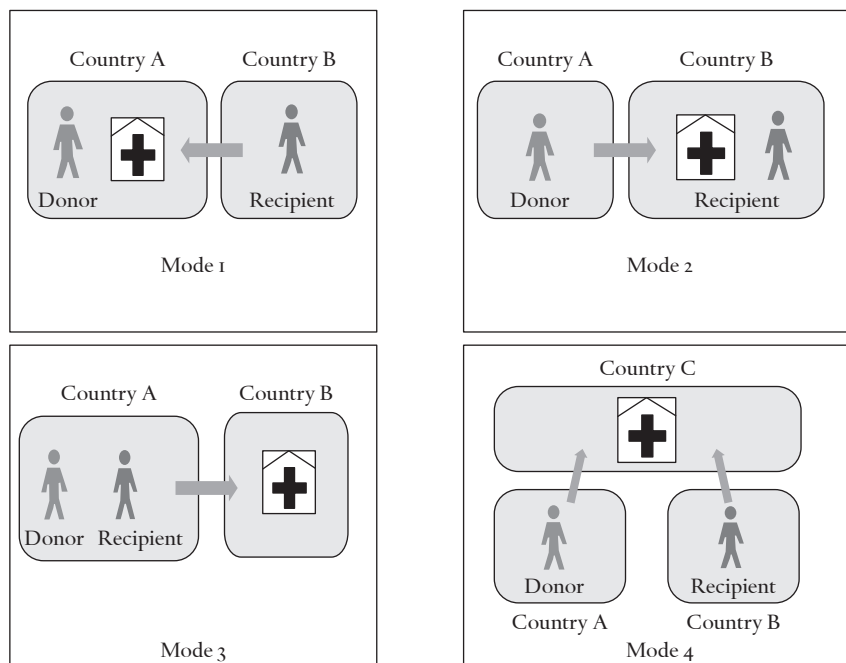
6 Orgaanexporterende landen zijn bijvoorbeeld Bolivia, Brazilië, China, Colombia, Filippijnen, India, Irak, Iran, Israël, Moldavië, Pakistan, Peru en Turkije.

7 Ook zijn er volgens Shimazono vijftien 'andere' documenten gebruikt. De aard hiervan is onbekend.

8 De Raad van Europa voert momenteel een multidisciplinair transnationaal onderzoek uit naar orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, zie Council of Europe's action to combat trafficking in human beings, CM/Inf(2008)28, 9 juni 2008. Op het moment van schrijven was dit onderzoek van de Raad van Europa nog niet gepubliceerd. Daarnaast heeft, volgens het Europees Parlement, Europol geen studie over orgaanverkoop en orgaanhandel uitgevoerd met het argument dat er geen met documenten te staven gevallen zouden zijn. Het Europees Parlement heeft hier tegen ingebracht dat documenten tonen dat orgaanhandel voor EU-lidstaten wel degelijk een probleem is. Zie: Resolutie van het Europees Parlement van 22 april 2008, Orgaandonatie en transplantatie: beleidsmaatregelen op EU-niveau, P6_TA(2008)0130.

Shimazono onderscheidt vier vormen van internationale orgaanhandel, waaronder ook orgaantoerisme (zie Figuur 13.1).

Figuur 13.1 Vormen van internationale orgaanhandel



Bij manier (*mode*) 1 vertrekt een ontvanger uit land B naar land A waar de donor en het transplantatiecentrum zich bevinden. Bij manier 2 gaat de donor uit land A naar de ontvanger en het transplantatiecentrum uit land B. Manier 3 is de situatie waarbij de ontvanger en de donor uit land A vertrekken naar het transplantatiecentrum in land B. Bij manier 4 vertrekken de donor uit land A en de ontvanger uit land B naar het transplantatiecentrum in land C.

Gevolgen van orgaantoerisme voor donor en ontvanger

Shimazono keek ook naar de effecten en consequenties van het ondergaan van een orgaantransplantatie in orgaanexporterende landen. Aan de hand van dertien onderzoeken concludeert hij dat er een verhoogde kans is op medische complicaties bij de ontvanger. De overlevingskansen en acceptatie van het nieuwe orgaan door het lichaam ligt ook aanmerkelijk lager dan internationaal geaccepteerde standaarden voorschrijven.

Naar aanleiding van drie kwantitatieve studies schrijft Shimazono over de economische en medische gevolgen die orgaanhandel heeft op de betaalde nierdonoren in de orgaanexporterende landen Egypte, India en Iran. Hierin komt naar voren dat voor betaalde donoren armoede veelal een economisch motief is om een nier af te staan. Het financiële voordeel van de orgaanuitname blijkt van korte duur. In Egypte gaf 78% van de betaalde donoren het ontvangen geld uit binnen vijf maanden na donatie. 73% Van hen kon minder inspanningen opbrengen bij arbeidsintensief werk. In India hadden gezinnen van betaalde nierdonoren na

donatie over het algemeen een lager inkomen. Ook komt naar voren dat de meeste donoren (93%) een nier hadden afgestaan om een schuld af te betalen, maar dat 75% nog steeds een schuld had na de donatie. In Iran gaf 65% aan dat de orgaanuitname negatieve effecten had op (de uitoefening van) hun beroep. In de drie landen rapporteerde een overgrote meerderheid van de betaalde donoren dat de orgaandonatie een achteruitgang van hun gezondheid teweeg had gebracht. Shimazono stelt dat deze bevindingen overeenkomen met resultaten uit kwalitatieve studies uitgevoerd in andere orgaanexporterende landen. Betaalde donoren uit deze landen geven ook aan dat zij last hebben van depressies, spijt en discriminatie⁹. Daarnaast hebben zij vaak geen toegang tot medische nazorg. Zo wees onderzoek uit 2007 onder nierdonoren in Pakistan uit dat 90% van hen analfabeet is, en 70% schuldarbeid verricht. Respondenten gaven aan dat schuldaflissing de belangrijkste beweegreden was om een nier af te staan. 88% van hen rapporteerde overigens geen financiële vooruitgang te ondervinden na de nieruitname en had spijt van de beslissing om het orgaan te verkopen.

Bovenstaande bevindingen van orgaanhandel staan in contrast met het onderzoek van Zuidema¹⁰ naar altruïstische donoren in Nederland. Geen van de altruïstische nierdonoren uit het onderzoek had medische of psychologische complicaties van blijvende aard ondervonden na de donatie. Ook had geen van hen achteraf spijt van zijn beslissing.¹¹ Dit geldt zowel voor personen die een nier afgeven aan een bekende als ook voor nierdonoren die de ontvanger van het orgaan nooit hebben ontmoet en nooit zullen ontmoeten.¹² Deze conclusie wordt ook onderbouwd door vergelijkbaar onderzoek onder 5000 altruïstische nierdonoren die na donatie juist een verbetering van hun zelfvertrouwen, relatie en kwaliteit van leven aangaven.¹³

13.2.2 Ethische discussie

Hoewel er binnen het wetenschappelijke debat consensus bestaat over de ontoelaatbaarheid van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, blijft de ethische discussie rondom (internationale) orgaanhandel en orgaantoerisme doorgaan. Sinds NRM5 zijn er

9 Shimazono weidt niet uit waar deze discriminatie vanwege een betaalde nierdonatie uit voort komt en hoe deze discriminatie zich uit.

10 Zuidema e.a., 2009.

11 Als beweegredenen om een nier af te staan worden genoemd dat sommige altruïstische donoren in hun directe of niet-directe omgeving patiënten kennen die een nierziekte hebben of die dialyseren. Anderen gaven aan dat zij in hun omgeving te maken hadden met ernstig zieke (nier)patiënten (die zij niet konden helpen).

12 Zuidema e.a., 2009, beschrijft vijf manieren van levende nierdonatie in het Erasmus Medisch Centrum te Rotterdam. Dit zijn Samaritaanse nierdonatie: donatie bij leven, ten gunste van een onbekende ontvanger (*non directed altruistic donation*). Niet-gerichte donatie: een levende donor geeft anoniem een nier aan een ontvanger op de wachtlijst; gerichte donatie: een levende donor schenkt een nier aan een bekende met wie hij of zij geen bijzondere emotionele band of familieband heeft (in het Erasmus Medisch Centrum kunnen Samaritaanse donoren ook voor deze gerichte vorm van donatie kiezen); Donor-ruilprogramma: koppels van een levende donor en een incompatibele ontvanger ruilen met een ander koppel een donornier; Domino-ruilkoppelprogramma: een Samaritaanse donor geeft een nier aan een ontvanger van een ruilkoppel dat in het ruilprogramma geen geschikte donor kon vinden, en de donor van dit koppel, die al te kennen heeft gegeven te willen doneren, schenkt een nier aan een patiënt op de wachtlijst.

13 Clemens, e.a. 2006.

met betrekking tot dit onderwerp weinig inzichten bijgekomen. Zo stellen diverse auteurs, die ook zijn geciteerd in NRM5, in nieuwe artikelen dat orgaanhandel en orgaantoerisme gelijk zijn aan mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Opvallend aan deze discussie is dat een aantal van de auteurs, die zich in de ethische discussie hebben gemengd, (samen) in regelgevende organisaties of organisaties met een belangrijke adviesfunctie zitten. Hierdoor kenmerkt het huidige debat op internationaal niveau (2007-2009) zich niet door een verscheidenheid aan vernieuwende meningen of nuanceringen.

Ontoelaatbaarheid orgaantoerisme

De in §13.2.1 besproken empirische onderzoeksresultaten worden regelmatig als argumenten aangevoerd om de stelling te onderbouwen dat orgaantoerisme veelal een vorm van mensenhandel is.

Als oorzaak van orgaanhandel en orgaantoerisme wordt het wereldwijde tekort aan beschikbare organen van altruïstische donoren gezien. Als gevolg hiervan worden personen met een zwakke sociaal-economische status in orgaanexporterende landen uitgebuit, omdat patiënten willen ontkomen aan wachtlijsten voor orgaantransplantatie in hun eigen (orgaanimporterende) land.¹⁴ Geconcludeerd wordt dat sociale determinanten van de orgaangever – armoede, schulden, een kwetsbare maatschappelijke positie of analfabetisme – een reflectie zijn van sociale ongelijkheid tussen donor en ontvanger en dwingen tot de verkoop van organen.¹⁵ Door deze determinanten is er geen autonomie of keuzevrijheid voor de orgaangever. Om deze reden zou er veelal sprake zijn van dwang en uitbuiting.¹⁶

Daarnaast geven diverse experts aan dat bij orgaantoerisme regelgeving wordt omzeild of overtreden in zowel orgaanexporterende als orgaanimporterende landen.¹⁷ Er zijn aanwijzingen dat de georganiseerde misdaad een rol speelt in de wereldwijde handel in organen.¹⁸ Verder zijn er een aantal praktische bezwaren tegen orgaanhandel voor de orgaanontvanger. Hierbij kan worden gedacht aan de afwezigheid van essentiële donorinformatie van de orgaangever en afbreuk aan de gebruikelijke arts-patiëntrelatie.¹⁹

Kritiek

Evans²⁰ meent dat men voorzichtig moet zijn met een definitieve stellingname rondom orgaantoerisme als vorm van mensenhandel. Hoewel Evans de praktische bezwaren en de empirische onderzoeken die duiden op uitbuiting en dwang onderschrijft, zijn veel argumen-

14 Danovitch & Delmonico, 2008.

15 Budiani-Saberi & Karim, 2009.

16 Epstein, 2007; Budiani-Saberi & Delmonico, 2008, p.925 en Danovitch & Delmonico, 2008, p.387.

17 Geis & Brown, 2008.

18 Zie bijvoorbeeld Geis & Brown, 2008. Oud-aanklager van het Internationaal Straftribunaal voor Voormalig Joegoslavië Carla Del Ponte beschuldigt in haar boek *La Caccia. Lo e i Criminali di Guerra* het Kosovaarse Bevrijdingsleger van het vermoorden van 100 tot 300 Serviërs voor het verwijderen van hun organen. De Raad van Europa heeft in 2008 onder leiding van Dick Marty een onderzoek gestart naar aanleiding van deze beschuldigingen. assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=4847

19 Danovitch & Delmonico, 2008, p.388

20 Evans, 2008.

ten tegen orgaanhandel volgens hem ethocentrisch en representeren zij alleen een Westerse visie. Evans waarschuwt dat een dergelijke benadering niet het werkelijke probleem – het tekort aan altruïstische orgaandonoren – zal oplossen, maar slechts bijdraagt aan verslechterende diplomatieke verhoudingen tussen landen.

Opvallend aan deze stelling is in ieder geval dat in de periode 2007-2009 een aantal orgaan-exporterende landen (China²¹, Filippijnen²² en Pakistan²³) maatregelen heeft genomen om orgaantoerisme tegen te gaan, terwijl in diverse orgaanimporterende landen als Israël²⁴, Singapore²⁵ en de Verenigde Staten²⁶ juist stemmen opgaan en/of regelgeving is ingevoerd om vormen van commerciële orgaantransplantatie toe te staan.²⁷

Ook in Nederland zijn er voorstanders van het financieel stimuleren van donatie door levende donoren. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) stelde in 2007 dat altruïsme en betaling goed samen kunnen gaan.²⁸ Volgens de Raad zou een reële beloning een flinke stimulans kunnen geven aan deze vorm van donatie. Een levenslange vrijstelling van de ziektekostenpremie zou in dat geval de meest geschikte vorm van belonen zijn. Volgens de RVZ is het risico dat iemand een orgaan doneert om aan geld te komen, bij een gratis ziektekostenverzekering minder aanwezig. Zorgverzekeraars Nederland, de brancheorganisatie van de zorgverzekeraars, staat daar afwijzend tegenover, omdat dat mensen in financiële nood kan aantrekken.²⁹

-
- 21 *Regulation on Human Organ Transplantation* van 23 juni 2008. Tevens heeft China in augustus 2009 een nationaal orgaandonatiesysteem gelanceerd om meer donoren te werven, minder afhankelijk te worden van geëxecuteerde gevangenen, en illegale handel tegen te gaan. Zie *Public call for organ donations*, China Daily, 26 augustus 2009. www.chinadaily.com.cn/china/2009-08/26/content_8616938.htm.
- 22 Op 29 april 2008 kondigde President Arroyo een verbod aan voor alle niertransplantaties aan buitenlanders. *Timeline: Kidney Trading in the Philippines*, Newsbreak Online, 16 maart 2009. newsbreak.com.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=5927&Itemid=88889458.
- 23 *Transplantation of Human Organs and Human Tissue Ordinance 2007* te vinden op www.health.gov.pk/
- 24 Volgens de Israëlische *Organ Transplant Bill* uit 2008 worden levende nierdonoren gezien als chronisch zieke patiënten. In Israël zijn chronisch patiënten vrijgesteld van het betalen van ziektekostenpremie. Zie *Compromise Found on Kidney-Donor Benefits*, Arutz Sheva, 3 april 2008. www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/125463.
- 25 De *Human Organ Transplant Bill 2009* regelt dat levende nierdonoren een financiële vergoeding krijgen. Zie www.parliament.gov.sg/Publications/090003.pdf.
- 26 Volgens *Wait-Listed to Death*, Wall Street Journal, 17 december 2008, gaat de *National Kidney Foundation* haar standpunt met betrekking tot een totaal verbod op orgaanhandel herzien. online.wsj.com/article/SB122948107890913051.html.
- 27 Ook in België bestaan ideeën om levende donoren, die hun nier afstaan, te compenseren. Momenteel wordt er een studie uitgevoerd in opdracht van het Belgische Ministerie van Volksgezondheid om te bepalen wat de kostprijs is van het afstaan van een nier. Zie *Overheid wil ook levende orgaandonoren inschakelen*, HLN, 17 augustus 2009. www.hln.be/hln/nl/962/Gezondheid/article/detail/971361/2009/08/17/Overheid-wil-ook-levende-orgaandonoren-inschakelen.dhtml.
- 28 Van Dijk & Hilhorst, 2007.
- 29 *Kritiek op beloning voor nierdonor*, NOS, 10 november 2007. www.nos.nl/nos/artikelen/2007/11/art-000001C8239C1229CEDD.html.

13.3 Ontwikkelingen in Nederland

In NRM5 werd geconcludeerd dat er vooralsnog weinig aanwijzingen zijn dat orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering voorkomen in Nederland. Wel werd gewaarschuwd voor mogelijke toename van orgaantoerisme door Nederlandse patiënten en waakzaamheid ten aanzien van eventuele niet geheel vrijwillige donaties en donaties voor een financiële tegenprestatie in Nederlandse transplantatiecentra.^{NRM5} Sindsdien zijn er een aantal ontwikkelingen in Nederland die deze aandachtspunten onderschrijven.

Naar aanleiding van een geval, waarin een Nederlandse nierpatiënte naar Pakistan ging voor een transplantatie, wordt duidelijk welke rol de regering aan het Nederlandse verzekeringswezen toekent ten aanzien van de bestrijding en het voorkomen van orgaantoerisme. In §13.3.1 worden de relevante ontwikkelingen met betrekking tot de regelgeving op dit gebied besproken.

Vervolgens wordt in §13.3.2 het Masterplan Orgaandonatie behandeld. In deze subparagraaf komt de invalshoek en het plan van aanpak van de overheid naar voren om het tekort aan orgaandonaties terug te dringen. Dat dit ook relevant is voor mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering blijkt uit de ratio – het tegengaan van commerciële transplantatiepraktijken – achter de strafbepaling van de desbetreffende Wet op de orgaandonatie. Commercialisering kan immers leiden tot onvrijwillige verwijderingen.^{NRM5}

In §13.3.3 worden incidenten van internationale orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland en de reacties hierop door politie en OM beschreven.

13.3.1 Verzekeringswezen in casus Pakistan

Uit het bovenstaande rapport van de RVZ en de reactie hierop van Zorgverzekeraars Nederland blijkt dat ook in Nederland de discussie over commerciële orgaantransplantatie actueel is. In de uitzending van 21 januari 2008 toonde het programma Netwerk een geval van orgaantoerisme waarbij een Nederlandse nierpatiënte een transplantatie onderging in Pakistan. Een Nederlandse zorgverzekeraar had de niertransplantatie vergoed. Uit het onderzoek van Shimano komt naar voren dat in Pakistan bij dergelijke transplantaties sprake kan zijn van orgaanhandel. Tevens zijn er incidenten bekend van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.³⁰

Tweede Kamerleden stelden naar aanleiding van de uitzending vragen aan minister Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de toelaatbaarheid van een niertransplantatie in Pakistan en een vergoeding door een zorgverzekeraar voor een dergelijke transplantatie.³¹ In zijn antwoorden op deze Kamervragen berichtte de minister dat volgens de Zorgverzekeringswet op de zorgverzekeraar geen plicht rust om uit te zoeken of de donor voor de transplantatie meer heeft ontvangen dan de gederfde inkomsten. Ook boden de voorhanden

30 *Pakistan Arrests 9 in Kidney Removal Case*, New York Times, 27 mei 2007 www.nytimes.com/2007/05/27/world/asia/27pakistan.html?_r=1.

31 *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, nrs. 1741 en 1742; *Kamerstukken II 2008/09*, 28 140, nr. 62.

zijnde gegevens onvoldoende aanwijzingen voor het oordeel dat er sprake zou zijn van een strafbaar feit naar Nederlands recht. De toestemming voor het verwijderen van organen tegen betaling is in Nederland nietig op grond van artikel 2 van de Wet op de orgaandonatie.

Strafbaarheid (internationale) orgaanhandel

Voor de strafbaarheid van orgaanhandel in Nederland en door Nederlanders in het buitenland is artikel 32 van de Wet op de orgaandonatie van belang. Daarin worden de volgende gedragingen strafbaar gesteld:

- het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen dat een ander aan een derde toestemming verleent voor het bij leven verwijderen van een orgaan tegen kosten die meer bedragen dan de kosten, daaronder begrepen gederfde inkomsten, die een rechtstreeks gevolg zijn van het verwijderen van een orgaan (een commerciële vergoeding);
- het openlijk aanbieden van een vergoeding voor een orgaan die meer bedraagt dan de kosten, daaronder begrepen gederfde inkomsten, die een rechtstreeks gevolg zijn van het verwijderen van een orgaan (een commerciële vergoeding).

In casu is niet bekend onder welke omstandigheden de donor zijn nier heeft afgestaan. Hierdoor is niet duidelijk of de gedraging van de nierpatiënte strafrechtelijke gevolgen heeft in Nederland. De patiënte had de vergoeding betaald aan het Pakistaanse ziekenhuis en niet aan de nierdonor. Hierdoor is er geen rechtstreeks verband tussen de gewraakte handeling (het betalen van een nierdonor) en de prestaties die voortvloeien uit de zorgverzekeringsovereenkomst (de kostenvergoeding van de niertransplantatie).

Met betrekking tot de uitkering van de vergoeding van de zorgverzekeraar aan de nierpatiënte bepaalt de Zorgverzekeringswet dat een vergoeding wordt uitgekeerd ongeacht de vraag of voor een orgaan is betaald of niet. De minister stelt dat “een niertransplantatie valt onder de dekking van een zorgverzekering wanneer de verzekerde deze transplantatie nodig heeft en deze op een medisch verantwoorde manier wordt verricht. Dat laat onverlet dat [de zorgverzekeraar] de vergoeding van de kosten mogelijk had kunnen weigeren op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) met een beroep op onaanvaardbaarheid van die vergoeding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid of strijdigheid met de goede zeden of openbare orde. Om bij de rechter met succes een beroep te doen op deze bepalingen uit het BW heeft de verzekeraar in het kader van zijn bewijsplicht in ieder geval de lastige taak om in te gaan op de specifieke omstandigheden rond de patiënt en zijn transplantatie in Pakistan.”

College van Zorgverzekeraars

Eerder had het College voor Zorgverzekeraars de desbetreffende zorgverzekeraar in een aantal overwegingen³² omtrent de vergoeding van de niertransplantatie aangegeven dat het niet uitgesloten is dat de zorgverzekeraar de vergoeding van de kosten van de niertransplan-

³² Het College gaf geen advies aan de zorgverzekeraar, maar gaf een aantal overwegingen mee omdat het beantwoorden van de hoofdvraag – valt een niertransplantatie in het buitenland onder de dekking van een basispolis als gebruik wordt gemaakt van een nierdonatie tegen betaling? – niet tot zijn bevoegdheid behoort.

taties in Pakistan kan weigeren op grond het Burgerlijk Wetboek.³³ Artikel 3:40 BW schrijft immers voor dat een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, nietig is. Het College oordeelde dat de situatie, waarin gebruik wordt gemaakt van donornieren tegen betaling, valt onder het terrein van de goede zeden.³⁴ Het College stelde: “Dit geldt temeer daar het in Nederland ook in strijd is met de normen van het (geschreven) recht. Dit gebruik maken van donornieren tegen betaling, ongeacht waar dit heeft plaatsgevonden, kan in strijd zijn met de goede zeden. Daarbij is het de vraag of betaling aan de donor onder alle omstandigheden geacht kan worden in strijd te zijn met de goede zeden. Wanneer de overeenkomst met volledige instemming van de donor en in overeenstemming met de wetten van het betreffende land tot stand is gekomen, zou dat oordeel anders uit kunnen vallen dan in situaties waarbij er sprake is van druk (zoals dwang, geweld, misleiding, of misbruik van omstandigheden). Dit oordeel heeft echter primair betrekking op de overeenkomst met de donor, dan wel op de behandelovereenkomst.”

Het College concludeert ook dat “kennelijke instemming van de donor, als die al wordt verondersteld, het lastiger [kan] maken om de uitspraak te doen dat kostenvergoeding van de transplantatie tegen de goede zeden is”. Hoewel orgaanhandel in Pakistan ten tijde van het incident in 2007 nog legaal was³⁵, lijkt ook hier de discussie relevant of er sprake is van uitbuiting en dwang van donoren wanneer zij zich door erbarmelijke omstandigheden genoodzaakt voelen om hun nier af te staan. Het College stelt dat bij een dergelijke afweging moet worden gekeken naar het individuele geval en dat dit niet altijd zal leiden tot gelijklopende uitkomsten. Het College eindigt met de uitkomst dat de zorgverzekeraar de beslissing in deze zelfstandig moet nemen.

Zorgverzekeringswet

In Kamerstuk *Organtransplantaties in het buitenland* van 3 november 2008 informeerde minister Klink de Tweede Kamer dat hij in overleg met de minister van Justitie had besloten de *Zorgverzekeringswet* zodanig te wijzigen dat de verzekeraar in die gevallen dat ernstige twijfel bestaat omtrent de ethische aanvaardbaarheid van een transplantatie, de vergoeding daarvan moet weigeren.³⁶ Deze wettelijke maatregel zal volgens de minister op 1 januari 2010 worden getroffen. Een andere wijziging betreft het *Besluit Zorgverzekeringen*.³⁷ Deze wijziging heeft tot gevolg dat een niertransplantatie, verricht buiten de EU of de landen die partij zijn bij de *Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte*, alleen nog onder de te verzekeren prestaties van de *Zorgverzekeringswet* valt als er sprake is van een donatie door een bloed-

33 College voor Zorgverzekeraars AaZ, 1 oktober 2007.

34 Bij de goede zeden moet men denken aan de in een bepaalde maatschappelijke constellatie als fundamenteel ervaren normen van ongeschreven recht, waarbij de moraliteit centraal staat.

35 Sinds de invoering van *Transplantation of Human Organs and Human Tissue Ordinance 2007* is de transplantatie van organen bij buitenlanders verboden. De onderhavige Pakistaanse wet schrijft boetes en celstraffen voor aan degene die handelt in organen of deze onwettig verwijderd (naar de voorwaarden die worden gesteld in de *Transplantation of Human Organs and Human Tissue Ordinance 2007*).

36 *Kamerstukken II* 2008/09, 28 140, nr. 62.

37 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 689, nr. 265.

verwant, echtgenoot of geregistreerde partner. Volgens minister Klink kan dit er mogelijk toe leiden dat minder mensen hun toevlucht nemen tot het kopen van een nier.³⁸

13.3.2 Masterplan Orgaandonatie

Zoals hierboven beschreven ligt het enorme tekort aan donoren ten grondslag aan orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Verwacht wordt dat dit tekort de komende jaren alleen maar zal toenemen.³⁹ Om hierop in te spelen werd in 2008 het Masterplan Orgaandonatie van de Coördinatiegroep Orgaandonatie opgesteld.⁴⁰ De Coördinatiegroep zag de lage registratiegraad binnen het toenmalige systeem als de kern van het tekort aan donoren. Om deze reden werden de opties voor het financieel stimuleren van donatie bij leven onderzocht. Dit zou een beperking betekenen van het verbod op orgaanhandel, zoals beschreven in de Wet op de Orgaandonatie. Dat dit ook relevant is voor mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering blijkt uit de ratio – het tegengaan van commerciële transplantatiepraktijken – achter de strafbepaling van de WOD. Commercialisering kan immers leiden tot onvrijwillige verwijderingen.⁴¹ NRM5

Het Coördinatiepunt deed onderzoek naar de verschillende aspecten van en het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor diverse beloningssystemen⁴² van donatie bij het leven. Hieruit kwam naar voren dat er onvoldoende draagvlak was bij de bevolking om financiële prikkels op te nemen.

Een andere uitkomst was dat financiële prikkels zowel ethisch als juridisch ongewenst zijn. Het Coördinatiepunt stelt dat het beroep op de immateriële symbolische waarde van de integriteit van het menselijke lichaam zwaarder weegt dan de materiële waarde en commercialisering van het lichaam. Ook zou de legitimatie voor de arts om mee te werken aan een financieel gedreven orgaandonor vervallen.⁴³

Naast de voorgaande ethische argumenten wordt aangegeven dat de juridische ruimte voor de meeste vormen van financiële prikkels ontbreekt, zowel op nationaal (WOD) als Europees niveau⁴⁴.

Als slotsom stelt het Coördinatiepunt dat het financieel stimuleren van donatie bij het leven als prikkel moet worden verworpen. Ook wordt geconcludeerd dat in het verlengde hiervan een levende donatie met betaling van de donor in het buitenland ongewenst is.⁴⁵

38 *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 3179.

39 Raad van Europa, Parliamentary Assembly, Social, Health and Family Affairs Committee. *Trafficking in organs in Europe*, document 9822, 3 juni 2003.

40 Coördinatiegroep Orgaandonatie, 2008.

41 WHO, A62/15, report on Human organ and tissue transplantation, 26 maart 2009.

42 Zo werd onder andere het voorstel gedaan om levende donoren vrij te stellen van hun zorgpremie.

43 Coördinatiegroep Orgaandonatie, 2008, p.102.

44 Het Coördinatiepunt wees hierbij op *Convention on Human Rights and Biomedicine* (Biogeneeskundeverdrag) van de Raad van Europa (*Trb.* 1997, 113). Zie §13.4.2. De staatssecretaris van VWS heeft in haar Beleidsbrief Ethiek van 7 september 2007 aangegeven dit verdrag op korte termijn te willen ratificeren. Op het moment van schrijven is het onderhavige verdrag nog niet geratificeerd.

45 Coördinatiegroep Orgaandonatie, 2008, p.85.

Het kabinet volgt deze lijn die de Coördinatiegroep in het Masterplan heeft ingenomen.⁴⁶

13.3.3 Incidenten, opsporing en vervolging

In de Aanwijzing mensenhandel⁴⁷ van het Openbaar Ministerie stelt het OM dat illegale orgaanverwijdering in West-Europa niet lijkt voor te komen. Het in de Aanwijzing aangehaalde literatuuronderzoek⁴⁸ dateert uit 2004 en heeft betrekking op orgaanhandel. Wat betreft orgaanhandel hadden de onderhavige onderzoekers nauwelijks enige betrouwbare informatie gevonden die concreet betrekking had op Nederland. Er werd geconcludeerd dat er vooral sprake leek te zijn van veel geruchten.⁴⁹

Zoals hieronder wordt aangegeven zijn er inmiddels wel degelijk signalen en aanwijzingen voor het bestaan van orgaanhandel en orgaantoerisme in Nederland.

Incidenten

Uit eerdergenoemde Pakistaanse casus komt naar voren dat er na NRM5 ten minste één geval bekend is geworden waarin Nederlandse staatsburgers aan orgaantoerisme doen.

In 2009 bleek dat orgaanhandel zich mogelijk ook binnen Nederland kan voordoen. Het programma Undercover in Nederland liet zien dat personen bereid zouden zijn om tegen betaling een nier af te staan.⁵⁰ Hierbij zou de gever zich tijdens de medische check-in procedures voordoen als een vriend van de ontvanger met altruïstische beweegredenen om zo de transplantatie mogelijk te maken.

Daarnaast zijn er nierpatiënten, die advertenties plaatsen om een levende altruïstische donor te vinden.⁵¹ Hoewel legaal,⁵² toont dit voorbeeld de wanhoop van patiënten en nodigen dergelijke advertenties mogelijk uit tot orgaanhandel.

Niet alleen media hebben een rol bij het signaleren van orgaanhandel. Functionarissen en instanties die hier ook een bijdrage aan kunnen leveren zijn artsen, ziekenhuizen, GGD'en en de Inspectie voor de Volksgezondheid. Het Openbaar Ministerie wijst erop dat dergelijke instanties en personen bij een consult door een patiënt, dan wel bij een controle van of een ingreep bij een patiënt, mogelijk een indicatie krijgen dat er sprake is geweest van gedwongen orgaanverwijdering bij de patiënt. Het is dan wenselijk dat zij de patiënt wijzen op de mogelijkheid om aangifte te doen en de mogelijkheden die de hulpverlening biedt. Ook kunnen zij zelf aangifte doen van geconstateerde misstanden.⁵³

46 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kabinetsstandpunt Masterplan Orgaandonatie. *Kamerstukken II 2007/08*, 28 140, nr. 48.

47 Aanwijzing mensenhandel (2008Ao22), *Stcrt.* 2008, 235.

48 Van der Leun & Vervoorn, 2004, pp.30-31.

49 Van der Leun & Vervoorn, 2004, pp.30-31.

50 Uitzending van 29 maart 2009.

51 Uitzending EénVandaag, 11 juni 2009.

52 Antwoorden op Kamervragen van Van Gerven over orgaanadvertenties in Nederland en orgaanhandel. *Aanhangsel Handelingen II 2008/09*, nr. 3179.

53 Aanwijzing mensenhandel (2008Ao22), *Stcrt.* 2008, 235.

Het is echter de vraag of Nederlandse artsen ook aangifte zouden doen bij geconstateerde gevallen van orgaantoerisme. Zij verkeren mogelijk in dubio om zorg te verlenen aan patiënten in de periode na de transplantatie in het buitenland, maar ook om te beoordelen of onderhavige situatie niet indruist tegen eigen beroepsnormen (en mogelijk overtreding van de Nederlandse wet). Er zijn aanwijzingen dat Nederlandse artsen wel degelijk worden geconfronteerd met orgaantoerisme. Uit interviews met een chirurg, acht nefrologen en vier transplantatiecoördinatoren uit Nederland bleek dat zij in totaal 27 personen kenden die in de afgelopen tien à vijftien jaar een transplantatie ondergingen in orgaanexporterende landen als China, India, Irak en Iran en Pakistan.⁵⁴

Opsporing

Of mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland daadwerkelijk voorkomt is onbekend. BNRM heeft twee signalen van de politie uit 2006 en 2007 ontvangen waarin mogelijk sprake zou zijn van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Voor de verantwoordelijke opsporingsdiensten bevatte de beschikbare informatie geen aanknopingspunten voor verder onderzoek. Daarnaast heeft CoMensha in september 2007 één mogelijk geval van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering geregistreerd. Het ging hier om een man van Indiase afkomst, die aan de politie had verklaard dat hij onder dwang een nier zou moeten gaan afstaan. Uiteindelijk is de man met onbekende bestemming vertrokken naar het buitenland.

Het Tsjechische Ministerie van Binnenlandse Zaken berichtte over een zaak die speelde tussen september 2002 en oktober 2004. In deze zaak ging het om een overtreding van artikel 209a van het Tsjechische Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling heeft betrekking op de ongeautoriseerde behandeling van menselijk weefsel en organen van reeds overleden personen. De verdachten in kwestie waren werknemers van de Tsjechische weefselbank, die met een georganiseerde groep uit Nederland in contact stonden.⁵⁵

Openbaar Ministerie

Op dit moment zijn er bij BNRM geen zaken bekend waarbij het Openbaar Ministerie een vervolging met betrekking tot mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering heeft gestart. In de Aanwijzing mensenhandel stelt het OM dat illegale orgaanverwijdering in West-Europa niet lijkt voor te komen.⁵⁶ De Aanwijzing gaat zeer summier in op het verwijderen van organen als vorm van mensenhandel.

54 Zie Ambagtsheer, 2007. Vaak waren de patiënten buiten Nederland geboren of hadden op een andere manier een buitenlandse achtergrond. Etnische netwerken en internet speelden een belangrijke rol bij het faciliteren van betaalde orgaantransplantaties in het buitenland.

55 Ministry of the Interior, Security Policy Department, 2008, *Status Report on Trafficking in Human Beings in the Czech Republic*, 2009, p.15. Er wordt overigens niet vermeld of de verdachten ook zijn veroordeeld onder het desbetreffende artikel 209a van het Tsjechische Wetboek van Strafrecht. Ook wordt niets vermeld over de aard van de georganiseerde groep.

56 Aanwijzing mensenhandel (2008A022), *Stcrt.* 2008, 235.

13.4 Internationale regelgeving

In NRM5 werd de relevante nationale wetgeving omtrent orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering beschreven. Onderhavige rapportage heeft zich in voorgaande paragrafen tevens gericht op een aantal recente ontwikkelingen op het gebied van nationale regelgeving om orgaanhandel en orgaanhandel tegen te gaan. Zoals uit het Masterplan Orgaandonatie blijkt is de Nederlandse wetgeving gebonden aan een aantal verdragen op Europees en internationaal niveau. Daarnaast zijn er nog diverse (juridisch niet-bindende) richtlijnen en verklaringen, opgesteld door organisaties die zich internationaal bezig houden met orgaandonatie of de bestrijding van orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

Hieronder wordt in §13.4.1 tot en met §13.4.5 per organisatie de relevante regelgeving, richtlijnen en andere regelgeving beschreven. Daarna wordt kort een algemeen beeld geschetst (§13.4.6) van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de diverse internationale documenten.

13.4.1 Verenigde Naties

- Het VN-Palermo Protocol wordt in Hoofdstuk 3 Internationale regelgeving en NRM5 besproken. Artikel 3 (a) van het Protocol stelt mensenhandel met het oogmerk van organenverwijdering strafbaar. Zowel de faciliterende en voorbereidende activiteiten als de daadwerkelijke uitbuiting vallen onder artikel 3 (a) Palermo Protocol.^{NRM3} Het artikel omvat ook orgaanhandel die voorkomt uit mensenhandel. Het verwijderen van cellen en weefsel valt niet onder het Protocol.⁵⁷
- *General Assembly Resolution 59/156 on Preventing, combating and punishing trafficking in human organs* uit 2004 dringt aan op het nemen van maatregelen door staten op het gebied van preventie, bestrijding en vervolging van transnationale georganiseerde criminaliteit met betrekking op het illegaal verwijderen van organen en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Ook spoort de resolutie staten aan om actief ervaring en informatie op dit gebied uit te wisselen.

Wereldgezondheidsorganisatie

- De Wereldgezondheidsorganisatie van de Verenigde Naties roept in resolutie WHA 57.18 *Human Organ and Tissue Transplantation* uit 2004 staten op om maatregelen te nemen die de meest kwetsbare personen beschermen tegen orgaanhandel en de verkoop van hun weefsels en organen. Daarnaast wordt opgeroepen om mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering te bestrijden.
- In de *Data Harmonization on Transplantation Activities and Outcomes: editorial Group for a Global Glossary* uit 2007 wordt door een groep experts een aantal definitiekwesties bediscussieerd. Zo zou de nieuwe definitie van mensenhandel met het oogmerk van orgaanver-

57 United Nations Office on Drugs and Crime, 2006, p.244.

wijdering – zoals omschreven in artikel 3 van het Palermo Protocol – niet alleen organen, maar ook menselijk weefsel en cellen moeten omvatten.⁵⁸ De bevindingen werden opgenomen in een officieuze *Draft glossary on donation and transplantation*.⁵⁹

- In rapport *Human Organ and Tissue Transplantation* uit 2009 presenteert de Wereldgezondheidsorganisatie nieuwe *Guiding principles on Human Cell, Tissue and Organ Transplantation*. *Guiding Principle 5* schrijft voor dat cel-, orgaan- en weefseldonatie alleen vrijwillig – op altruïstische grond – mag plaatsvinden en wijst handel van deze menselijke lichaamsdelen af. Wel mogen eventuele onkosten van de donor worden vergoed.

13.4.2 Raad van Europa

- In de Raad van Europa worden mensenrechten en biogeneeskunde expliciet met elkaar verbonden. De *Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine* (Biogeneeskundeverdrag) uit 1997 is één van de eerste verdragen die expliciet regels over commerciële orgaantransplantaties bevat. Artikel 21 van het Verdrag bepaalt dat *‘the human body and its parts shall not give rise to financial gain’*. Überhaupt mogen volgens artikel 19 uitsluitend levende donoren worden gebruikt ten behoeve van een therapeutisch voordeel aan de zijde van de ontvanger, en indien er geen geschikt weefsel of orgaan voorhanden is afkomstig van een dode donor. Artikelen 5, 6, 10 en 22 regelen dat de verwijdering van lichaamsdelen alleen mag plaatsvinden als de persoon in kwestie toestemming heeft gegeven op basis van *informed consent*.⁶⁰ Tevens worden staten verzocht om voor passende sancties te zorgen als een van deze voorschriften wordt overtreden. Nederland heeft het verdrag in april 1997 ondertekend, maar niet geratificeerd.⁶¹ De minister van VWS heeft in september 2008 aangegeven dit verdrag op korte termijn te willen ratificeren.⁶² Na ratificatie is Nederland dus gebonden aan de bepalingen van het Biogeneeskundeverdrag en is elke vorm van financiële prikkeling verboden. Dit is overigens ook nu al het standpunt van de regering.⁶³

58 Er wordt door de *editorial group* geen uitleg gegeven voor deze voorgestelde uitbreiding van de delictomschrijving van het Palermo Protocol.

59 Editorial Group for a Global Glossary, *Draft Glossary on Donation and Transplantation* (datum onbekend). Deze verklarende woordenlijst is gemaakt naar aanleiding van een bijeenkomst genaamd *Data Harmonization on Transplantation Activities and Outcomes: Editorial Group for a Global Glossary Meeting* in Genève op 7/8 juni 2007 georganiseerd door de Wereldgezondheidsorganisatie. Het werkdocument is nadrukkelijk alleen bedoeld voor raadpleging en geen officiële publicatie van de Wereldgezondheidsorganisatie. www.who.int/transplantation/activities/GlossaryonDonationTransplantation.pdf

60 Artikel 20 van het onderhavige verdrag heeft betrekking op orgaanuitname bij wilsonbekwamen.

61 Zie conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=164&CM=8&DF=7/7/2009&CL=ENG, status van 7 juli, 2009. Het kabinet had aangegeven ratificatie in ieder geval uit te stellen tot na de evaluatie van de Embryowet en van het verdrag zelf. *Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XVI, nr. 195*. Op het moment van schrijven was het onderhavige verdrag nog niet geratificeerd.

62 Beleidsbrief Ethiek van 7 september 2008, *Kamerstukken II 2007/08, 30 800 XVI, nr. 183, pp.19-20*.

63 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kabinetsstandpunt Masterplan Orgaandonatie. *Kamerstukken II 2008/09, 28 140, nr. 48*.

- Het *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine, on Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin* (2002) is een aanvulling op en verbijzondert de algemene bepalingen van het Biogeneeskundeverdrag. De term ‘weefsel’ wordt hierin geëxpliciteerd en omvat ook menselijke cellen, maar niet bloed(producten), foetussen en reproduceerbare organen.⁶⁴ Op het voorschrift van het Verdrag dat het menselijke lichaam niet aanleiding mag geven tot financieel gewin of andere voordelen, is een toevoeging gemaakt. Artikel 21 van het *Additional Protocol* schrijft voor dat er wel financiële compensatie mag zijn voor verloren inkomsten en andere gemaakte (medische) kosten. Ook moet eventuele schade worden vergoed die het resultaat is van orgaan- of weefselverwijdering. Orgaan- en weefselhandel (*‘organ and tissue trafficking’*) moeten volgens artikel 22 van het *Additional Protocol* expliciet strafbaar worden gesteld met passende sancties door verdragspartijen.⁶⁵ Tevens wordt gesteld dat orgaandonoren en ontvangers recht hebben op medische follow-ups. Nederland heeft dit verdrag in februari 2002 wel ondertekend, maar (op het moment van schrijven) niet geratificeerd.⁶⁶
- In *Recommendation 1611 (2003) Trafficking in organs in Europe* roept de Raad van Europa lidstaten op om op nationaal en internationaal niveau – door middel van multilaterale samenwerking – orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering te bestrijden. Hiervoor worden specifieke aanbevelingen gedaan voor orgaanexporterende en orgaanimporterende landen en relevante organen van de Raad van Europa. Tevens worden alle lidstaten opgeroepen om relevante internationale documenten van zowel de Raad van Europa en de Verenigde Naties te ondertekenen.⁶⁷
- De *Convention on Action against Trafficking in Human Beings* uit 2005 in artikel 4 onder a bepaalt dat mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in het onderhavige mensenhandelartikel ook de intentie op het verwijderen van organen, weefsel en cellen van de slachtoffers van mensenhandel omvat.⁶⁸ Nederland heeft dit verdrag in november 2005 ondertekend, maar nog niet geratificeerd.⁶⁹
- In 2009 zal een studie verschijnen over handel in organen en weefsels, inclusief mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, die door de VN en de Raad van Europa gezamenlijk is voorbereid. Deze studie geeft een overzicht van de stand van zaken, bestudeert bestaande maatregelen om orgaanhandel te bestrijden en verkent mogelijke verdere stappen om dit fenomeen te bestrijden, inclusief het mogelijk opstellen van nieuwe inter-

64 Artikel 2 van het aanvullende protocol.

65 *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine, on Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin*, Explanatory report, onder punt 121.

66 Voor de Nederlandse ondertekening en de huidige stand van zaken omtrent het Aanvullend Protocol, zie conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=186&CM=8&DF=7/7/2009&CL=ENG.

67 In doc. 9822, 3 juni 2003, II Explanatory memorandum, gaat de rapporteur inzake mensenhandel van de Raad van Europa, mevr. Vermot-Mangold, dieper in op *Recommendation 1611*.

68 *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Explanatory report, onder punt 96.

69 Zie Hoofdstuk 3.

nationale regelgeving.⁷⁰ Op het moment van schrijven was deze studie nog niet gepubliceerd.

13.4.3 Europese Unie

- Het Europese Kaderbesluit inzake mensenhandel⁷¹ van juli 2002 stelt mensenhandel strafbaar zonder oogmerk van orgaanverwijdering te noemen. Om de onderlinge aanpassing van wetgeving te bevorderen, hanteert het nieuwe voorstel voor het Europese Kaderbesluit inzake mensenhandel⁷² van maart 2009 de ruime definitie van het misdrijf mensenhandel die in de bovengenoemde instrumenten van de VN en de Raad van Europa is opgenomen. De voorgestelde definitie omvat tevens mensenhandel met het oogmerk van het wegnemen van organen, “wat met orgaanhandel in verband kan worden gebracht en een grove schending vormt van de menselijke waardigheid en lichamelijke integriteit”, aldus de Europese Commissie.
- De Resolutie van het Europees Parlement van 22 april 2008 over orgaandonatie en transplantatie: beleidsmaatregelen op EU-niveau⁷³ spoort lidstaten aan om meer samen te werken en op nationaal niveau initiatieven te ontplooiën om het aantal beschikbare organen te verhogen. Daarnaast roept het Parlement lidstaten op om maatregelen te nemen om orgaantoerisme tegen te gaan en langetermijnstrategieën te ontwikkelen om orgaanhandel te voorkomen en te bestrijden. Ook verzoekt het Europees Parlement lidstaten hun Wetboek van Strafrecht zondig aan te passen om ervoor te zorgen dat personen, die zich schuldig maken aan orgaanhandel, worden vervolgd. Hierbij wordt expliciet de invoering van straffen genoemd voor medisch personeel dat betrokken is bij de transplantatie van door illegale handel verkregen organen (als voorbeeld noemt het Parlement de verwijzing van een patiënt naar een buitenlandse transplantatiedienst, die mogelijk betrokken is bij illegale handel). Daarbij moet bij opleidingen van medisch personeel ook aandacht worden besteedt aan illegale handel in organen. Ook verzoekt het Parlement lidstaten zondig maatregelen te treffen om te voorkomen dat de gezondheidszorg betrokken raakt bij het vergemakkelijken van de handel in organen en weefsels en hun medewerking verlenen aan activiteiten die direct of indirect de illegale handel in organen bevorderen.⁷⁴ Hierbij wordt als voorbeeld genoemd het vergoeden van de kosten die gemoeid zijn met illegale orgaantransplantatie.

70 Bekendmaking in: Council of Europe’s action to combat trafficking in human beings, CM/Inf(2008)28, 9 juni 2008.

71 2002/629/JHA, 19 juli 2002.

72 COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

73 P6_TA(2008)0130, 22 april 2008.

74 Zo krijgen in het Erasmus Medisch Centrum alle donoren, die niet emotioneel verwant zijn aan de ontvanger tijdens een intake-gesprek te horen dat winstbejag een onvoorwaardelijke contra-indicatie voor donatie is. Bij een vervolfgafsprak met een psycholoog wordt aan de hand van een gestandaardiseerde Nederlandse 90-itemversie van de *Symptom checklist* (SCL-90) in het bijzonder naar de achterliggende motivatie van de potentiële donor gekeken. Zie Zuidema e.a., 2009, p.596.

- Het Richtlijnvoorstel van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteits- en veiligheidsnormen voor menselijke organen, bestemd voor transplantatie⁷⁵ en het gelijktijdig gepubliceerde Actieplan inzake orgaandonatie en -transplantatie (2009-2015): hechtere samenwerking tussen de lidstaten⁷⁶ uit december 2008 zijn in eerste instantie gericht op de kwaliteits- en veiligheidsnormen rondom orgaantransplantatie. Indirect wordt verwacht dat deze documenten bijdragen tot de bestrijding van orgaanhandel dankzij de aanwijzing van bevoegde autoriteiten, de autorisatie van transplantatiecentra, de vaststelling van voorwaarden voor orgaanverkrijging en systemen voor traceerbaarheid. De richtlijn stelt dat het tekort aan organen mogelijk kan leiden tot orgaanhandel door criminele organisaties. Handel in menselijke organen kan verband houden met handel in mensen met het doel bij hen organen te verwijderen, iets wat een ernstige schending van de grondrechten en met name van de menselijke waardigheid en de lichamelijke integriteit inhoudt. Erkend wordt dat orgaanhandel het best kan worden bestreden door de beschikbaarheid van organen te vergroten en de kwaliteit en veiligheid daarvan te waarborgen. Nederland heeft twijfels over de toegevoegde waarde van betrokkenheid van de Europese Unie en het gekozen instrument. De voorstellen uit de richtlijn zijn vaak al op nationaal niveau geregeld of worden door de Raad van Europa al opgepakt.⁷⁷

13.4.4 World Medical Association (WMA)

WMA is een onafhankelijke internationaal genootschap, waarbij ruim 80 nationale artsenorganisaties met meer dan acht miljoen artsen zijn vertegenwoordigd. Ook de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) is aangesloten. Tevens is WMA een officiële relatie van de Wereldgezondheidsorganisatie. Sinds 1947 stelt WMA voor haar leden ethische richtsnoeren op via resoluties en verklaringen met betrekking tot allerlei medische onderwerpen.

- *Recommendation 1611* van de Raad van Europa roept lidstaten ook op om de aanbevelingen van de *World Medical Association Statement on Human Organ Donation and Transplantation* over te nemen en te implementeren.⁷⁸ Deze verklaring van de WMA geeft richtlijnen aan zorgverleners en beleidsmakers omtrent medische ethiek bij orgaandonaties en orgaantransplantaties. Hierin wordt ingegaan op de verplichtingen van artsen naar patiënten en maatschappij bij orgaantransplantaties en donaties. Zo moeten artsen zich inspannen om zich te verwittigen dat de te transplanteren organen op een legale en ethische manier zijn verkregen. Leden van de WMA worden opgeroepen om zich in te spannen om registratie van orgaandonoren te verbeteren en verder te ontwikkelen. Artsen moeten medewerking aan transplantaties weigeren, als de organen door middel van orgaanhandel

75 COM(2008) 818 definitief, 8 december 2008.

76 COM(2008) 819 definitief, 8 december 2008.

77 BNC-fiche 22112, 778. 27 januari 2009.

78 World Medical Association Statement on Human Organ Donation and Transplantation, adopted by the 52nd WMA General Assembly in Edinburgh, Scotland during October 2000 and revised by the WMA General Assembly, Pilanesberg, South Africa, oktober 2006.

zijn verkregen. Ook wordt uitgebreid ingegaan op (het belang van) *informed consent* bij orgaandonoren.

13.4.5 *International Society of Nephrology (ISN) en The Transplant Society (TTS)*

- *Declaration of Istanbul on Organ Trafficking and Transplant Tourism* is in 2008 opgesteld door *The Transplant Society* en de *International Society of Nephrology*. De declaratie heeft als doel om tot een algemene consensus te komen met betrekking tot definities van orgaanhandel, orgaantoerisme en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Daarnaast roept de declaratie landen op om tot een juridisch raamwerk te komen met betrekking tot orgaandonaties en regulerend toezicht hierop.

Hoewel de declaratie refereert aan Resolutie WHA 57.18 van de Wereldgezondheidsorganisatie uit 2004 – die spreekt over organen én weefsels – betreft de declaratie van Istanbul alleen organen.

De definitie van ‘*organ trafficking*’ (orgaanhandel) in de declaratie kan voor enige verwarring zorgen. De precieze bewoording van deze definitie volgt artikel 3 (a) Palermo Protocol: ‘*trafficking of human beings for the purpose of organ removal*’. De Raad van Europa gebruikt de term ‘*organ trafficking*’ voor orgaanhandel, terwijl *Declaration of Istanbul* hiervoor de term ‘*transplant commercialism*’ bezigt. De Raad van Europa stelt juist dat het belangrijk is om ‘*organ trafficking*’ en ‘*trafficking in human beings for the purpose of organ removal*’ van elkaar te onderscheiden.⁷⁹ Orgaanhandel is niet hetzelfde als mensenhandel, maar kan in de praktijk wel samenvallen binnen hetzelfde feitencomplex.^{NRM5}

13.4.6 Algemeen beeld internationale regelgeving

Als rode lijn in het Europees en internationaal juridische raamwerk loopt de oproep aan overheden om maatregelen te nemen om het tekort aan beschikbare organen op te vullen en wachtlijsten voor patiënten weg te werken. Daarnaast moet mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering worden bestreden.

De Europese en internationale regelgeving verschilt in de mate van uitwerking en op een aantal definitiekwesties. Zo verklaart de meest vergaande regelgeving van de Raad van Europa dat cel-, weefsel- en orgaandonatie alleen mag plaatsvinden op altruïstische gronden, waarbij eventuele onkosten moeten worden vergoed. Hierbij is het noodzakelijk dat een beslissing tot orgaandonatie wordt genomen op basis van *informed consent* en dat de orgaangevende en orgaanontvangende partij beiden toegang hebben tot alle nodige medische nazorg.

79 Toespraak door mevr. De Boer-Buquicchio *Deputy Secretary General of the Council of Europe. Event on Intersecting Human Rights rises: Organ Transplantation and Organ Trafficking, New Challenges and Controversies*. New York, 11 december 2007.

Verschillen zijn te vinden bij de omschrijving op welke menselijke lichaamsdelen desbetreffende voorschriften van toepassing zijn. De Verklaring van Istanbul heeft louter betrekking op (delen van) organen. De Raad van Europa en de Wereldgezondheidsorganisatie spreken ook over menselijk weefsel en cellen. Bloed(producten) zijn geen onderdeel van de definities omtrent orgaan- en mensenhandel. Dit betekent niet dat dergelijke activiteiten – bloedhandel⁸⁰ en mensenhandel met het oogmerk van bloed(producten)⁸¹ – niet voorkomen.

13.5 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Het onderwerp orgaanhandel staat in Nederland in de belangstelling. De nieuwsmedia besteden er regelmatig aandacht aan. Ook internationaal vormt het een belangrijk aandachtspunt. Over het daadwerkelijk voorkomen van het verschijnsel in Nederland is nauwelijks informatie beschikbaar. In NRM5 is al opgemerkt dat waakzaamheid geboden is. Dit geldt nog onverkort.

Zo zijn er aanwijzingen dat personen uit Nederland naar orgaanexporterende landen afreizen. Met het oog op mogelijke misstanden in de sfeer van mensenhandel is oplettendheid nodig van faciliterende, ondersteunende en uitvoerende instanties in verband met orgaandoelaties, zoals medisch personeel en zorgverzekeraars, ten aanzien van de oorsprong van een orgaan bij met name medisch toerisme.

Nader onderzoek naar orgaanhandel, orgaantoerisme en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland kan op dit punt mogelijk ondersteuning bieden.

In haar beleidsbrief Ethiek heeft de staatssecretaris van VWS al op 7 september 2007 aangegeven voornemens te zijn om het Biogeneeskundeverdrag van de Raad van Europa te ratificeren. Tot op heden is dit niet gebeurd.

80 Een bende in de Chinese provincie Guangdong hield zich bezig met de illegale handel in bloed. Ze verkochten bloed van zeker tweehonderd betaalde donoren aan bloedbanken. De donoren gaven veel vaker bloed dan toegestaan, soms wel tien maal per maand. Het bloed werd vervolgens slecht gecontroleerd doorverkocht met valse donornamen. De bende maakte vooral gebruik van arme migranten uit het platteland die in de stedelijke gebieden hun heil hebben gezocht. *“Bloedbende” opgerold in China*, Brabants Dagblad, 9 april 2007, www.brabantsdagblad.nl/algemeen/bdbuitenland/1293384/Bloedbendeopgerold-in-China.ece.

81 Trouw berichtte in maart 2008 over een situatie die doet denken aan mensenhandel. In de Indiase stad Gorakhpur waren vijf personen gearresteerd die ervan werden verdacht vijftien straatarme mensen gegijzeld te hebben gehouden en hun bloed aan particuliere klinieken te hebben verkocht. De slachtoffers, die zo zwak waren dat zij niet meer op hun benen konden staan, waren op de belofte van goed betaald werk naar Gorakhpur gelokt. De leider van de bende zou dagelijks ongeveer 50.000 roepie (790 euro) met de handel hebben verdiend. *Indiase verdachten van handel in bloed opgepakt*, Trouw, 18 maart 2008. www.trouw.nl/nieuws/laatstenieuws/article1798119.ece.



14.1 Inleiding

In de vorige rapportages van de NRM zijn aanbevelingen gedaan over een aantal kernkwesties. Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen: het geven van voldoende prioriteit aan de bestrijding in de praktijk; het beschikbaar zijn van voldoende capaciteit voor de instanties die een rol hebben bij de bestrijding van mensenhandel; het bereiken van de juiste attitude bij instanties die in meer of mindere mate met mensenhandel te maken hebben; bewustwording van het fenomeen mensenhandel en de verschijningsvormen ervan bij professionals en publiek; slachtofferzorg en registratie van slachtoffers; en de scholing en training van professionals. In veel opzichten zijn er stappen gezet in deze kwesties. Toch vormen het blijvende aandachtspunten. In dit hoofdstuk worden nieuwe aanbevelingen gedaan, soms in de vorm van een actualisering van in eerdere rapportages gedane aanbevelingen.

In de opvolging van de aanbevelingen ziet de NRM een belangrijke rol voor de Task Force Aanpak Mensenhandel. De Task Force is in het leven geroepen om beletselen voor de goede uitvoering van het beleid omtrent de bestrijding van mensenhandel weg te nemen, zoals die zich in de praktijk blijken voor te doen. De Task Force bestaat om die reden uit vertegenwoordigers van de instanties die bij die bestrijding een sleutelrol hebben. De Task Force is gevraagd om te stimuleren dat vastgesteld beleid uitgevoerd wordt.

Het Nederlandse anti-mensenhandelbeleid is neergelegd in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM; december 2004), en de aanvullende maatregelen uit 2006. Daarnaast heeft de Task Force een Plan van Aanpak (PvA) opgesteld, laatstelijk geactualiseerd in de Voortgangsrapportage van september 2009. In dit PvA heeft de Task Force ter uitvoering van haar opdracht op basis van geconstateerde knelpunten een aantal acties geformuleerd en deze geconcretiseerd in een tiental maatregelen. Daarmee levert de Task Force een wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel. Het bestaan van het PvA neemt niet weg dat de beleidsuitgangspunten die zijn neergelegd in het NAM nog van kracht zijn. In het PvA en de aanvullende maatregelen is geen bijzondere aandacht gegeven aan minderjarige slachtoffers.

Waar het gaat om de al eerder gedane aanbeveling met betrekking tot de beschikbaarheid van voldoende capaciteit, moet worden bedacht dat capaciteit geen doel op zichzelf is, maar dat het steeds van belang is na te gaan of de geformuleerde beleidsdoeleinden op dit belangrijke terrein wel met de beschikbare middelen kunnen worden gehaald. Daarbij spelen uiteraard ook prioritering, attitude, bewustwording en training een voorname rol. In dit kader is het bijvoorbeeld van belang dat reeds gevormde mensenhandelteams bij politie niet worden opgeheven. Opgebouwde expertise gaat anders verloren.

In NRM5 werd aanbevolen de aanpak van mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM in de praktijk te brengen. Voor mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting zijn belangrijke stappen gezet. Echter, voor overige uitbuiting (uitbuiting buiten de seksindustrie) geldt dat de opsporing en vervolging nog steeds tekort schiet. De aanpak van overige uitbuiting zal dan ook in de praktijk geconcretiseerd en gerealiseerd moeten worden.

In de eerdere rapportages is ook al aandacht gevraagd voor de zogenoemde *facilitators*: personen en instanties die niet rechtstreeks bij mensenhandel zijn betrokken, maar die in hun functie welbewust of geheel onbewust een zekere bijdrage leveren. Genoemd zijn documentvervalsers, malafide uitzendbureaus en arbeidsbemiddelaars, financieel en juridisch adviseurs, maar ook bijvoorbeeld artsen. Er zijn nog veel meer groepen die in de rol van *facilitator* kunnen belanden. Als voorbeeld kunnen de tatoeëerders worden genoemd. Het komt voor dat handelaren slachtoffers laten tatoeëren. Ook deze beroepsgroep kan alert zijn op mogelijke signalen daarvan.

Bij de bestrijding van mensenhandel is een groot aantal ketenpartners betrokken. De politie heeft enkele jaren geleden besloten het eigen optreden op het vlak van de bestrijding van mensenhandel te monitoren door middel van de zogenoemde korpsmonitor. De andere betrokken instanties kunnen dat ook doen, en daarmee verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen optreden op dit terrein.

De nieuwe aanbevelingen hebben betrekking op wetgeving, vreemdelingenbeleid, handhaving en lokaal beleid, bewustwording en signalering, training en opleiding, hulpverlening aan slachtoffers, opsporing, verbeteren kwaliteit aangiften, vervolging, berechting, registratie van slachtoffers en dataverzameling en de mensenrechtelijke benadering.

De aanbevelingen zijn gerangschikt naar onderwerp en zijn verschillend van zwaarte. Zo zijn er aanbevelingen die relatief gemakkelijk en op korte termijn te verwezenlijken zijn, terwijl het opvolgen van andere aanbevelingen meer inspanning zal vergen.

14.2 De aanbevelingen

Wetgeving

1. Het is van belang dat in de Wet regulering prostitutie regels worden gesteld om te komen tot een eenduidig beleid in de gemeenten, ter voorkoming van het zogenoemde waterbedeffect.
2. De strafverzwarende omstandigheid die is gebaseerd op de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (in Nederland: 16 jaar) is niet relevant voor mensenhandel, noch binnen noch buiten de seksindustrie. De strafverzwarende omstandigheid in art. 273f lid 3 sub 2 Sr zou moeten worden verhoogd naar 18 jaar.
3. Het moet wettelijk mogelijk worden gemaakt dat de beslissing over een vordering van een benadeelde partij, ingediend conform art. 51b Sv, ook kan worden genomen tegelijk met de beslissing op de ontnemingsvordering.

Vreemdelingenbeleid

4. In de a-grond van de Vreemdelingencirculaire onder B16/7 dienen de woorden ‘tot een veroordeling hebben geleid’ te worden vervangen door de woorden ‘tot een vervolging hebben geleid’. De b-grond komt als gevolg hiervan te vervallen en de toelichting dient te worden aangepast. Bij wijziging van de a-grond moeten wel waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging. Deze aanpassing behoeft gelet op de inhoud van de regeling niet te leiden tot meer toekenningen van aanvragen tot voortgezet verblijf. De onzekerheid voor slachtoffers over hun toekomstperspectief zou hiermee aanzienlijk worden verkort. Bovendien zou er een positieve werking ten aanzien van de aangiftebereidheid van kunnen uitgaan. Ook de vervolgingsbeslissing is een objectief criterium ten aanzien van het slachtofferschap. Ten slotte wordt met deze aanpassing ook het probleem ondervangen dat het voor slachtoffers niet eenvoudig is om het vonnis over te leggen van de hen betreffende mensenhandelzaak.
5. Bij vreemdelingenrechtelijke beslissingen omtrent slachtoffers die tevens daders zijn moet rekening worden gehouden met slachtofferschap en de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbaar feit en de mensenhandelsituatie. Ieder slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar moet in aanmerking komen voor de rechten in de B9-regeling, in beginsel ook indien het slachtoffer criminele antecedenten heeft. Daarnaast dient bij een eventuele beslissing tot ongewenstverklaring of over het recht op voortgezet verblijf ten aanzien van een slachtoffer dat een strafbaar feit pleegde, het slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet te worden meegewogen, en kan niet worden volstaan met de enkele verwijzing naar een strafrechtelijke veroordeling als beslissingsgrond.
6. Er dient op te worden toegezien dat de afspraak dat veiligheidsdossiers worden opgebouwd met het oog op een verantwoorde terugkeer in de praktijk wordt nagekomen. Daarnaast moet de premisse dat wanneer een aangifte leidt tot een veroordeling van de verdachte(n), in rechte vast staat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico’s met zich meebrengt (B16/7, a-grond), ook worden gehanteerd voor getuige-aangevers.

Handhaving en lokaal beleid

7. Gemeenten dienen initiatief te nemen om te komen tot een ‘ketenaanpak’ mensenhandel - die niet beperkt blijft tot de aanpak van loverboyproblematiek - onder leiding van een regiovoerder. Voor kleinere gemeenten die niet eigenstandig een ketenaanpak kunnen of willen opzetten ligt samenwerking met grotere gemeenten voor de hand. De VNG kan bij het opzetten van ketenaanpakken de benodigde ondersteuning bieden.
8. In elke regio moet een zorgcoördinator worden aangesteld.
9. Met het oog op een effectieve bestrijding van mensenhandel in de seksindustrie dient een ‘sluitende aanpak’ te worden gehanteerd, met als elementen:

- beter controleren van het vergunde prostitutiecircuit op mensenhandel, onder meer door tijd te steken in het opbouwen van een vertrouwensband met de daar werkzame prostituees en goed door te vragen op signalen van mensenhandel;
 - voortvarend bestrijden van illegale prostitutie;
 - heldere afspraken maken omtrent de taakverdeling tussen politie en gemeenten, en die schriftelijk vastleggen.
10. Gemeenten enerzijds, en politie en Openbaar Ministerie anderzijds, moeten elkaar beter van informatie voorzien die over en weer van belang is. Daarnaast dienen gemeenten, politie en OM de verschillende initiatieven die hiertoe inmiddels zijn ontwikkeld te monitoren, en te bevorderen dat de uitwisseling van informatie daadwerkelijk tot resultaten leidt.

Bewustwording en signalering

11. Signalen van mensenhandel in de zin van overige uitbuiting moeten door de Arbeidsinspectie, en tevens door andere inspectie- en opsporingsdiensten, direct aan SIOD/EMM gemeld worden. De instructies aan de AI over wanneer en welke signalen inspecteurs direct melden aan SIOD/EMM dienen te worden aangescherpt. Hierbij kan ook de bestandsvergelijking van data van de AI met data van SIOD betrokken worden.
12. De signalering van overige uitbuiting door alle betrokken instanties behoeft verbetering. Concreet betekent dit dat van AI (op de werkplek), SIOD (op de werkplek), (vreemdelingen)politie en KMar (bij staande houden van vreemdelingen), IND (in de asielprocedure) en DT&V (in vreemdelingendetentie) een proactieve rol mag worden verwacht, waarbij ook expliciet wordt (door)gevraagd en anderszins wordt gezocht naar signalen van mensenhandel.
13. Gestreefd moet worden naar meer ‘oren en ogen’ in de prostitutiebranche, vanwege haar kwetsbaarheid voor mensenhandel en de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers. Hiertoe is van belang dat alle betrokken diensten, bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie, brandweer en GG&GD, de toepasselijke vergunningvoorwaarden controleren. Keten-aanpak kan hierbij een rol spelen. Ook exploitanten en beheerders van seksinrichtingen en prostituees moeten worden gewezen op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden om misstanden te melden.
14. De Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdhulpverlening dienen alert te zijn op signalen van mensenhandel, zoals onder meer het herkennen van en reageren op signalen van slachtoffers van loverboys, van slachtofferschap bij Romakinderen, en bij de strafadvisering van minderjarige slachtoffers als daders.
15. In navolging van aanbeveling 33 in NRM5 over de continuering van de publiekscampagne *Schijn bedriegt* over uitbuiting in de seksindustrie, dient ook een permanente publieke bewustwordingscampagne over overige uitbuiting te worden ontwikkeld.
16. Aan huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten moet op het moment dat aan hen een visum wordt afgegeven, naast mondelinge informatie ook schriftelijke informatie over hun rechten worden gegeven, inclusief relevante telefoonnummers en adressen van hulpverlening, politie en BuZa, voor het geval zij met uitbuiting te maken krijgen.

Training en opleiding

17. Politiefunctionarissen in executieve dienst - die alle in aanraking kunnen komen met mensenhandel – moeten goed worden voorgelicht over wat mensenhandel (waaronder overige uitbuiting) inhoudt en welke signalen kunnen wijzen op mensenhandel, en hoe zij deze signalen moeten vastleggen, zodanig dat mensenhandel kan worden getraceerd en informatiegestuurd kan worden aangepakt.
18. Alle betrokken instanties die te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel dienen een training te volgen die gericht is op het herkennen van signalen van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers. Concreet betekent dit in het geval van overige uitbuiting dat Arbo-inspecteurs een mensenhandeltraining dienen te krijgen en dat op korte termijn van start dient te worden gegaan met de mensenhandeltraining van SIOD-rechercheurs. Ook is het van belang dat de trainingen herhaald worden en ook worden gegeven aan nieuwe inspecteurs en rechercheurs. Een (deels) gezamenlijke training van AI (AMF- en arbo-inspecteurs) en vreemdelingenpolitie zou kunnen bijdragen aan een betere bewustwording van elkaars taken en bevoegdheden en de onderlinge rolverdeling wanneer potentiële slachtoffers van overige uitbuiting worden aangetroffen.
19. Er moet een leergang mensenhandel worden ontwikkeld voor het OM en de ZM, waarbij aandacht is voor het gehele spectrum van mensenhandel. Hierbij zouden ook, zoals de SSR dat noemt, professionele ontmoetingen moeten worden georganiseerd.
20. In verband met de toepassing van het *non punishment*-beginsel moet aan de problematiek van slachtoffers mensenhandel die tevens verdachte zijn een vaste plek worden gegeven binnen politie, OM, ZM, advocatuur, hulpverlening, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en IND. Daarvoor dient onder meer de problematiek van verdachte slachtoffers en het *non punishment*-beginsel te worden opgenomen in cursussen en trainingen.

Hulpverlening aan slachtoffers

21. De *pilot* categorale opvang dient snel van start te gaan, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende groepen slachtoffers wat betreft sekse, leeftijd en de aard van de uitbuiting. Ook de opvang van minderjarige slachtoffers moet bij die *pilot* worden betrokken met als sleutelwoorden een pedagogisch klimaat, kleinschaligheid, veiligheid en onderwijs. Bij de inrichting en exploitatie van deze opvang moet gebruik gemaakt worden van daarover reeds opgedane praktijkkennis en expertise.
22. De capaciteit van de opvang van slachtoffers moet worden vergroot, en daarbij dient ook de capaciteit van residentiële (gesloten dan wel beschermde of open) jeugdzorg, alsook de capaciteit van de doorstroommogelijkheden voor zowel minder- als meerderjarige slachtoffers te worden betrokken.
23. Tussen de bij overige uitbuiting betrokken instanties moeten afspraken gemaakt worden over wie verantwoordelijk is voor het opstarten van hulpverlening aan aangetroffen mogelijke slachtoffers van overige uitbuiting. In draaiboeken, zoals genoemd in de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal, moet de verdere uitwer-

king tijdens concrete acties worden opgenomen, waarin staat welke instantie wanneer welke actie onderneemt, zodat slachtoffers niet tussen wal en schip belanden.

24. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. De hulpverlening dient hierop in te spelen.
25. Aan de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt aanbevolen bijzondere aandacht voor minderjarige slachtoffers te genereren.

Opsporing

26. Het door de politie opgestelde referentiekader mensenhandel, dat goed bruikbare maatregelen en normen bevat voor de aanpak van mensenhandel, moet door alle korpsen in de praktijk worden gebracht. Elk politiekorps dient te beschikken over een gespecialiseerd mensenhandelteam.
27. In de (pre)weegploegen van de politiekorpsen, waar wordt bezien welke zaken worden opgepakt, moet ervan worden uitgegaan dat - conform de Aanwijzing mensenhandel - mensenhandelzaken altijd moeten worden gedraaid.
28. Duidelijkheid dient te worden geschapen over de vraag waar binnen de politieorganisatie mensenhandelonderzoeken (ook naar niet-seksuele uitbuiting) worden gedraaid, zodat het niet nodig is met zaken te 'leuren'. Deze aanbeveling betreft zowel de afzonderlijke politiekorpsen, als de Bovenregionale en Nationale Recherche, die ook voldoende capaciteit moeten reserveren voor mensenhandelzaken.
29. Ook niet-lokatiegebonden prostitutie (zoals via internet en escort) moet worden gecontroleerd. Dit is moeilijk (eerder effectief lijkende methoden, blijken aan succes te hebben ingeboet), en kan alleen op minimaal nationaal niveau doeltreffend zijn. Hiertoe dienen nieuwe methodieken te worden ontwikkeld en digitale deskundigen te worden ingeschakeld. Een instrument dat hierbij behulpzaam kan zijn is een multimedia-convenant (analoog aan het convenant erotiekadvertenties), waardoor seksbedrijven worden verplicht in advertenties hun vergunningnummer en vestigingsplaats te vermelden. Dit instrument is echter alleen zinvol als dit ook gecontroleerd wordt. Daarnaast kan worden gedacht aan het verplicht stellen voor deze seksbedrijven van een vast telefoonnummer (ook voor klanten).
30. De Landelijke Expertgroep Mensenhandel van de Nederlandse Politie, die - toen alle korpsen daar direct in vertegenwoordigd waren - ook de functie van aanjager en motivator had ten opzichte van korpsen die minder prioriteit gaven aan de aanpak van mensenhandel, dient ook in de nieuwe, decentrale vergaderstructuur deze functie te vervullen.
31. Conform de daarover gemaakte afspraken moet informatie worden geleverd aan Europol. Dit met het oog op het toenemen van de politieke internationale samenwerking, zowel operationeel als op het gebied van informatie-uitwisseling. Op die wijze kan meer inzicht worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de eisen voor de bestrijding daarvan.

Verbeteren kwaliteit aangiften

32. In verband met het feit dat bepaalde aangiften mensenhandel weinig tot geen opsporingsindicaties bevatten, personeels- (OM, politie) en opvangcapaciteit kosten, maar uiteindelijk niet kunnen worden opgelost, wordt het volgende aanbevolen: Op korte termijn dienen de bestaande regelingen intact te worden gelaten, maar moeten de procedures (sepot, beklag) zoveel mogelijk worden versneld. Nader onderzoek moet worden gedaan naar de oorzaken voor het gebrek aan opsporingsindicaties en naar de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers mensenhandel. Voorts dient een *pilot* te worden uitgevoerd waarin - ten aanzien van een beperkt aantal aangiften met weinig opsporingsindicaties - meer kwalitatief wordt geïnvesteerd in deze aangiften, om te bezien of dit kan leiden tot meer opsporingsindicaties. In een dergelijke *pilot* kan worden betrokken of meer specifieke hulpverlening in categorale opvang kan bijdragen tot betere aangiften.

Vervolging

33. Poging mensenhandel wordt nauwelijks vervolgd. Toch biedt de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging mensenhandel voldoende aanleiding om dit wel te doen. Het OM wordt aanbevolen dit op te pakken. Van een succesvolle vervolging voor poging mensenhandel kan een preventieve werking uitgaan.
34. Aan het OM wordt aanbevolen in een mensenhandelzaak niet tot sepot over te gaan dan nadat deze zaak is gemeld aan het EMM ter vergelijking met andere lopende mensenhandelonderzoeken, en nadat terugkoppeling daarover heeft plaatsgevonden.
35. Bij overige uitbuiting is een gecombineerde aanpak van belang. Dit houdt in dat zowel mensenhandel als de daarmee samenhangende strafbare feiten (WED, WAV, WML) op hetzelfde moment bij één forum worden aangebracht, zodat de rechter een volledig beeld krijgt van de mensenhandel.
36. Slachtofferschap mensenhandel dient te worden opgenomen als sepotgrond, in verband met het *non punishment*-beginsel.
37. In de Aanwijzing mensenhandel moet worden opgenomen dat wanneer door een slachtoffer een strafbaar feit is gepleegd, op het proces-verbaal een aantekening moet worden gemaakt over het slachtofferschap van verdachte. Wanneer wordt overgegaan tot vervolging van een verdacht slachtoffer, dienen de OvJ die de mensenhandelaar vervolgt en de OvJ die het slachtoffer vervolgt elkaar op de hoogte te stellen.
38. In mensenhandelzaken wordt vrijwel altijd ook financieel gerechercheerd. Het is van belang dat de rechter die oordeelt over de vordering van het slachtoffer als benadeelde partij beschikt over de financiële rapportage. De OvJ zou daartoe ofwel de ontnemingsvordering gelijktijdig met de hoofdzaak kunnen aanbrenge, ofwel het financieel rapport reeds bij de behandeling van de hoofdzaak kunnen overleggen.

Berechting

39. Mensenhandel moet ook bij de ZM een specialisatie zijn. Tevens moet aandacht zijn voor de mogelijkheden om, gegeven het aantal zaken op jaarbasis, opgedane expertise vast te houden.
40. Ten behoeve van een consistente straftoemeting in mensenhandelzaken moeten oriëntatiepunten worden ontwikkeld.

Registratie van slachtoffers en dataverzameling

41. CoMensha dient, naast het uitoefenen van de functie van aanmeldpunt van meldingen van slachtoffers, ook actief informatie te verzamelen over het vervolgtraject van aangemelde slachtoffers en daarvan een registratie bij te houden.
42. Door alle betrokken instanties moeten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha. Dit houdt in dat:
 - niet alleen politie en OM, maar ook alle andere betrokken diensten moeten melden
 - niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
 - niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld.
43. OM-data moet zodanig worden ingericht dat daaruit informatie kan worden gehaald over het voorkomen van de verschillende vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, overige uitbuiting en de verwijdering van organen).
44. Aanbevolen wordt dat een zogenoemde cohort-analyse wordt uitgevoerd, zodat inzicht wordt verkregen in het gehele verloop van de ingeschreven zaken.
45. Een geautomatiseerd systeem dient te worden ontwikkeld waarin op een gecentraliseerde en gestandaardiseerde wijze alle (potentiële) slachtoffers van mensenhandel die bij de IND een aanvraag indienen of bekend zijn worden geregistreerd. In deze registratie moet onderscheid gemaakt worden tussen de beschikking in primo, beschikking op bezwaar en beschikking op bezwaar na (hoger) beroep.

Mensenrechtelijke benadering

46. Voorkomen moet worden dat bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het nieuwe EU-Kaderbesluit leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is bereikt.
47. Ten behoeve van een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel dient een visie te worden ontwikkeld ten aanzien van effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op mensenrechten, en moet bij het implementeren van nieuw beleid er op toe worden gezien dat *collateral damage* zoveel mogelijk wordt voorkomen.

15.1 Inleiding

De bestrijding van mensenhandel staat volop in de belangstelling, zowel in de media als in de politiek. De perceptie van mensenhandel als ernstige problematiek is zo mogelijk nog toegenomen. Op allerlei fronten is geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel. Zo is er een Task Force opgericht, hebben politie en Openbaar Ministerie prioriteringen toegepast, is er meer gespecialiseerde hulpverlening gekomen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in een programmatische aanpak waarbij in kaart wordt gebracht op welke punten barrières kunnen worden opgeworpen om mensenhandel praktisch te bemoeilijken. Ook in de hulpverlening wordt gezocht naar samenwerking met ketenpartners, voor informatie-uitwisseling en doorverwijzing.

Mensenhandel speelt zich in het verborgene af. Ook de slachtoffers treden vaak niet naar voren om hun uitbuiting te melden. Daarom is het bestrijden van mensenhandel in bijzondere mate afhankelijk van het herkennen en oppikken van signalen. Dat betekent dat moet worden geïnvesteerd in een bewustwordingsproces. Het herkennen van signalen die duiden op mogelijk misbruik is cruciaal. Medewerkers van de politie en van de diverse inspecties worden daarin getraind. Maar ook tal van andere beroepsbeoefenaren kunnen te maken krijgen met uitbuitingssituaties. Gezocht moet worden naar manieren om ook deze beroepsgroepen inzicht te geven in de problematiek, en alert te maken op signalen.

In deze samenvatting komen naar analogie van de hoofdstukken in deze rapportage achtereenvolgens aan bod: wetgeving (§15.2), internationale ontwikkelingen (§15.3), slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers (§15.4), B9 en voortgezet verblijf (B16/7) (§15.5), slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel (§15.6), bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie) (§15.7), opsporing (§15.8), verdachten en daders (§15.9), het Openbaar Ministerie en vervolging (§15.10), jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie (§15.11), uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (§15.12) en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering (§15.13).

15.2 Wetgeving

15.2.1 Strafmaat

De strafmaat voor mensenhandel is per 1 juli 2009 verhoogd. Vanaf deze datum geldt voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel een strafmaximum van acht jaar. Voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel geldt ten minste een strafmaximum van twaalf jaar.

Ook de B9-regeling is op een aantal punten aangepast. Zo verscheen in april 2009 een nieuwe formulering van de doelgroepen waarin beter tot uitdrukking moet komen dat de B9-regeling op identieke wijze van toepassing is op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn (geweest) in de seksindustrie als op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als gevolg van overige uitbuiting (artikel 273f Sr). Daarnaast staat nu ook voor (mogelijke) slachtoffers die via Schiphol binnenkomen de bedenktijd open. Deze laatste wijzigingen van de B9-regeling gelden (met terugwerkende kracht) vanaf 1 januari 2009. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de huidige inhoud van de B9-regeling, alsmede voortgezet verblijf (B16/7 Vc).

15.2.2 Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche

Een belangrijke ontwikkeling op het terrein van wet- en regelgeving betreft het verschijnen van het (concept)wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche (Wrp). Dit voorstel voorziet in een vergunningplicht voor alle seksbedrijven. Op het moment van schrijven van deze rapportage is nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Hoewel de advisering op het wetsvoorstel Wrp als bijlage (zie Bijlage 5) is toegevoegd en nog onverkort geldt, wordt ook in deze paragraaf een aantal aandachts- en knelpunten met betrekking tot dat wetsvoorstel weergegeven, zoals tevoren reeds geadviseerd.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage van de NRM (2007) om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. Zo is de strekking van de term ‘seksbedrijven’, mede gezien de concept-memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de tot nu gehanteerde titel van het concept beperkingen te veronderstellen (‘regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid’). Ook de titel van het wetsvoorstel zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze

nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

Voorts wordt een zelfstandig werkende prostituee gedefinieerd als een prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is. Deze definitie, en de toelichting hierbij, mede in relatie tot de definitie van 'prostitutiebedrijf', roept een aantal vragen op, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden vastgesteld dat iemand niet (deels) zelfstandig werkend is, maar alleen voor een prostitutiebedrijf werkzaam. Dit onderscheid is met name van belang gezien de voorgestelde registratieplicht die thans beperkt wordt tot zelfstandig werkende prostituees. Dit onderscheid zou minder relevant zijn wanneer alle sekswerkers zich zouden moeten registreren.

De registratie van sekswerkers bestaat volgens het voorstel uit opname van persoons- en adresgegevens (GBA), naam en telefoonnummer en een kopie van het paspoort. De vraag is of dit voldoende is. Een dekkend systeem zou ook een pasfoto moeten bevatten, en registratie betreffen van het soort sekswerk (thuis, escort bijvoorbeeld) en werkplekken waar het gaat om locatiegebonden sekswerk. De gevoeligheid van deze gegevens maakt dat de toegang en het gebruik van deze gegevens met voldoende waarborgen voor de bescherming van de privacy moet worden omkleed.

In het wetsvoorstel is niet voorzien dat aan de registratie een inhoudelijk (intake)gesprek wordt gekoppeld, dat naast voorlichting met name is gericht op het oppikken van eventuele signalen van mensenhandel. Door het voeren van zo'n gesprek zou worden voldaan aan de onderzoeksplicht van de overheid.

Het invoeren van een landelijk vergunningenregister maakt het mogelijk toezicht op de escortbranche te versterken. Dit zou ook het toezicht op (met name) op internet adverterende bedrijven moeten vergemakkelijken. Ook zou moeten worden geregistreerd wanneer een (verlenging van een) vergunning geweigerd wordt, en wanneer een verlenging wordt geweigerd met daarbij de redenen voor de weigering. Deze informatie zou ook voor andere vergunningverleners en bestuurlijke toezichthouders (gemeenten) inzichtelijk moeten zijn ter versterking van hun informatiepositie. Het register dient overigens 24 uur per dag bereikbaar te zijn voor toezichthouders.

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer. De strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een sekswerker die adverteert zonder registratienummer, wordt op zichzelf onderschreven. Dit als logisch sluitstuk van de registratieplicht. De voorgestelde strafbaarstelling van de prostituee die in een instelling werkt zonder vergunning is echter niet vanzelfsprekend. Het ligt meer voor de hand dat de gemeente deze overtreding afdoet met een bestuurlijke boete. Dat is meer in lijn met het beleidsuitgangspunt dat niet (onnodig) strafrechtelijk zal worden opgetreden tegen slachtoffers.

Een knelpunt blijft het feit dat in het voorstel niets over inspanningsverplichtingen is vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt. Wel verdient hier opgemerkt te worden dat binnen de Task Force Aanpak Mensenhandel gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een visiedocument op dit punt.

15.2.3 Overige wet- en regelgeving

Voorts is in Hoofdstuk 2 onder meer aandacht besteed aan de Wet en het Besluit politiegegevens, de Wet arbeid vreemdelingen, een wijziging van de Huisvestingswet, de Wet bestuurlijke overlast in de openbare ruimte en de Wet gesloten jeugdzorg.

Op handen zijnde wetgeving betreft onder meer wetsvoorstellen ter uitvoering van relevante internationale regelgeving, zoals het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007). Daarnaast zijn onder andere ook het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces, het (concept) voorstel ter verruiming van mogelijkheden van voordeelontneming en het wetsvoorstel over inlenersaansprakelijkheid van belang.

15.3 Internationale ontwikkelingen

Mensenhandel blijft ook op verschillende internationale agenda's een belangrijk thema. Uit de activiteiten van internationale gouvernementele organisaties – VN (en ILO), EU, Raad van Europa en OVSE – blijkt aandacht voor een aantal onderwerpen in het bijzonder. Dat betreft onder meer uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, oorzaken (*root causes*) van mensenhandel, en de vraagzijde. Ook blijft internationaal bijzondere aandacht uitgaan naar kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen. Bij het ontwikkelen van instrumenten ter bestrijding van (seksuele) uitbuiting van kinderen wordt ook kinderporno betrokken. Ook blijft er aandacht voor de bestrijding van mensenhandel in verband met uitzendingen van militairen en burgers naar conflictgebieden.

Het belang van een nationaal actieplan mensenhandel wordt door verschillende internationale organisaties – met name door EU en OVSE – expliciet benoemd. Steeds vaker worden staten opgeroepen om een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme in te stellen, om genomen maatregelen te monitoren en beleid te evalueren.

Met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen is onder Zweeds voorzitterschap inmiddels een begin gemaakt met bijeenkomsten in Stockholm, en Wenen in 2009. Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast. Ook heeft een dergelijke bijeenkomst plaatsgevonden in Brussel.

Een cruciaal punt bij inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn daartoe inmiddels verschillende ini-

tatieve genomen, onder meer om internationale standaarden te ontwikkelen op het gebied van dataverzameling. Hiertoe worden verschillende indicatoren opgesteld waarover nationale overheden informatie zouden moeten aanleveren, die internationaal vergelijkbaar zijn. Er bestaat tot op heden nog niet één formele internationale standaard. Daarnaast houden de tot nog toe ontwikkelde standaarden vaak in dat veel en moeilijk te verzamelen data moet worden verzameld, met als te verwachten gevolg dat de geleverde informatie incompleet en van mindere kwaliteit is. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat onvoldoende sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaarden worden ontwikkeld. Het internationale juridische instrumentarium is op papier inmiddels zeer uitgebreid. Veel landen zijn echter nog geen partij bij – bijvoorbeeld – het VN-Protocol inzake de bestrijding van mensenhandel, en het onderliggende VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad. Deze instrumenten vormen echter een belangrijke basis voor internationale strafrechtelijke samenwerking, met name met landen van buiten de EU. Hierbij is te denken aan landen waarvan een aantal van in Nederland geregistreerde slachtoffers de nationaliteit hebben, zoals China en India.

Ook de EU zou – bijvoorbeeld in het kader van de externe dimensie van het JBZ-beleid – aandacht moeten blijven vestigen op het belang van ratificatie van deze instrumenten. Een derde deel van de VN-lidstaten is nog geen partij bij het VN-Protocol.

Hoewel de meeste landen mensenhandel in de seksindustrie strafbaar hebben gesteld, hebben tot nu toe – wereldwijd – weinig landen dat gedaan ten aanzien van mensenhandel in andere sectoren (*trafficking for forced labour*) of ten aanzien van mensenhandel waarbij mannen het slachtoffer zijn. Voor zover staten het VN-Palermo Protocol hebben geratificeerd, blijft implementatie daar in het algemeen bij achter, door gebrek aan alomvattende nationale wetgeving, gebrek aan middelen voor rechtshandhaving en gebrek aan politieke wil, aldus de VN *Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings*.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is ook nog niet breed geratificeerd. Ook niet door Nederland, als gevolg van een voorgestelde wetswijziging die de rechtsmacht over mensenhandel zou uitbreiden.

De evaluatie van het EU-Actieplan mensenhandel door de Europese Commissie laat zien dat de aanpak van mensenhandel hoog op de Europese agenda moet blijven staan. Het is positief dat Nederland zich hier ook sterk voor maakt (zie ook aanbeveling 58 NRM5). Uit de evaluatie van het EU-Actieplan blijkt immers onder meer dat er een groot gat zit tussen de geldende wetgeving en de implementatie in de (Europese) praktijk.

De Europese Commissie heeft in maart 2009 een voorstel voor een nieuw Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gedaan. De behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw Kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van

Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

Voor de aanpak van mensenhandel is ook de op 20 juli 2009 in werking getreden EU-Richtlijn sancties werkgevers voor illegale tewerkstelling van belang. Deze Richtlijn bevat een aantal minimumnormen voor sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze minimumnormen nopen waarschijnlijk tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving.

Tegenwoordig is internationaal, en ook nationaal, duidelijk dat mensenhandel als een schending van mensenrechten moet worden beschouwd. Dit blijkt ook uit de werkzaamheden van de verschillende mechanismen die toezien op de handhaving van mensenrechten, zoals in VN-verband. Het is een stap vooruit dat de bestrijding van mensenhandel nu ook expliciet deel uit maakt van het Nederlands buitenlands mensenrechtenbeleid. In de Nederlandse mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid zou echter duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht dat mensenhandel ook volwassenen betreft die worden uitgebuit in andere sectoren dan de seksindustrie.

Bij een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel – ook door Nederland – is het van belang vooraf rekening te houden met effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op diezelfde mensenrechten, en *collateral damage* zo veel mogelijk te voorkomen. Hiertoe zou een visie ontwikkeld moeten worden. Hierbij is een relevant gegeven dat een aantal internationale mechanismen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, ook ten aanzien van Nederland, stellen dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk moet zijn van medewerking aan het (strafrechtelijk) onderzoek.

15.4 Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers

15.4.1 Opvang

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers schiet tekort. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen (veelal slachtoffers van overige uitbuiting), minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot weken tot zelfs enkele maanden bedragen.

Alle betrokken zijn het in beginsel eens over het belang van een eerste opvang die speciaal is toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verschillende groepen slachtoffers. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een *pilot* voorzien; de realisering daarvan heeft helaas vertraging opgelopen. In de voortgangsrapportage van 9 september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force is aangegeven dat de *pilot* in beginsel bestemd is voor alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventuele meegekomen kinderen,

en minderjarigen, met de Nederlandse of een vreemde nationaliteit. Daarmee blijft de vraag open of bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt tussen de seksen en tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Categorale opvang betekent niet dat binnen die opvang dat onderscheid niet meer wordt gemaakt. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in de onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn, zoals onderwijs en een pedagogisch klimaat.

In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten dan wel beschermde varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Hierbij kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* expliciet mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie ook meisjes voor wie opneming in een gesloten dan wel beschermde voorziening het meest aangewezen is. Overigens is niet duidelijk waarom voor de groep minderjarigen afstemming tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van VWS noodzakelijk is. Hier lijkt primair de verantwoordelijkheid te liggen bij de minister voor Jeugd en Gezin. Een aandachtspunt voor de gesloten jeugdzorg is daarnaast (gebrek aan) capaciteit.

Voorbeelden van categoriaal opgezette voorzieningen zijn de opvanglocatie Asja van Fier Fryslan voor meisjes van 14–24, en De Roggeveen en MEISSA van het Amsterdams Coördinatiecentrum Mensenhandel, waar specifieke deskundigheid en methodiek aanwezig is. In januari 2008 is voorts de *pilot* beschermde opvang van start gegaan, voor twee jaar. Met die *pilot* wordt geprobeerd om bescherming te bieden aan minderjarige vreemdelingen die mogelijk blootstaan aan het risico van verdwijning en uitbuiting. Ook deze opvang is kleinschalig.

Er is ook een tendens naar de vorming van particuliere opvangaccommodaties voor met name minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er kleven risico's aan deze initiatieven, hoe lovenswaardig ze op zichzelf wellicht ook zijn. Voor de opvang is specifieke deskundigheid nodig, en een professionele context. Ondeskundigheid kan in deze doelgroep veel extra schade berokkenen.

15.4.2 Bijzondere risicogroepen

In Hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan enkele groepen die in het bijzonder risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Het betreft onder meer vrouwen uit de La Stradalanden, vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten. Bijzondere aandacht is ook aangewezen voor Romakinderen. Het is niet eenvoudig om adequaat te reageren op signalen van mensenhandel met betrekking tot deze groep kinderen, onder meer vanwege hun specifieke culturele context, de juridische complexiteit van de pro-

blematiek, het risico op stigmatisering van de Roma als groep, mogelijke betrokkenheid van de ouders bij de uitbuiting, en het ontbreken van een regisserende partij tussen de instanties die betrokken kunnen zijn bij de problematiek. Duidelijk is in elk geval dat de problemen alleen pro-actief, en vanuit een Europees perspectief, zinvol kunnen worden benaderd.

15.4.3 Registratie

De taak om een landelijke registratie te voeren van (vermoedelijke) slachtoffers is neergelegd bij CoMensha. De registratie is echter onvoldoende volledig, en moet beter. Hiervoor heeft het Ministerie van Justitie extra middelen ter beschikking gesteld aan CoMensha. In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft CoMensha inmiddels een projectplan ingediend voor de verbetering van de registratie. Het plan voorziet er onder meer in dat samen met de aanleverende instanties wordt vastgesteld welke gegevens moeten worden geregistreerd. Ook wordt ingezet op het verwerven van commitment voor het daadwerkelijk aanleveren van deze gegevens.

15.4.4 Zorgcoördinator

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg.

Nog lang niet alle regio's kennen een zorgcoördinator. Het Plan van Aanpak van de Task Force voorziet in het stimuleren van gemeenten een regionale zorgcoördinator aan te stellen.

15.4.5 Schadevergoeding

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als innende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken.

Ook uit Hoofdstuk 11 blijkt dat het *krijgen* van schadevergoeding voor slachtoffers zeer moeizaam is. Hoewel een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, biedt de procedure geen garantie voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel in het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegelicht dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven hieronder zullen vallen zal nader bij AMvB worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.

15.4.6 Het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds kijkt bij de beoordeling van aanvragen van slachtoffers (tot nu toe allen slachtoffer van seksuele uitbuiting) met name in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot het verrichten van seksuele handelingen met derden. Omstandigheden die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling. In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen waarvan er zijn 18 toegekend; in 2008 zijn 19 aanvragen ingediend waarvan er één is afgewezen omdat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van verklaringen van het slachtoffer en nader onderzoek door SGM.

In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force wordt een actieplan opgesteld om het gebruik van het SGM te vermeerderen.

15.5 B9 en voortgezet verblijf (B16/7)

15.5.1 Duidelijkheid over de B9-regeling en de bijbehorende afspraken

De B9-regeling houdt niet alleen zekere rechten in voor slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie, maar evenzeer voor slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren. Ten aanzien van de identificatie van slachtoffers van 'overige uitbuiting' was de regeling echter niet geheel helder geformuleerd. De desbetreffende passages zijn, zonder wijziging van het beleid, in april 2009 verduidelijkt. Dit is een belangrijke verbetering. Overheidsinstanties lijken immers, met name als het gaat om uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig te (h)erkennen, en niet altijd te weten hoe de B9-regeling moet worden toegepast. Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten, maar ook de Arbeidsinspectie de vreemdeling direct moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek. Daarnaast vermeldt de Aanwijzing mensenhandel, bedoeld voor OM en politie, dat slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha moeten worden gemeld in verband met opvang en zorgcoördinatie. Het moet echter ook voor andere instanties zoals de Arbeidsinspectie en de SIOD duidelijk zijn dat zij slachtoffers moeten aanmelden bij CoMensha, en hoe dat moet gebeuren. In de B9-regeling is aangegeven dat het aanbeveling verdient bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht te besteden aan mensenhandel, en dat voorbereidingen moeten worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaand aan de acties contact worden opgenomen met CoMensha. Deze informatie ontbreekt echter in de Aanwijzing mensenhandel van het OM.

Om op dit punt elk misverstand te voorkomen, moet het duidelijk zijn dat alle overheidsdiensten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel melden bij CoMensha. Dit houdt dus in dat

- niet alleen politie en OM melden, maar ook alle andere betrokken diensten
- niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
- niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld

Het is van groot belang dat alle relevante overheidsinstanties op de hoogte zijn van de (beleids)regels en de bijbehorende afspraken, en hetzelfde beleid voeren. Uiteraard moet wel worden afgestemd welke overheidsinstantie zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Dit kan met concrete afspraken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd.

Het komt ook voor dat verwarring bestaat over verschillen in de B9-regeling tussen slachtoffers en getuige-aangevers, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de IND moet besluiten over een verblijfsaanvraag.

Er blijkt regelmatig van overlapping tussen de rechtsgebieden strafrecht en vreemdelingenrecht, waarbij opvalt dat kennis over die rechtsgebieden over en weer node wordt gemist.

15.5.2 ‘Kansloze’ B9-aanvragen

Er zijn slachtoffers die bij hun aangifte maar weinig informatie verstrekken, waardoor de zaak uiteindelijk niet succesvol kan worden opgelost. Deze aangiften kosten politie en OM veel capaciteit, omdat elke mensenhandelzaak moet worden aangepakt. Er is het vermoeden dat soms van de mogelijkheden van de B9-regeling gebruik wordt gemaakt zonder dat sprake is van daadwerkelijk slachtofferschap, als een laatste middel om voortgezet verblijf te verwerven. Er moet echter wel zorgvuldig met elke aangifte worden omgesprongen, omdat slachtoffers nu eenmaal lang niet altijd gemakkelijk te herkennen zijn. Voor de moeilijkheid dat enerzijds recht moet worden gedaan aan de grote belangen van daadwerkelijke slachtoffers, en dat anderzijds het eventuele oneigenlijke gebruik van de regeling, met daaraan vastgekoppeld het gebruik van opvang- en hulpvoorzieningen, een groot beslag legt, is geen pasklare oplossing voorhanden. Wel kan het zeer zinvol zijn om alle omstandigheden rond het doen van aangiften nader in kaart te brengen. In dit verband is het te betreuren dat het onderzoek ‘Mensenhandel. Keten-, slachtoffer- en kennisperspectief’ dat was geïnitieerd door het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), niet is voortgezet. Het is een goede zaak dat het Openbaar Ministerie een praktisch stappenplan heeft uitgewerkt, waarin is aangegeven welke concrete handelingen worden verricht vanaf het houden van een informatief gesprek tot aan de beslissing tot sepot dan wel verder onderzoek.

Verwacht kan worden dat het introduceren van categorale opvang en het regelen van adequate rechtshulp, de bereidheid van het doen van aangifte door slachtoffers zal vergroten.

15.5.3 Koppeling verblijfsrecht aan aangifte/medewerking strafproces

Het verlenen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan slachtoffers en getuigen van mensenhandel is gekoppeld aan medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek.

De vreemdeling wordt erover geïnformeerd dat hij of zij direct aangifte kan doen of anderszins medewerking kan verlenen aan de opsporing, maar dat dit ook mogelijk is na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing daarover *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling.

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongehoofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen. Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het meedelen van concrete feiten. Bij het bepalen of sprake is van een geringe aanwijzing van mensenhandel moet derhalve niet alleen worden gekeken vanuit het perspectief of er voldoende opsporingsindicaties zijn, maar ook vanuit het perspectief dat moet worden gespeurd naar signalen van slachtofferschap.

15.5.4 Beklagzaken

Na ontvangst van het bericht van niet verdere vervolging moet de vreemdeling binnen veertien dagen aan de politie laten weten of tegen dat besluit beklag zal worden gedaan bij het hof ingevolge artikel 12 Sv. Onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot het gegeven dat voor de beklagtermijn als zodanig ingevolge art. 12 Sv geen termijn geldt (tenzij sprake is van een kennisgeving van niet verdere vervolging; dan is de termijn drie maanden). De termijn van twee weken waarbinnen de politie moet worden geïnformeerd over het wel of niet indienen van beklag, genoemd in de B9-regeling, is alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties. Deze termijn zegt niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Uit het door BNRM uitgevoerde onderzoek naar klaagschriften met betrekking tot mensenhandel komt naar voren dat het beklag in 43 van de 44 onderzochte beklagzaken werd afgewezen. Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het hof is dan ook overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Dit is mogelijk een voorbeeld voor andere gerechtshoven. De doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.

15.5.5 Voortgezet verblijf (B16/7 Vc)

De wijzigingen die sinds augustus 2006 zijn aangebracht in de regeling van voortgezet verblijf na de B9-regeling hielden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regelgeving en met de wens het beleid te versoepelen. Het aangepaste beleid betekent een vereenvoudiging voor zowel de IND als slachtoffers, en de verwachting dat het leidt tot minder lange onzekerheid voor slachtoffers lijkt gerechtvaardigd. Wel blijken zich in de praktijk nogal wat uitvoeringsproblemen voor te doen. Eén knelpunt is de informatieverstrekking tussen de autoriteiten betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandel (politie en OM), de IND en de vreemdeling of haar gemachtigde. IND-ambtenaren moeten soms veel moeite doen om te achterhalen wat de stand van zaken of de uitkomst is van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in de mensenhandelzaak. Voor slachtoffers geldt dat de informatie van wezenlijk belang kan zijn gelet op de mogelijk verstrekken gevolgen voor hun verblijfstatus. Zowel de Vc als de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal verplicht de officier van justitie om zodra de strafzaak wordt geseponneerd of de uitspraak onherroepelijk is, de IND alsmede het slachtoffer hiervan in kennis te stellen. Dit voorschrift wordt niet altijd nageleefd. In het bijzonder wanneer de mensenhandel niet (verder) wordt vervolgd, bestaat er vaak miscommunicatie. De dossiers getuigen van verwarring omtrent de kennisgeving aan betrokkene en de voorwaarden gesteld aan het doen van beklag.

Op dit punt zou de zorgcoördinator overigens een goede functie kunnen vervullen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op de a-grond in B16/7 (een veroordeling voor mensenhandel dan wel voor een ander misdrijf waarbij mensenhandel onderdeel vormde van de tenlastelegging – waardoor wordt aangenomen dat in rechte vast staat dat terugkeer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt) moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Sinds de wijziging van de B16/7 is het zwaartepunt van de beslissing over het slachtofferchap verschoven van de rechter naar de officier van justitie, nu ook vrijspraak terzake mensenhandel, maar veroordeling voor andere ten laste gelegde feiten, een grond voor voortgezet verblijf vormt. In de praktijk blijkt dat slachtoffers lang in onduidelijkheid verkeren omtrent de beslissing over het aangevraagde voortgezet verblijf, terwijl op het moment van vervolging al duidelijk is dat zij door het OM als slachtoffer worden gezien. Op het gebied van tijd en zekerheid zou winst behaald kunnen worden voor het slachtoffer door de regeling in die zin aan te passen dat een aanvraag voor voortgezet verblijf kan worden ingediend op het moment dat het OM besluit tot dagvaarding van verdachte over te gaan. Deze praktische wijziging zou wellicht ook een stimulerende rol kunnen hebben op de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen met voldoende opsporingsindicaties om een (succesvolle) vervolging te starten. Wel moeten er dan waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te

zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging.

Om bij te dragen aan een betere beoordeling van de vraag of een slachtoffer om veiligheidsredenen voortgezet verblijf moet worden toegestaan spraken ketenpartners in 2005 af dat er veiligheidsdossiers zouden worden opgebouwd. In de praktijk blijkt echter nog niet van de opbouw van veiligheidsdossiers. Evenmin blijkt dat de IND ten behoeve van een risico-analyse (standaard) eigen onderzoek verricht alvorens te beslissen op de vraag of terugkeer naar het land van herkomst van een slachtoffer gevegd kan worden.

De beschikkingen van de IND waarmee voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard wordt toegestaan, geven doorgaans geen inzicht in de achterliggende belangenafweging;

15.6 Slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel

In internationale wet- en regelgeving is er veel aandacht voor de problematiek van slachtoffers van mensenhandel die tevens een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan worden verdacht en het daarmee verband houdende beginsel dat zij daarvoor in bepaalde omstandigheden niet behoren te worden vervolgd of gestraft (*non punishment*-beginsel). Duidelijk is tegelijkertijd dat de reikwijdte van dit beginsel nog niet is uitgekristalliseerd, zoals blijkt uit de uiteenlopende definities van het beginsel in de verschillende internationale instrumenten. *Non punishment*-bepalingen in internationale instrumenten die louter zien op migratiegerelateerde criminaliteit zijn erg beperkt en dekken niet de problematiek van slachtoffers mensenhandel die in een mensenhandelsituatie bij verschillende typen strafbare feiten betrokken kunnen zijn. Zo komt uit zowel de in Nederland bestudeerde casus als ook uit casus in enkele omliggende landen naar voren dat slachtoffers van mensenhandel in een mensenhandelsituatie bij een verscheidenheid van delicten betrokken kunnen zijn.

In Nederland is niet gekozen voor het opnemen van een specifieke *non punishment*-bepaling voor slachtoffers die tevens verdachte zijn. Wel zijn er verschillende mogelijkheden in Nederland om deze verdachte slachtoffers niet te vervolgen, dan wel niet te bestraffen. Bij de invulling van het *non punishment*-beginsel in de Nederlandse rechtspraktijk kan worden gekeken naar de invulling die aan het beginsel is gegeven in de diverse internationale rechtsinstrumenten. Om van de mogelijkheden die voortvloeien uit het *non punishment*-beginsel gebruik te kunnen maken is het echter wel van belang dat slachtoffers ook binnen de gehele keten van betrokken instanties als zodanig geïdentificeerd worden. In de praktijk blijkt het moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren, in het bijzonder wanneer het gaat om slachtoffers die in eerste instantie verdachte zijn van een (in de mensenhandelsituatie gepleegd) strafbaar feit. Bovendien kan het risico van vervolging als consequentie hebben dat verdachte slachtoffers van mensenhandel zichzelf eerder als dader dan als slachtoffer identificeren en zij geen aangifte doen. Zelfs indien iemand wordt ge-

identificeerd als slachtoffer, blijkt in de praktijk dat niet alle betrokken actoren op de hoogte zijn van het bestaan van juridische mogelijkheden om het slachtoffer niet te bestraffen of te vervolgen. Bewustzijn van de problematiek en kennis van de juridische mogelijkheden zijn dan ook van belang om toepassing van uit het *non punishment*-beginsel voortvloeiende mogelijkheden voor slachtoffers in de praktijk in te zetten.

Uitbuiting in de criminaliteit is een vorm van mensenhandel die nog niet altijd als zodanig wordt herkend. Bij uitbuiting in de criminaliteit zijn bij BNRM met name casus bekend van onder dwang of druk van de mensenhandel gepleegde overtredingen van de *Opiumwet*. Zo worden slachtoffers van loverboys en andere mensenhandelaren soms gedwongen om drugsgerelateerde delicten te plegen. Minderjarigen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting in de criminaliteit; met name diefstallen en drugsdelicten lijken in deze categorie slachtoffers vaker voor te komen dan andere delicten. Dit kan te maken hebben met een ander sanctiestelsel voor minderjarigen.

Van belang is dat men zich ervan bewust is dat door slachtoffers gepleegde strafbare feiten niet altijd onder dwang van de mensenhandelaar zijn gepleegd. Soms pleegt een slachtoffer een strafbaar feit, zoals een winkeldiefstal, om op die manier aan de mensenhandelaar te ontsnappen, zoals dat in Engeland is voorgevallen. In Oostenrijk speelde een casus waarin een slachtoffer haar paspoort vernielde om dezelfde reden. De aanpak van deze problematiek is een aandachtspunt.

Door slachtoffers tijdens de mensenhandelsituatie gepleegde strafbare feiten kunnen naast strafrechtelijk gevolgen, ook gevolgen hebben voor hun vreemdelingenrechtelijke status. Zo is bij BNRM een casus bekend van een veroordeeld slachtoffer dat geen B9-verblijfsvergunning kreeg terwijl zij wel alle medewerking verleende aan het strafrechtelijk onderzoek naar haar mensenhandelaren die voor dit feit ook veroordeeld werden.

Een ander knelpunt is dat slachtoffers die tevens dader zijn en als zodanig veroordeeld, als vreemdelingen het risico lopen om ongewenst verklaard te worden en als gevolg daarvan in vreemdelingendetentie te worden geplaatst en te worden uitgezet. De mogelijke vreemdelingenrechtelijke consequenties voor de verblijfsstatus van slachtoffers die tevens dader zijn, zijn dan ook een punt van zorg.

15.7 Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel (in de seksindustrie)

Er zijn enkele goede ontwikkelingen in gang gezet. In het kader van de maatregelen van de Task Force Aanpak Mensenhandel om het toezicht op de prostitutiesector te versterken wordt in samenspraak met BZK en gemeenten een protocol/handleiding Toezicht vergunde prostitutiesector opgesteld.

15.7.1 Prostitutiesector

Sinds de legalisering van prostitutie is sprake van drie sectoren, te weten de illegale, de legale vergunde, en de legale onvergunde sector. Het wel geopperde idee om de vergunde sector in te perken, is op zichzelf, dus zonder flankerende maatregelen, geen effectief middel om mensenhandel en misstanden tegen te gaan. Dit zou immers kunnen leiden tot verschuivingen naar illegale vormen van prostitutie, waarop het moeilijker is zicht te houden en beleid te voeren.

De (illegale) prostitutiesector kent diverse verschijningsvormen en de ontwikkelingen in die sector volgen elkaar snel op. Voor een effectieve bestrijding van de uitwassen daarvan in de vorm van mensenhandel is een geïntegreerde aanpak nodig, waarbij niet alleen strafrechtelijke maar ook bestuurlijke middelen worden ingezet. Een aangrijppingspunt daarvoor is het gegeven dat uitbuiting in de (illegale) prostitutie op vele plaatsen ook onbewust wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door hotels. Daarop kunnen nieuwe maatregelen worden ingezet. De ervaring leert wel dat wanneer één vorm van prostitutie wordt aangepakt vrijwel onmiddellijk verschuivingen optreden naar andere delen van de prostitutiesector.

Het is een algemeen geaccepteerde gedachte dat het beleid er mede op moet worden afgestemd prostitutees meer mogelijkheden te bieden om over hun eigen leven te beschikken, zodat zij minder snel het slachtoffer van mensenhandel worden. Hierbij past wel de kanttekening dat dit verband nauwelijks een rol speelt in die gevallen waarin de mensenhandelaren grove dwangmiddelen gebruiken.

Aandachtspunt bij het treffen van maatregelen is dat veel prostitutees geen Nederlands spreken.

15.7.2 Prostitutiebeleid en bestuurlijke handhaving

Het eerdergenoemde effect dat het aanpakken van vormen van uitbuiting in de prostitutie snel leidt tot verplaatsing van de illegale activiteiten, wordt nog versterkt doordat de gemeenten zelf hun eigen prostitutiebeleid mogen bepalen. Daardoor is het beleid ten aanzien van de prostitutiesector niet uniform. Zo zijn bepaalde prostitutievormen in de ene gemeente wel en in de andere niet vergund. Ook geven nog lang niet alle gemeenten voldoende invulling en sturing aan het prostitutiebeleid en aan de bestuurlijke handhaving. De terughoudende opstelling van de VNG werkt hierin niet bevorderend. Vooral kleinere gemeenten zijn soms terughoudend in de aanpak van mensenhandel, omdat de urgentie niet wordt gezien, of omdat de mogelijkheden van de gemeente gering worden ingeschat.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van een adequaat prostitutiebeleid. De politie speelt daarin een belangrijke rol wat betreft het toezicht en de bestrijding van illegale prostitutie. In veel gemeenten is de taakverdeling tussen gemeente en politie op dit punt niet duidelijk. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

Ook andere instanties hebben een rol bij het toezicht. Naast de gemeenten zelf zijn dat bijvoorbeeld de brandweer, de Belastingdienst, en de Arbeidsinspectie. Er zijn nogal wat signalen dat niet alle betrokkenen hun (toezichts)taken in de prostitutiesector goed uitoefenen. Hierdoor worden deze extra ‘ogen en oren’ gemist; dat is te betreuren voor een sector die nu eenmaal zeer gevoelig is voor mensenhandel, waarvan de bestrijding erg afhankelijk is van signalen. Illegale prostitutie is vaak moeilijk te constateren, alleen al omdat moeilijk te bewijzen is dat feitelijk seksuele handelingen met derden tegen betaling plaatsvinden.

De (bestuurlijke) controle is vooral lastig bij vormen van prostitutie die zich buiten clubverband afspelen, zoals de escort en de via het internet aangeboden prostitutie. Voor de controle op escorts lijkt de effectiviteit van de arbeidsintensieve zogenoemde hotelprocedure te zijn afgenomen, wellicht omdat de werkwijze te bekend is geraakt. Het is de vraag of er hoe dan ook wel mogelijkheden zijn om controle uit te oefenen op de escortbranche. Overigens garandeert de controle op de vergunde prostitutiebedrijven niet dat mensenhandel daar is uitgebannen. De bestuurlijke controles in de prostitutiesector worden ook niet altijd goed uitgevoerd. Oppervlakkige controle van bijvoorbeeld alleen de papieren van de prostituees brengt geen uitbuiting aan het licht. Daarvoor zijn gesprekken nodig in een veilige setting. Het Convenant Erotiekadvertenties waarbij plaatsers van erotiekadvertenties hun vergunning- of BTW-nummer in de advertentie vermelden, werkt nauwelijks remmend op uitbuiting omdat de reikwijdte te gering is (alleen een deel van de geschreven pers), en omdat de nummers niet worden gecontroleerd.

15.7.3 Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit/mensenhandel

Het instrument van de bestuurlijke rapportage, ofwel de schriftelijke mededeling van de politie aan het bestuur van een gemeente dat zij in het kader van haar strafrechtelijke taakuitoefening is gestuit op voor de gemeente relevante feiten en omstandigheden voor de uitvoering van het mensenhandelbeleid, werkt niet optimaal. Bij de politie lijkt onvoldoende capaciteit aanwezig om kwalitatief goede rapportages op te stellen. De gemeenten treffen in de rapportages veelal geen informatie aan waarop concreet acties kunnen worden gebaseerd. Ook spelen de gemeenten op hun beurt informatie die de politie goed zou kunnen gebruiken niet altijd door naar de politie.

15.7.4 Integrale aanpak

De programmatische aanpak waarbij op systematische wijze wordt samengewerkt met ketenpartners is nuttig en noodzakelijk, maar de uitvoering behoeft verbetering, zo is gebleken tijdens de uitvoering van een aantal projecten, de zogenoemde proeftuinen. In de praktijk komt de medewerking van partnerorganisaties niet altijd van de grond of niet op de manier zoals beoogd. Vaak is onduidelijk wat er precies wordt verlangd, of past hetgeen wordt verwacht niet binnen de prioriteiten van de eigen organisatie. Met name kennis over bedrijven of instanties die onbewust een rol spelen in de mensenhandel is daardoor nauwelijks naar

boven gekomen. De integrale aanpak van mensenhandel komt onder meer niet overal van de grond, omdat de betrokken partners mensenhandel niet als probleem percipiëren en daarom niet bereid zijn te investeren in een gezamenlijke aanpak. Zelfs daar waar de integrale aanpak wel van de grond komt zijn partners soms terughoudend. Overigens is er geen overzicht over het hanteren van een integrale aanpak; onbekend is hoeveel gemeenten een ketenaanpak mensenhandel hebben, wat de overeenkomsten en verschillen daartussen zijn en hoe effectief ze zijn.

Een zorgcoördinator mensenhandel wordt in diverse politieregio's node gemist.

15.8 Opsporing

15.8.1 Beleid en organisatie

Mensenhandel heeft in de praktijk niet in alle politiekorpsen de beoogde prioriteit. Het Referentiekader mensenhandel (2008) van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie bevat bruikbare richtlijnen voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel bij de politie, en het verdient dan ook ten zeerste aanbeveling dat alle korpsen deze richtlijnen in de praktijk brengen. Het is evenwel niet duidelijk of en hoe de korpsen eraan worden gehouden. Mogelijk wordt hier in de volgende Korpsmonitor (2009/2010) aandacht aan besteed.

In het LEM wordt strategische en beleidsmatige informatie gedeeld tussen de korpsen. Vanaf 2007 komen in het LEM niet langer de experts van alle korpsen bijeen, maar een selectie (afwisselend met en zonder externe partners). Daarmee dreigt het LEM de nuttige functie van aanjager en motivator van korpsen te verliezen.

15.8.2 Signalering en opsporing

Het is vaak moeilijk om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te identificeren. In elk geval is van belang dat alle kenbare signalen worden opgevangen. Het is goed mogelijk dat dit nog lang niet optimaal gebeurt. Onduidelijk is echter op welke schaal. Voor een adequate signalering van mensenhandel is het van belang dat zowel burgers als medewerkers in alle geledingen van organisaties die met mensenhandel te maken kunnen krijgen (inclusief de politie) weten wat mensenhandel is, slachtoffers kunnen herkennen en weten hoe te handelen in geval van een vermoeden van mensenhandel. Zover is het nog niet. Het signalerend vermogen van verschillende instanties - zoals gemeenten, IND, Kamer van Koophandel, politie, medici, exploitanten van seksinrichtingen, hulpverleners en anderen is nog voor verbetering vatbaar.

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen (onder meer seksuele uitbuiting, niet-seksuele uitbuiting, loverboyproblematiek), die (deels) een andere aanpak vergen. Vooral de aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie staat nog in de kinderschoenen en vereist in

sommige gevallen ook een attitudeverandering bij betrokken organisaties (vreemdelingenpolitie, IND en DT&V). Het moet nog gemeengoed worden dat ook in sectoren buiten de seksbranche zeer ernstige vormen van mensenhandel kunnen voorkomen, en dat de signalering en opsporing daarvan evenzeer prioriteit en aandacht verdienen. Wat betreft de prioritering door de politie: politiekorpsen moeten voortdurend keuzen maken. Deze keuze voor de inzet van capaciteit valt niet altijd ten gunste van de aanpak van mensenhandel uit. Het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche kost ook capaciteit en wordt niet overal – zoals afgesproken – door de gemeenten gefaciliteerd. Het gevolg is dat in voorkomende gevallen signalen van mensenhandel niet worden onderzocht en opsporingsonderzoeken blijven liggen.

Veel korpsen hebben voor de opsporing van mensenhandel een gespecialiseerd mensenhandelteam, maar ook andere onderdelen (bijvoorbeeld de districtsrecherche) voeren opsporingsonderzoeken uit. Het is duidelijk te zien dat daar soms kennis en expertise op het gebied van mensenhandel ontbreekt. In regio's zonder een gespecialiseerd mensenhandelteam wordt informatie over mensenhandel niet altijd goed verzameld en lijkt het moeilijker om mensenhandlonderzoeken te (laten) draaien. Er zijn niet altijd mensenhandel-gecertificeerde rechercheurs beschikbaar om aangiften op te nemen.

Het is niet alleen lastig om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, maar ook om hun medewerking te verkrijgen bij de opsporing en vervolging. Slachtoffers kennen een lage aangiftebereidheid en aangiften bevatten soms maar heel weinig opsporingsindicaties. Om succesvolle opsporing mogelijk te maken is het van belang ook gebruik te maken van alternatieve oplossingsstrategieën, zoals de zogenoemde artikel-27-stapeling. Daarnaast moet financieel rechercheren, zoals aangegeven in de Aanwijzing mensenhandel, standaard onderdeel vormen van het opsporingsonderzoek.

Mensenhandel manifesteert zich altijd lokaal, maar is in veel gevallen internationaal georganiseerd. De politiesamenwerking met andere landen is derhalve belangrijk. Toch is daarover maar weinig bekend.

Daarnaast bestaan er knelpunten in de internationale samenwerking, bijvoorbeeld als gevolg van verschillen in rechtssystemen en belangen. Ook vergt internationale samenwerking veel tijd.

15.8.3 Informatie en opvolging

Voor de opsporing van mensenhandel is van belang dat gebruik gemaakt wordt van informatie die bij diverse andere (keten)partners beschikbaar is, vanzelfsprekend wel met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De aanpak van mensenhandel lijdt evenwel onder allerlei drempels ten aanzien van de uitwisseling van informatie. Het betreft deels technische drempels, bijvoorbeeld op het vlak van geautomatiseerde systemen. Voor een ander deel zijn de moeilijkheden ook terug te voeren op attitude. Vanwege het belang van de informatie/uitwisseling is het zaak deze drempels zoveel mogelijk weg te nemen.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat fungeert als het landelijke informatiepunt waaraan informatie over mensenhandel kan worden aangeleverd door alle instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening, functioneert niet naar tevredenheid. Enerzijds wordt niet alle informatie aangeleverd, en anderzijds wordt de wel beschikbare informatie onvoldoende geanalyseerd en verwerkt. De tegenvallende output is weer niet bevorderlijk voor de motivatie om informatie te leveren. In opdracht van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een studie verricht naar de informatie-uitwisseling tussen met name politiekorpsen en EMM) resulterend in het rapport *Trade; you 'll pay for this*. Als uitvloeisel hiervan zullen ten behoeve van de verbetering van de informatieuitwisseling de RIEC's van Rotterdam en Groningen als *pilot-RIEC's* fungeren voor de koppeling tussen de RIEC's en het EMM.

De internationale uitwisseling van politie-informatie wordt steeds belangrijker. Door samenvoeging en analyse van operationele informatie uit verschillende landen kan inzicht worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de bestrijding daarvan. Deze taak ligt binnen de EU bij Europol, maar de informatie-uitwisseling via Europol verloopt niet optimaal. Nederland kan het zijne doen door zich te houden aan de afspraken over het aanleveren van informatie aan Europol.

15.8.4 Slachtoffers

Uiteraard heeft de politie zorgtaken voor de slachtoffers van mensenhandel met wie zij in het kader van de opsporing te maken krijgt. De slachtoffers moeten worden opgevangen. De politie loopt er in de praktijk tegenaan dat er een tekort is aan (geschikte) opvangplekken en dat de desbetreffende hulpverleninginstellingen soms moeilijk bereikbaar zijn. Ook moet de politie slachtoffers goed informeren over mogelijkheden en rechten, en de gelegenheid geven om aangiften te doen. Er zijn nogal wat signalen dat slachtoffers die aangifte willen doen, hiertoe niet altijd of laat in de gelegenheid worden gesteld door de politie, en dat slachtoffers slecht worden geïnformeerd over het verloop van het politieonderzoek.

15.9 Verdachten en daders

15.9.1 Opvallende cijfers

Nederlanders vormden (in 2007) de grootste groep verdachten (95 van de totaal 280 verdachten), en de grootste groep veroordeelden (24 van de totaal 73 veroordeelde mensenhandelaren). Dit illustreert nog eens dat mensenhandel niet noodzakelijk internationale kenmerken heeft.

Opvallend is dat 30% van de verdachten, en 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet gedetineerd was.

15.9.2 Loverboymethode

Mensenhandelaren passen hun methodiek snel aan wanneer de omstandigheden veranderen, of in reactie op verscherpte maatregelen van de overheid. Een voorbeeld is de zogenoemde loverboymethode. Het beeld van een jonge jongen die in Nederland met verleidingstactieken kwetsbare jonge Nederlandse meisjes zodanig aan zich bindt dat hij ze in de prostitutie voor hem aan het werk kan zetten, is niet meer zo eenduidig. Het gaat niet alleen meer om jonge jongens, noch uitsluitend om kwetsbare jonge meisjes, noch slechts om verleidingstechnieken; de methoden worden ook gebruikt in grensoverschrijdende mensenhandel, en ook in uitbuiting buiten de seksindustrie. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. Het is een gemis dat uit de gegevens van het Openbaar Ministerie onvoldoende informatie is te halen omtrent de mate van gebruik van met name de loverboytechnieken.

15.9.3 *Facilitators*

Niet alleen is de bestrijding van mensenhandel afhankelijk van signalen van personen en instanties die al dan niet toevallig met mensenhandel te maken krijgen, maar ook speelt een belangrijke rol dat tal van personen en instellingen bewust of onbewust meewerken aan mensenhandel, door die (in)direct mede mogelijk te maken. In de bekende zaak Sneep regelde een ‘adviesbureau’ de administratieve zaken en organiseerde een vastgoedbedrijf auto’s, mobiele telefoons en huisvesting. Artsen voerden borstvergrotingen en abortussen uit. Tatoeëerders zetten bij de betrokken vrouwen tatoeages.

Beroepsgroepen die betrokken kunnen raken bij georganiseerde criminaliteit zijn bijvoorbeeld taxichauffeurs, advocaten, notarissen, medewerkers van reisbureaus en hotels, en bouwers van internetsites. Verwijtbare betrokkenheid in enge zin (opzettelijk) komt maar weinig voor, in tegenstelling tot het niet in acht nemen van zorgvuldigheidsnormen (verwijtbare betrokkenheid in ruime zin). Naast deze private partijen kunnen ook hulpverleners, gemeenten, de Kamers van Koophandel, de IND, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de politie een rol spelen.

Door toepassing van het zogenoemde barrièremodel kan worden nagegaan welke randvoorwaarden voor mensenhandel kunnen worden weggenomen; daarbij komen de bewuste en onbewuste facilitatoren ook in beeld.

15.9.4 Internet

Speciale aandacht is nodig voor het ontwikkelen van methoden voor het tegengaan van de vele faciliterende mogelijkheden van het internet, waarmee mensenhandelaren hun misdaden gemakkelijk kunnen plegen en daarbij eenvoudig buiten schot kunnen blijven.

15.9.5 Pekari en Koolvis

Het project Pekari en aansluitend de Koolvis-zaak zijn in verschillende opzichten innovatief. Zo heeft nog niet eerder internationale samenwerking op deze schaal plaatsgevonden, waarbij voor het eerst succesvol is samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (in de vorm van de organisatie NAPTIP). Dit heeft er voor gezorgd dat waarschijnlijk de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen, in plaats van slechts een (vervangbaar) deel van de organisatie. Daarnaast is op een creatieve manier geanticipeerd op de culturele context waarin de Nigeriaanse mensenhandel plaatsvindt, door middel van het inzetten van een Nigeriaanse dominee. Echter, één van de knelpunten van de (Nigeriaanse) mensenhandel blijft het ‘waterbed-effect’. Mensenhandelorganisaties kennen geen grenzen, waardoor een effectieve bestrijding ook grensoverschrijdend dient te zijn.

15.10 Het Openbaar Ministerie en vervolging

Het Openbaar Ministerie heeft ook in de afgelopen jaren duidelijk ambities getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht. Mensenhandelzaken komen echter niet vanzelf op het bord van het Openbaar Ministerie. Om de ambities te verwezenlijken moet het Openbaar Ministerie gericht investeren in het verwerven van zaken. Om die reden is mensenhandel opgenomen in intensiveringsprogramma's. Binnen de nieuwe regio's zijn regio-officieren functioneel die voor 50% van hun tijd zijn vrijgesteld voor de bestrijding van mensenhandel. Deze regio-officieren hebben ook een rol bij de verwerking van mensenhandelzaken. Recentelijk is binnen het Functioneel Parket een portefeuillehouder mensenhandel aangesteld, en is ook een advocaat-generaal tot portefeuillehouder mensenhandel benoemd. Binnen het Openbaar Ministerie vindt afstemming plaats in het zogenoemde portefeuillehoudersoverleg.

Aandachtspunten zijn de zorg voor de continuïteit binnen het Openbaar Ministerie, vooral waar de gespecialiseerde officieren elkaar snel opvolgen, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In de uitvoeringspraktijk blijkt er soms toch weinig tijd te zijn. Het is van belang dat er naast de regio-officieren ook op lokaal niveau voldoende expertise en capaciteit beschikbaar is.

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd en op punten verduidelijkt.

Nu vanaf 2005 ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar zijn gesteld onder de noemer ‘mensenhandel’, is het relevant geworden om een cijfermatig beeld te hebben over het voorkomen van deze vormen van het delict. Door de redactie van artikel 273f Sr is het niet mogelijk om dat te destilleren uit OM-data op grond van de artikelleden en -subonderdelen. Wel is bekend dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betroffen, en dat zich nog geen zaken hebben voorgedaan betreffende de verwijdering van organen.

In 2008 leidden 61% van de strafzaken met betrekking tot mensenhandel tot een veroordeling. Over de jaren 2003 tot en met 2007 valt een neerwaartse trend op ten aanzien van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan vier jaar. Deze trend lijkt niet in de pas te lopen met een toenemend politiek bewustzijn van de ernst van het delict mensenhandel, hetgeen onder meer heeft geleid tot verhoging van de strafmaat per 1 juli 2009.

Voor het eerst zijn ook de gegevens over hoger beroep weergegeven. Van de 265 tussen 1997 en 2007 in hoger beroep behandelde zaken, waarvan mensenhandel onderdeel uitmaakte, volgde in 237 zaken (89%) een veroordeling (mede) wegens mensenhandel. Over de totale periode werd in 19% van de hoger beroepzaken een vrijheidsstraf van meer dan vier jaar opgelegd. Voor zaken in eerste aanleg werd bijvoorbeeld in 2007 in 5% van de zaken een gevangenisstraf van meer dan vier jaar opgelegd.

De beschikbare cijfers in Hoofdstuk 10 hebben betrekking op het optreden van het Openbaar Ministerie in een bepaald tijdvak (2003-2007). Deze systematiek houdt de beperking in dat geen inzicht wordt gegeven in de behandeling van zaken vanaf het begin tot het eind. Teneinde een dergelijk inzicht wel te verkrijgen is het derhalve wenselijk een zogenoemde cohort-analyse te verrichten.

Bij de Raad van de Rechtspraak is aandacht voor de vraag of concentratie van zaken bij gerechten plaats moet vinden. Mensenhandel wordt als één van de onderwerpen genoemd in dit kader.

15.11 Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie

Artikel 273f Sr is geen eenvoudig wetsartikel. De bepaling is veelledig en gelaagd. Bij de interpretatie en toepassing van deze bepaling is ook de internationale verdragsgeschiedenis van belang, evenals kennis van werkwijzen van daders en slachtofferproblematiek.

Het onderzoek naar Nederlandse jurisprudentie in mensenhandelzaken in de seksindustrie laat zien dat diverse juridische vraagstukken soms op een verschillende manier worden benaderd en dat ook de context van geweld, dwang, misleiding en de mogelijkheid van slachtoffers zich daaraan te onttrekken niet eenduidig worden beoordeeld. Verklaringen van slachtoffers, en met name de consistentie daarin, spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van het bewijs. Daarbij valt op dat de rechter soms zelf een verklaring zoekt voor de inconsistenties in verklaringen van slachtoffers. Dit duidt erop dat de rechter in deze gevallen rekening heeft gehouden met de specifieke problemen die spelen bij slachtofferverklaringen in mensenhandelzaken. Uit de kleine 200 bestudeerde vonnissen na januari 2007 gewezen, ontstaat een beeld dat, ook bij bewezenverklaring van dwangmiddelen, het Nederlandse prostitutiebeleid soms een rol lijkt te spelen bij de beoordeling van de vraag of een slachtoffer al dan niet redelijkerwijze een andere keuze had kunnen maken. Dat is wellicht verklaarbaar op grond van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake art. 273a (oud) Sr waarin de vergelijking werd gemaakt met 'de mondige Nederlandse prostituee'. Die vergelijking kan echter niet anders dan doelen op de situatie waarin die prostituee reeds *werkzaam*

is in de prostitutie, en kan geen rol spelen bij de beoordeling van de 'vrije keuze' om *in* de prostitutie *te gaan*. Het aantal vrijspraken in mensenhandelzaken is hoog, ook bijvoorbeeld in vergelijking tot het aantal vrijspraken in verkrachtingszaken. Anders dan verwacht komt uit het onderzoek naar voren dat dit slechts voor een deel het gevolg is van gebrek aan betrouwbare verklaringen van slachtoffers en getuigen.

Reeds een aantal jaren wordt over het opzetten van een leergang mensenhandel gesproken. Inmiddels zijn door de SSR een basis- en verdiepingscursus ontwikkeld. De oorspronkelijke opzet voor de leergang was een opbouw van zes cursusonderdelen, waarin ook de internationale regelgeving, de vreemdelingrechtelijke achtergrond, de maatschappelijke context en de juridische knelpunten aan de orde zouden komen met als slot een professionele ontmoeting. Dit is echter nog niet van de grond gekomen. Rechters nemen slechts incidenteel deel aan de reeds bestaande cursussen.

Er is binnen de ZM geen specialisatie voor mensenhandel. Binnen het OM is daar inmiddels door de aanstelling van regio-officieren van justitie wel toe overgegaan.

Het aantal mensenhandelzaken dat bij de rechtbanken wordt aangebracht, bedroeg de laatste jaren tussen de 100 en 150 per jaar. Dat leidt bij een verdeling over 19 rechtbanken niet tot het opbouwen en vasthouden van voldoende kennis en expertise. Concentratie van mensenhandelzaken zou expertisvorming en het behoud daarvan kunnen bevorderen.

Uit het BNRM-onderzoek blijkt dat zowel de strafeis als de strafmaat in mensenhandelzaken uiteen loopt. Vanuit de praktijk lijkt behoefte te bestaan aan oriëntatiepunten. In de zaak Sneep zijn voor het eerst uitgangspunten ten aanzien van de strafwaardigheid van mensenhandel geformuleerd, te weten acht tot tien maanden gevangenisstraf per slachtoffer, afhankelijk van de duur van de uitbuiting, de mate van het gebruikte geweld en de rol van de verdachte. Een periode van uitbuiting van negen maanden werd daarbij als 'relatief kort' beoordeeld. Het valt op dat strafverzwarende omstandigheden zelden expliciet worden benoemd, noch door het Openbaar Ministerie in de tenlastelegging, noch door de rechter in de kwalificatie. BNRM heeft de voorlopige hechtenis niet in het onderzoek betrokken. Wel bleek uit de vonnissen dat 30% van de verdachten én 28% van de veroordeelden ten tijde van de terechtzitting niet preventief waren gedetineerd. BNRM is voornemens hier nader onderzoek naar te doen.

Bestudering van strafvonnissen levert veel informatie op. Zo blijken de vonnissen uit 2007 vooral mensenhandelzaken te betreffen waarbij slachtoffers waren gedwongen in de prostitutie te werken in Nederland. Bijna driekwart van de veroordeelde daders vervulde de rol van pooier. De helft was betrokken bij het ronselen van slachtoffers en 35% bracht slachtoffers vanuit het buitenland naar Nederland. Ongeveer een kwart diende de slachtoffers te bewaken en iets minder dan een vijfde deel was belast met het vervoer van slachtoffers van en naar de werkplek. Een minderheid van de veroordeelden, 5%, was exploitant van een seksbedrijf. Voornoemde veroordeelde daders vervulden vaak meerdere rollen. Niet is te zien of het om vergunde, onvergunde, dan wel illegale seksbedrijven ging.

Uit de bestudeerde vonnissen blijkt voor het slachtoffer met name de materiële schade moeilijk te verhalen. Vaak gaat het hierbij om gedeerde inkomsten. In het merendeel van de vonnissen worden deze vorderingen (of dit gedeelte van de vordering) te ingewikkeld gevonden, en wordt het slachtoffer niet-ontvankelijk verklaard. Toch is een lichte verandering in de wat recentere uitspraken te zien, met name wanneer ter terechtzitting een financieel rapport voorhanden is. Dit financieel rapport wordt opgemaakt ten behoeve van de ontnemingsvordering. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat de ontneming niet altijd gelijktijdig met de hoofdzaak wordt aangebracht. Dit zou verbeterd kunnen worden. Ook zou het financieel rapport aan de rechter kunnen worden overgelegd ten behoeve van de beoordeling van de vordering van de benadeelde partij. Tot slot zou de vordering benadeelde partij, ingediend ter zake de behandeling van de hoofdzaak, ook aangehouden kunnen worden om tegelijk te dienen met de later aangebrachte ontnemingsvordering. Hiertoe zou de wet moeten worden aangepast.

Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat in de gevallen waarin een poging bewezen is verklaard, in feite meestal sprake was van een voltooid delict. Er zijn nauwelijks vervolgingen aangetroffen voor een ‘echte’ poging. Toch geeft de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging tot mensenhandel wel mogelijkheden om hier vaker toe over te gaan.

Het zou preventief kunnen werken als in een eerder stadium een succesvolle vervolging zou kunnen plaats vinden.

15.12 Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie

15.12.1 Signalering en perceptie van overige uitbuiting

De aandacht voor de signalering van overige uitbuiting is groeiende. Zo ontwikkelde het Ministerie van SZW de informatiekaart ‘Arbeid en uitbuiting’ om de bewustwording onder potentiële slachtoffers te vergroten. Echter, hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen in de signalering, opsporing, vervolging en berechting. Dit heeft met name te maken met perceptie en waardering van situaties als overige uitbuiting. De indruk bestaat dat overige uitbuiting wordt gezien als een ‘minder ernstige’ vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel niet af van de sector waarin deze plaatsvindt.

Het lijkt er voorts op dat de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting, temeer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven. Slachtoffers (van overige uitbuiting) worden niet altijd aangemeld bij CoMensha.

Het is duidelijk dat overige uitbuiting voorkomt. Op een exces moet dan ook adequaat worden gereageerd vanuit de hele keten van betrokken actoren.

15.12.2 Opsporing en vervolging van overige uitbuiting

Praktijk is echter dat opsporingsinstanties nog weinig zicht hebben op de problematiek van overige uitbuiting. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008 wordt de overige uitbuiting gekwalificeerd als witte vlek. Ook worden signalen van uitbuiting door betrokken instanties (AI, SIOD, (vreemdelingen)politie) niet altijd uitgewisseld. Het melden van signalen door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Bovendien wordt een combinatie van verschillende signalen van uitbuiting niet altijd gepercipieerd als potentiële mensenhandelzaak. Eerder waardeert men de omstandigheden als een aantal op zichzelf staande situaties van overtredingen van arbeids- en bestuurswetgeving. Doordat de verschillende betrokken instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de mogelijke uitbuitingszaak niet gezien.

Opsporingsinformatie wordt door het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket niet altijd opgepakt, c.q. resulteert niet altijd in een opsporingsonderzoek naar mensenhandel, terwijl de bestrijding van mensenhandel door het OM tot een prioriteit is benoemd. Het niet oppakken van signalen heeft ook te maken met het feit dat de reikwijdte van het bestanddeel uitbuiting in de rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor is het lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie om in te schatten welke situatie de rechter als mensenhandel zal kwalificeren.

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting is in opdracht van het OM, samen met de politie Zuid-Holland-Zuid, een proeftuin overige uitbuiting gestart.

Verschillende diensten binnen de AI hebben trainingen gevolgd over mensenhandel. Binnen de SIOD is de bestrijding van overige uitbuiting een speerpunt, en recentelijk werd het interne 'Programma versterking aanpak mensenhandel' door de SIOD ontwikkeld.

De certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd. Daarnaast heeft de Arbo-tak van de AI nog geen mensenhandeltraining gehad, terwijl ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden. Wel hebben WAV-inspecteurs en AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining gevolgd.

15.12.3 Wettekst

Het is niet voor het eerst dat de vraag rijst of de wettekst van art. 273f Sr moet worden aangepast om zo meer duidelijkheid te scheppen over de reikwijdte van overige uitbuiting. De wettekst is inderdaad niet eenvoudig. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat deze tekst bijna letterlijk is overgenomen uit internationale bepalingen. De memorie van toelichting bij

art. 273f Sr biedt weinig houvast aan de rechtspraak, waaraan de verdere invulling bewust is overgelaten. Bestudering van wetgeving en jurisprudentie in een aantal andere landen leert dat de rechtspraak in die landen met vergelijkbare problemen kampt, terwijl de wetgeving in de verschillende landen, hoewel in alle gevallen gebaseerd op het Palermo Protocol, op onderdelen uiteen loopt. Landen waarin overige uitbuiting al langere tijd strafbaar is gesteld (zoals België en de VS) hebben inmiddels veel ervaring met het vervolgen van deze vormen van mensenhandel. De Nederlandse rechter kan wellicht leren van vergelijkbare zaken in het buitenland. Een internationale databank van rechterlijke uitspraken zou uitkomst kunnen bieden. Een eventuele aanpassing van de wet zou de problemen met betrekking tot de interpretatie en waardering van wat overige uitbuiting is niet oplossen.

15.12.4 Jurisprudentie inzake overige uitbuiting

Hoewel de reikwijdte van het delict mensenhandel in de zin van overige uitbuiting in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd is, tekenen zich een aantal tendensen af in de jurisprudentie tot nu toe. Tot op heden leidden drie van de twaalf berechte zaken van overige uitbuiting tot een veroordeling terzake mensenhandel. De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de bestanddelen (oogmerk van) uitbuiting en het (dwang)middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele economie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op de vraag waar de rechter de grens trekt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren, als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Voor wat betreft het criterium dat het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen, leverde de subjectieve beleving van onvrijheid moeilijkheden op in een aantal vonnissen. Rechters lijken (nog) verschillend om te gaan met de vraag naar het eventuele, redelijke alternatief van de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken. In andere landen lijkt de rechter eerder aan te nemen dat het slachtoffer geen reëel alternatief had dan voor de uitbuiting te werken.

In vier van de twaalf bestudeerde zaken in Nederland waren de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd. Dit gegeven is interessant in het kader van de mogelijkheden die het *non punishment*-beginsel biedt (zie Hoofdstuk 6). In de twee vonnissen die tot vrijspraak voor mensenhandel leidden heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn.

In de helft van de onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In één zaak betrof het seksuele diensten met

een derde tegen betaling, in de vijf andere zaken zouden de werkneemsters/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. De vraag rijst of het onder dwang verrichten van seksuele diensten met één persoon, buiten de seksindustrie, kan vallen binnen de reikwijdte van art. 273f Sr. De rechtspraak heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken. In België speelt een soortgelijke discussie.

Voorts lijkt de praktijk te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt. Er bestaat weinig duidelijkheid over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen in een vonnis in een overige uitbuitingszaak.

15.12.5 Risicosectoren en risicogroepen van overige uitbuiting

Aan enkele risicogroepen voor overige uitbuiting werd aandacht besteed in Hoofdstuk 12. Wat opvalt is dat mensen uit Midden- en Oost-Europese landen en illegale vreemdelingen in Nederland vaak werkzaam zijn via malafide uitzendbureaus. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor uitbuiting. Voorts is het aantal misstanden bij gecertificeerde uitzendbureaus weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar het percentage is nog steeds relatief hoog. Dit is dan ook een punt van aandacht.

Ten aanzien van huishoudelijk werkers in dienst bij diplomaten geldt een extra risico op blootstelling aan uitbuiting, in verband met het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten vervolging in geval van misstanden gecompliceerd maakt. Door BuZa zijn verschillende stappen gezet om de positie van huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten te verbeteren. Zo wordt aan huishoudelijk werkers een instructie gegeven over onder meer mensenhandel. De instructie geschiedt mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt geen onderdeel uit van de instructie. Een huishoudelijk werker weet daardoor misschien niet altijd de juiste instanties te bereiken wanneer hij of zij in een situatie van uitbuiting komt te verkeren.

Ook uitbuiting binnen het huwelijk vormt een aandachtspunt. Gegevens over aard en omvang daarvan zijn niet voorhanden.

15.13 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Het onderwerp orgaanhandel staat in Nederland in de belangstelling. De nieuwsmedia besteden er regelmatig aandacht aan. Ook internationaal vormt het een belangrijk aandachtspunt. Over het daadwerkelijk voorkomen van het verschijnsel in Nederland is nauwelijks informatie beschikbaar. In NRM5 is al opgemerkt dat waakzaamheid geboden is. Dit geldt nog onverkort.

Zo zijn er aanwijzingen dat personen uit Nederland naar orgaanexporterende landen afreizen. Met het oog op mogelijke misstanden in de sfeer van mensenhandel is oplettendheid nodig van faciliterende, ondersteunende en uitvoerende instanties in verband met orgaando-

naties, zoals medisch personeel en zorgverzekeraars, ten aanzien van de oorsprong van een orgaan bij met name medisch toerisme.

Nader onderzoek naar orgaanhandel, orgaantoerisme en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in Nederland kan op dit punt mogelijk ondersteuning bieden.

In haar beleidsbrief Ethiek heeft de staatssecretaris van VWS al op 7 september 2007 aangegeven voornemens te zijn om het Biogeneeskundeverdrag van de Raad van Europa te ratificeren. Tot op heden is dit niet gebeurd.

Literatuurlijst

Aa, A. van der. (2007). *Ketenaanpak tegen mensenhandel, resultaatgericht samenwerken voor slachtoffers (en daders) van seksuele en economische uitbuiting*. Amersfoort: CoMensha.

Adepoju, A. (2004). *Changing configurations of migration in Africa*. Lagos: Human Resources Development Centre.

Adepoju, A. (2005). Review of Research and Data on Human Trafficking in sub-Saharan Africa. IOM. *International Migration*, 43(1/2), 75-98.

Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid. (2007). *Data voor daadkracht. Gegevensbestanden voor veiligheid: observaties en analyse*. Den Haag: Deltahage.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2009). *De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag: ACVZ.

Altink, S.M. & Bokelman, S. (2006). *Rechten van prostituees...* Te vinden op www.rodendraad.nl.

Ambagtsheer, F. (2007). *The Battle for Human Organs. Kidney Markets and Transplant Tourism from the Netherlands in the Global Economy*. Master thesis Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Arbeidsinspectie. (2008). *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2008. Veilig, gezond en legaal aan het werk*. Utrecht: Arbeidsinspectie.

Aronowitz A.A. (2009). *Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*. Wenen: IOM.

Bakker, E. de, Frouws, J., Jongeneel, R. & Slangen, E. (2004). *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag'. Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*. Wageningen: Wageningen UR.

Becucci, S. (2008). New players in an old game: the sex market in Italy. In D. Siegel & H. Nelen (Eds.), *Organized crime: Culture, markets and policies* (pp. 57-69). New York: Springer.

Bekkers, V., Sluis, A. van, & Siep, P. (2006). *De Nodale Oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Center for Public Innovation.

Bekkers, V., Sluis A. van, & Siep, P. (2007). Bouwstenen voor een nodale politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 5, 12-16.

Belser, P. (2005). *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*. Genève: International Labour Office.

- Benseddik, A. & Bijl, M. (2004). *Onzichtbaar achter glas. Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*. Den Haag: Stichting OIKA/STEK.
- Biesma, S., Stoep, R. van der, Naayer, H. & Bieleman, B. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet legale prostitutie. Verborgten bordelen*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Blokhuis, B. (2008). *Violation of Women's Rights. A Cause and Consequence of Trafficking in Women*. Amsterdam: La Strada International.
- Boerman, F., Grapendaal, M. & Mooij, A. (2008). *Nationaal Dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde Criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD Dienst IPOL.
- Boermans, B. (2009). *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: BLinN – Humanitas/Oxfam Novib.
- Bogaerts, A. (2009). *Rechters, Mensenhandel en Cultuur: de rol van de culturele achtergrond van verdachte en/of slachtoffer*. Master thesis Universiteit Leiden, Leiden.
- Bondt, H. de & Grijpstra, D. (2008). *Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bovenkerk, F. (2001). *Misdaadprofielen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Bovenkerk, F., San, M. van, Boone M., Boekhout van Solinge, T. & Korf, D.J. (2006). *'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*. Utrecht: Willem Plompe Instituut voor Strafwetenschappen.
- Brinkhoff, S. (2008). Anoniem melden startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek? *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 20, 1224-1228.
- Brummelkamp, G. (2008). *Een analyse van de kwetsbaarheid van de taxibranche voor georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: EIM.
- Budiani-Saberi, D.A. & Delmonico, F.L. (2008). Organ trafficking and transplant tourism: a commentary on the global realities. *American Journal of Transplantation*, 8, 925–929.
- Budiani-Saberi, D.A. & Karim, K.A. (2009). The social determinants of organ trafficking: a reflection of social inequity. *Social Medicine*, 4(1), 48-51.
- Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Bureau BIBOB. (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Dienst Justis, Bureau BIBOB.
- Cameron, S. & Newman, E. (2008). *Trafficking in humans; social, cultural and political dimensions*. Tokyo: United Nations University Press.
- Carling, J. (2005). *Trafficking in women from Nigeria to Europe*. Te vinden op: www.migrationinformation.org.

- Carling, J. (2006). *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*. Genève: IOM.
- Catherina, F. (2003). *Whom to trust: Hoe de weg naar rijkdom leidde tot moderne slavernij*. Amsterdam: Oogstpublicaties.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2008). *Mensenhandel –smokkel. Jaarverslag 2007*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Chase, E. & Statham, J. (2005). Commercial and sexual exploitation of children and young people in the UK – a review. *Child Abuse Review*, 14(1), 4-25.
- Chawla, S., Me, A., & Pichon, T. le. (2009). *Global report on trafficking in persons. Human trafficking a crime that shames us all*. Wenen: United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT)/UNODC.
- Claassen, S. (2005). *Dan moeten ze hun mond maar open doen, Slachtoffers van mensenhandel in Vreemdelingenbewaring*. Amsterdam: BLinN.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (Eds.). (2008). *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (Eds.). (2007). *Tekst & Commentaar Strafvordering*. Deventer: Kluwer.
- Clemens, K.K., Thiessen-Philbrook, H., Parikh, C.R., Yang, R.C., Karley, M.L., Boudville, N., et al. (2006). Psychosocial health of living kidney donors: a systematic review. *American Journal of Transplantation*, 6(12), 2965-2977.
- College van Procureurs-Generaal. (2008). *Aanwijzing mensenhandel*. College van Procureurs-Generaal.
- College van Procureurs-Generaal. (2009). *Aanwijzing gebruik sepotgronden*. College van Procureurs-Generaal.
- College van Procureurs-Generaal. (2009). *Aanwijzing slachtofferzorg*. College van Procureurs-Generaal.
- Commissie Toedeling Zaakspakketten. (2008). *Rapport Commissie Toedeling zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Coördinatiegroep Orgaandonatie. (2008). *Masterplan Orgaandonatie. De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Cornelissens, A., Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2009). *Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*. Arnhem: Beke Advies Groep.

Cwikel, J. & Hoban, E. (2005). Contentious issues in research on trafficked women working in the sex industry: study designs, ethics and methodology. *Journal of Sex Research*, 42(4), 306-316.

Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Dammen, R., Varst, L.P. van der, Bervoets, E., Dobbelaar, J., Bolhuis, V.J. van & Luiten, T. (2008). *Quick scan veiligheidshuizen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Danovitch, G.M. & Delmonico, F.L. (2008). The prohibition of kidney sales and organ markets should remain. *Current Opinion in Organ Transplantation*, 13, 386-394.

Delap, E. (2009). *Begging for a Change. Research findings and recommendations on forced child begging in Albania/Greece, India and Senegal*. Londen: Anti-Slavery International.

Delden, A. van. (2009). "Overige uitbuiting" in de VS. Amerikaanse case-law: lessen voor de Nederlandse rechtspraak?. New York: nog niet gepubliceerd.

Dijk, G. van & Hilhorst, M.T. (2007). *Financiële stimulering van orgaandonatie. Een ethische verkenning*. Den Haag: Centrum voor ethiek en gezondheid.

Dijk, R. van, Rasing, T., Tellegen, N. & Binsbergen, W. van. (2000). *Een schijn van voodoo: Culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie: een verkenning*. Leiden: Afrika-Studiecentrum.

Dijke, A. van, Terpstra, L., Berger, M. & Geurts, E. (2006). *De betovering verbroken, Methodiek preventie en aanpak van meisjesprostitutie*. Amsterdam: SWP

Dijkema, J., Bolhuis, P. & Engelen, M. (2006). *Grenzen verleggen. Een onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in 2006*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

DiMaggio, P. (2001). Conclusions; the futures of business organisation and paradoxes of change. In P. DiMaggio (Ed.), *The twenty-first-century firm; changing economic organization in international perspective* (pp. 210-243). Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Dottridge, M. (2007). *Collateral Damage. The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*. Bangkok: Global Alliance against Trafficking in Women.

Eckveld, A. van, Lamberink, J.D., Post, B.H., Visscher, M.G. & Witteveen, I. (2008). *Dear Delilah. Een onderzoek naar preventieve activiteiten rondom lovergirls in opdracht van de ChristenUnie*. Afstudeerproject Gereformeerde Hogeschool Zwolle, Zwolle.

ECPAT International. (2006). *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children: the Netherlands*. Bangkok: ECPAT International.

- Engbersen, G., Leerkes, A., San, M. van, Cruijff, M. & Heijden, P. van der. (2004). *Beleids-summary 'Wijken voor illegalen'. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag; Ministerie van VROM.
- Epstein, M. (2007). The ethics of poverty and the poverty of ethics: the case of Palestinian prisoners in Israel seeking to sell their kidneys in order to feed their children. *Journal of Medical Ethics*, 33, 473-474.
- Eurojust. (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Eurojust.
- Eurojust. (2007). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: Eurojust.
- Eurojust. (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: Eurojust.
- Eurojust. (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: Eurojust.
- Europol. (2008). *Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective*. Te vinden op www.europol.europa.eu.
- Evans, R.W. (2008). Ethnocentrism Is an Unacceptable Rationale for Health Care Policy: A Critique of Transplant Tourism Position Statements. *American Journal of Transplantation*, 8, 1089-1095.
- Experts Group on Trafficking in Human Beings. (2004). *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. Brussel: European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security.
- Eysink Smeets, M.W.B., Lier, L. van, Römken, R., Egelkamp, M. & Ditzhuijzen, J. van. (2008). *Escort in Amsterdam revisited – een beeld van de Amsterdamse escortbranche anno 2007*, Amsterdam: Eysink Smeets b.v.
- Eysink Smeets, M.W.B. & Lier, L. van. (2008). Aan het daglicht onttrokken; misstanden in de Amsterdamse escortbranche, *Secondant*, 1, 26-28.
- Farley, M. (Ed.) (2003). *Prostitution, Trafficking, and Traumatic Stress*. Binghamton, NY: Haworth.
- Francq, K., Gayse, B., Heirman, K., Meyfroot S. & Baeveghem, B. van. (2007). Prostitutie-beleid in Nederland. In G. Vermeulen (Ed.), *Betaalseksrecht* (pp. 411-526). Antwerpen/Apel-doorn: Malku.
- Franken, A.A. (2007). Het daadwerkelijk verkregen voordeel. *Delikt en Delinquent*, 34(5), 433-445.
- Gallagher, A.T. (2006). *Human trafficking: international law and international responsibility. A critical examination of the international legal response to human trafficking with a particular focus on the state responsibility regime as a means of securing greater accountability of governments for trafficking an related exploitation*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

- Garnier, W. (2009). *Inventarisatie van (dader)preventie in Nederland bij de aanpak van het lo-verbooyproblematiek*. Master thesis Universiteit Twente, Enschede.
- Geis, G. & Brown, G.C. (2008). The Transnational Traffic in Human Body Parts. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 24, 212-224.
- Gemeente Amsterdam & Stadsdeel Centrum. (versie consultatieronde, 18 november 2008). *Hart van Amsterdam. Strategienota Coalitieproject 1012*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2008). “Prostituee v/m Amsterdam” – weerbaar en zelfstandig – Amsterdam 2008- 2010. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid. (2007). *Oud beroep, nieuw beleid. Nota prostitutie 2007 – 2010*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gend, S.J.A.M. van & Visser, G.J. (Eds.) (2004). *Art. 12 Sv*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Gerritsma, E. & Wijers, M. (2003). Vrijwillige werving. *Nemesis*, 3, 64-68.
- Gestel, B. van & Verhoeven, M. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*. Den Haag: WODC.
- Global Alliance Against trafficking in Women. (2007). *Collateral Damage, the impact of anti-trafficking measures on Human Rights around the world*. Bangkok: Amarin Printing & Publishing.
- Goderie, M. & Boutelier, H. (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gozdziak, E.M. & Bump, M.N. (2008). *Data and Research on Human Trafficking: Bibliography of Research-Based Literature*. Washington DC: Georgetown University, Institute for the study of international migration.
- Gualtieri, C. (2007). Joint Investigation Teams. *ERA Forum*, 8(2), 233-238.
- Flight, S. & Hulshof, P. (2009). *Klanten van raamprostitutie. De vraag naar raamprostitutie in Amsterdam onderzocht*. Amsterdam: DSP-groep.
- Hamerlynck, S.M.J.J. (2008). *Girls in Juvenile Justice Institutions. Psychopathology en Sexual Risk Behavior*, Dissertatie Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Harteveld, A.E. (2007). Doen plegen. In J.B.J. van der Leij (Ed.), *Plegen en deelnemen*. Deventer: Kluwer.
- Heelsum, A. van, Hessels, T. (2004). *Afrikanen uit Angola, DR Congo, Ethiopië, Eritrea, Nigeria en Sudan in Nederland: een profiel*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Heijningen, B. van. (2009). Tappelzone op z'n retour. *Binnenlands Bestuur*, 19, 8-13.
- Hofstra, J. (2006). *Bestuurlijke rapportage PEKARI*. Zwolle: EMM. (niet openbaar).

- Hoogeboom, M. (2009). *Daders binnen mensenhandel*. Scripteonderzoek uitgevoerd bij het EMM, Zwolle.
- Hout, M.M.J. van & Laan, F.J. van der. (2008). *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD.
- Huang, J., Mao, Y. & Millis, J.M. (2008). Government policy and organ transplantation in China. *The Lancet*, 372, 1937-1938.
- Hullu, J. de. (2006). *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*. Deventer: Kluwer.
- Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW). (2008). *Ketenaanpak Jeugdprostitutie Rotterdam-Rijnmond. Inzet en Resultaten Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk in 2008*. Rotterdam: Humanitas PMW.
- ILO. (2009). *Decent work for domestic workers. Report IV (1)*. Genève: ILO
- ILO. (2008). *Action against Trafficking in Human Beings*. Genève: ILO.
- ILO & the European Commission. (2009). *Operational indicators of trafficking in human beings: results from a Delphi survey*. Wenen: ILO.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2006). *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie. Ontwikkelingen sinds rapportage 2004*. Den Haag: IOOV.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2007). *Melden, niet voor niets. Een onderzoek naar de bereikbaarheid van de politie voor meldingen en naar de uitvoering van het meldingenproces*. Den Haag: IOOV.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2008). *Samenwerkingsafspraken politie 2008*. Den Haag: IOOV.
- Jansen, F. (2007). *Met onbekende bestemming: de aard en omvang van grensoverschrijdende mensenhandel via Schiphol*. KMar (niet openbaar).
- Jennissen & e.a. (2009). *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*. Den Haag: WODC.
- Joldersma, C., Teeven, F., Wit, J. de, Heerts, T., Anker, E. & Roon, R. de. (2008). *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld. Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld*. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Kamps, C. de. (2009). *Een studie naar de informatie-uitwisseling op het terrein bestrijden mensenhandel en mensensmokkel - Samenvatting onderzoeksrapport ten behoeve van Task Force Mensenhandel*. Zoetermeer: KLPD Dienst IPOL.
- Kelly, L. (2005). You Can Find Anything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. *International Migration* 43(1/2), 235-265.

- Kersten, L. (2009). *Terug bij af? Remigratie van Bulgaarse vrouwen na uitbuiting in de Nederlandse prostitutiesector*. Master thesis Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Kiemel, J. & Kate, W. ten. (2007). De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. *Justitiële Verkenningen*, 33(7), 96-106.
- Kinderrechtencollectief. (2008). *NGO Report on the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography in the Netherlands*. Te vinden op www.kinderrechten.nl.
- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den, Bunt, H.G. van de. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. & Bunt, H.G. van de. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Klein, A. (2009). *Mensenhandel van preventie tot en met repressie*. Afstudeerscriptie Hogeschool Utrecht, Utrecht.
- Klerks, P. & Kop, N. (2009). *Doctrine Intelligencegestuurd politiewerk*. Z.pl.: z.u.
- Klostermann, 2008 (in kader opleiding recherchekundige) (niet openbaar!)
- KLPD. (2007). *De normaalste zaak van de wereld. Visie op de internationalisering van de Nederlandse politie*. Driebergen: KLPD.
- KLPD & Dienst Nationale Recherche. (2008). *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD/DNR.
- Knotter, J., Korf, D.J. & Ying Lau, H. (2009). *Slangenkoppen en Tijgerjagers, Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Koopsen, A. (2006). Rechtsbijstand aan Slachtoffers van Mensenhandel. *Journal Vreemdelingenrecht*, 5(8), 628-631.
- Kop, N., Derksen, T., Lee, R. van der & Hoekendijk, J. (2007). *Informatie-inwinning in de bovenwereld. De wereld op zijn kop*. Den Haag: Elsevier-Overheid.
- Korf, D.J., Benschop, A. & Knotter, J. (2009). *Verborgene Werelden: minderjarige jongens, misbruik en prostitutie*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korvinus, A.G., Koster, D.A.C. & Jonge van Ellemeet, H. de. (2006). Mensenhandel: de achtergronden en omtrekken van het begrip uitbuiting in art.273a Sr. *Trema*, 29(7), 286-290.
- Kruyer, F. (2007). Financieel Alarm. *Blauw Opsporing*, 1, 6-8.
- Kruyer, F. (2008). Serieverkrachter in het vizier. *Blauw Opsporing*, 4(9), 22-25.
- Kuijpers, J. (2008). *Are the needs of children of victims of human trafficking covered by the existing services? And how can this improve?* Master thesis Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

- Laczko, F. (2005). Data and Research on Human Trafficking. *International Migration*, 43(1/2), 5-16.
- Landman, W., Schoenmakers, L.A.J. & Laan, F. van der. (2007). *Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Lankhorst, F. & Nelen, J.M. (2004). *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit, hedendaagse integriteitdilemma's van advocaten en notarissen*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Leman, J. & Janssens, S. (2007). The Various 'Safe'-House Profiles in East-European Human Smuggling and Trafficking. *Journal of ethnic and Migration studies*, 33 (8), 1377 -1388.
- Leun, J. van der & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Limanowska, B. (2003). *Women's human rights and elimination of all forms of violence against women and girls as defined in the Beijing Platform for Action and the outcome documents of the twenty-third special session of the General Assembly*. New York: United Nations 3 – 14 March 2003.
- Lugt, A. van der & Zoetekouw, R. (2003). De strijd tegen georganiseerde illegale arbeid. Het barrièremodel. In M. Kaptein, H. Menkhorst & P. Willems (Eds.), *Jaarboek Fraudebestrijding 2003*. Deventer: Kluwer.
- Maltzahn, K. (2005). *Digital Dangers: Information & Communication Technologies and Trafficking in Women*. Te vinden op www.genderit.org.
- Matas, D. & Kilgour, D. (2007). *Bloody Harvest. Revised Report into Allegations of Organ Harvesting of Falun Gong Practitioners in China*. Te vinden op www.organharvestinvestigation.net.
- Meeusen, J. & Straetmans, G. (2007). *Politiële en justitiële strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. Welk evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid?* Antwerpen – Oxford: Intersentia.
- Miltenburg, H.P. & Bakker, H.P.S. (2007). 'Nodaal' + 'nodal' = denk nodaal, werk lokaal. *Tijdschrift voor de Politie*, 9, 24-29.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007- 2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen. (2008). *Veiligheidshuizen. Naar een landelijk dekend netwerk van Veiligheidshuizen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen.

Moors, J.A. & Borgers, M.J. (2006). *Knelpunten in de internationale samenwerking in ontne-
mingszaken*. Tilburg: IVA.

Moser, M. (2008). NEN 4400-1, het gevecht tegen de malafide uitzendbureaus. *PS Docu-
menta*, 9.

NAPTIP. (2005). *The dynamics and contexts of trafficking in persons: a national perspective*.
Abuja: NAPTIP.

Oostveen, P. (2009). *Evaluatie tippelzone Nijmegen 2008*. Enschede: Oostveen Beleidsonder-
zoek en Advies.

Openbaar Ministerie, Landelijk parket Team Noord en Oost Nederland. (2009). *Handboek
aanpak mensenhandel*. Zwolle: OM Landelijk Parket.

OSCE. (2008). *Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-Ordina-
tion And Reporting Mechanisms. 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and
Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council
Meeting, 13 November 2008*. Wenen: OSCE.

OSCE. (2009). *Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploita-
tion in the Agricultural Sector in the OSCE Region*. Wenen: OSCE.

OSCE-ODIHR. (2008). *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Re-
gion*. Warschau: ODIHR.

Oviawe, P.I. & Iyare, J.P. (1999). *Een nationaal onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes
naar Nederland: een analyse van de handel, de oorzaken, en de eventuele oplossingen*. Amster-
dam: De Nigeriaanse Vereniging Nederland.

Planitzer, J. (2009). *Guiding Principles on memoranda of Understanding between key stake-
holders and law enforcement agencies on counter-trafficking cooperation*. Wenen: UN.GIFT/
IOM

Politie Haaglanden. (2009). *Jaarverslag 2008*. Te vinden op [www.jaarverslagpolitiehaaglan-
den.nl](http://www.jaarverslagpolitiehaaglan-
den.nl).

Rijken, C. (2006). Joint Investigation Teams: principles, practice and problems. Lessons le-
arnt from the first efforts to establish a JIT. *Utrecht Law Review*, 2(2), 99-118.

ROOD Utrecht. (2009). *In gesprek met slachtoffers van loverboys. Een onderzoek naar erva-
ringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling*. Te vinden op [www.
rood.utrecht.sp.nl](http://www.
rood.utrecht.sp.nl).

Ruiter, A. (2007). De extra mogelijkheden van de Wet politiegegevens. *Het Tijdschrift voor de
Politie*, 6, 28-33.

Rutgers Nisso Groep. (2008). *Trends in seksualiteit in Nederland. Wat weten we anno 2008?*
Utrecht: Rutgers Nisso Groep.

- Sent, C.M. (2008). Mensenhandel en medisch onderzoek. *Migrantenrecht*, 9(10), 343-349.
- Shelley, L. (2003). Trafficking in Women: the Business Model Approach. *Journal of World Affairs*, 10 (1), 119-131.
- Shelley, L. (2007). Human trafficking as a form of transnational crime. In M. Lee (Ed.), *Human Trafficking* (pp. 116-137). Devon/Portland: Willan Publishing.
- Shimazono, Y. (2007). The state of the international organ trade: a provisional picture based on integration of available information. *Bulletin of the World Health Organization*, 85(12), 955-962.
- Shreki, W.M. (2009). *De waardering van getuigenbewijs door de feitenrechter in mensenhandelzaken*. Master thesis Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Siegel, D. (2007). Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 33 (7), 39-49.
- Siegel, D. & Blank, S. de. (2008). Vrouwen die in vrouwen handelen: de rol van vrouwen in mensenhandelnetwerken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 1(50), 35-48.
- SIOD. (2004). *Malafide intermediairs in het Westland. Thematische Verkenningen 3*. Den Haag: SIOD. (niet openbaar).
- SIOD. (2009). *Jaarverslag SIOD 2008*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SIOD.
- Smit A.M.G. (2008). Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel na het Geeringsarrest. *Strafblad*, 73-82.
- Smit, M. & Boot-Matthijssen, M. (2007). Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context – Achtergronden en reikwijdte. *Justitiële Verkenningen*, 33(7), 10-22.
- Smits, V. (2007). Beter agentennetwerk moet pan-Europese criminaliteit keren. *PM Europa*, 1(10), 8-11.
- Spapens, A.C. & Fijnaut, C.J.C.F. (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*. Antwerpen/Oxford: IntersentiaSpapens.
- Stichting Normering Arbeid. (z.jr.). *Informatieset over NEN 4400 en het Register Normering Arbeid*. Te vinden op: www.normeringarbeid.nl.
- Stol, W. & Wijk, A. van. (2008). *Inleiding criminaliteit en opsporing*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Story, H.F.R. (2009). *De bestraffing van mensenhandel. Een onderzoek naar de doorwerking van de internationale en Europese dimensies van het delict mensenhandel in de Nederlandse strafbaarstelling en bestraffing van mensenhandel*. Master thesis Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Stam, J. (2009). Thaise massagesalons, spa of seksclub? *Nl70*, 2, 20-23.

- Staring, R. (2007). Handelaars in vrouwen, achtergronden en werkwijze. *Justitiële verkenningen*, 33(7), 50-63.
- Surtees, R. (2008). *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*. Wenen: ICMPD.
- Sykiotou, A.P. (2007). *Trafficking in human beings: Internet recruitment*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Tankink, M. (2006, november). *Silence as a means of controlling the explosive nature of sexual violence*. Paper presented at CARE FULL, medico-legal reports and the Istanbul protocol in asylum procedures, Amsterdam.
- Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a. *Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel*. Te vinden op www.om.nl.
- Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b. *Voortgangsrapportage. Stand van zaken september 2009*. (niet openbaar).
- Terpstra L., Dijke, A. van & San, M. van. (2005). *Loverboy, een publieke zaak*. Amsterdam: SWP.
- Terpstra, L. & Dijke, A. van. (2007). Loverboys: criminelen of zedendelinquenten? In A.Ph. van Wijk, R.A.R. Bullens & P. van den Eshof (Eds.), *Facetten van zedencriminaliteit* (pp.381-402). Den Haag: Elsevier overheid.
- Terpstra, L. & Dijke, A. van. (2008). *Proces en Evaluatie Onderzoek Valor. Eindverslag*. Amsterdam: SWP.
- The Danish Immigration Service. (2005). *Report on human rights issues in Nigeria: joint British-Danish fact-finding mission to Abuja and Lagos, Nigeria from 19 October to 2 November 2004*. Copenhagen: The Danish Immigration Service.
- Torremans, S.J.C.M. (2009). *Met onbekende bestemming: de vroegtijdige signalering van mensensmokkel en mensenhandel*. Driebergen: KLPD – Dienst Nationale Recherche. (niet openbaar).
- Tyldum, G. & Brunovskis, A. (2005). Describing the unobserved: methodological challenges in empirical studies on human trafficking. *International Migration*, 43(1/2), 17-34.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2006). *Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. New York: United Nations.
- United Nations Office for Drug Control and Crime (2009). *Global Report on Trafficking in Persons*. Wenen: UNODC.
- United States Department of State. (2009). *Trafficking in Persons Report 2009 - The Netherlands*. Te vinden op www.unhcr.org

United States Government Accountability Office (GAO) (2006). *Human Trafficking. Better Data, Strategy and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*. Report to the Chairman, Committee on the Judiciary and the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives. GAO-06-825.

United States Government Accountability Office (GAO) (2007). *Human Trafficking. Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvement*. Report to Congressional Requesters. GAO-07-1034.

Vanmullen, C. (2007). Eén voor allen, allen voor één. *Euregio Maas-Rijn inforevue*, 22-24.

Vermeulen, G. (2006). *Mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Voogd, M.C. de, Doornbos, F. & Huntjens L.C.L. (2007). *Evaluatie wet BIBOB*. Utrecht: Berenschot.

Voogd, M.C. de, Huntjens, L.C.L. & Kreijen, P. (2008). *Uitbreiding van de Wet BIBOB: Onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden*. Utrecht: Berenschot.

Warnath, S. (2007). *Examining the Intersection Between Trafficking in Persons and Domestic Violence*. Washington, DC: Creative Associates/Aguirre Division of JBS International.

Wermeskerken, H. van. (2008). Wet Politiegegevens in de praktijk. *Blauw*, 14, 6-9.

Wijk, A.Ph. van, Leiden, I. van & Ferwerda, H.B. (2009). *Weg achter het raam?* Arnhem: Bureau Beke.

Williams, P. (2008). Trafficking in women, the role of transnational organized crime. In S. Cameron & E. Newman (Eds.), *Trafficking in Humans*. Tokyo/New York/Paris: United National University Press.

Wingerden, S.G.C. van, Wilsem, J.A. van & Moerings, L.M. (2007). *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children. (2001). *Theme paper Yokohama Conference. Trafficking in children for sexual purposes: An analytical review*. Te vinden op Z.a. (2008). Goede zaken zoeken. *Opportuuin*, 14(7), 18-19.

Zaitch, D. & Staring, R. (2009). 'The Flesh is Weak, the Spirit Even Weaker' Prostitution Clients and Trafficked Women in the Netherlands. In A. Di Nicola, A. Cauduro, M. Lombardi, P. Ruspini (Eds), *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients* (pp. 67 – 122). Heidelberg: Springer.

Zimmerman, C., Hossain, M., Yun, K., Roche, B., Morison, L. & Watts, C. (2006). *Stolen smiles: A summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*. London: London School of Tropical Hygiene and Medicine.

Zuidam, M. & Grijpstra, D. (2004). *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*. Leiden: Research voor Beleid.

Zuidema, W., Roodnat, J.I., Kranenburg, L.W., Erdman, R.A.M., Hilhorst, M.T., IJzermans, J.N.M., et al. (2009). Programma voor Samaritaanse nierdonatie in Erasmus MC, 2000-september 2008. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 153(13), 595-599.

Zwart, E. (2008). Schipholadvocaten ontwaakt! Over strafrechtvervolgning van asielzoekers die met valse documenten in reizen en artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht (NAV)*, 24(4), 221-227.

Bijlage 1a

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldig tot 1 juli 2009)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. 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.
3. De schuldige wordt gestraft met 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 persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 1b

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldig vanaf 1 juli 2009)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel eweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen;
2. 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;
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2

Verantwoording gebruikte onderzoeksmethoden

BNRM heeft ten behoeve van deze rapportage ook eigen onderzoek uitgevoerd naar een aantal onderwerpen. In deze bijlage worden de doelstellingen en onderzoeksvragen alsook de gebruikte methoden van de onderzoeken toegelicht. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie
2. Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting buiten de seksindustrie
3. Het *non punishment*-beginsel
4. Plankzaken
5. B9-gegevens
6. Mogelijk misbruik van de B9-regeling
7. Beklagzaken ex artikel 12 Strafvordering
8. Voortgezet verblijf

1. Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een completer beeld van de recente Nederlandse jurisprudentie op het terrein van mensenhandel in de seksindustrie. Jurisprudentie op het terrein van uitbuiting in andere sectoren (overige uitbuiting) is hierbij buiten beschouwing gelaten.¹

Een aantal onderwerpen is nader onderzocht. Dit betreft het oordeel van de rechter over de betrouwbaarheid van verklaringen van slachtoffers, de strafmotivering, de strafmaat en de door het slachtoffer gevorderde en toegekende schadevergoeding.

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- welke factoren spelen een rol bij de beoordeling dat een verklaring van een getuige (on) betrouwbaar is?
- hoe wordt mensenhandel bestraft en hoe worden de opgelegde straffen gemotiveerd?

Onderzoeksmethode

Het onderzoek bevat een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel. Het kwantitatieve deel betreft alleen de vonnissen in eerste aanleg geweest in 2007. Het kwalitatieve gedeelte bevat daarnaast alle vonnissen en arresten sindsdien geweest voor zover gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. BNRM heeft met medewerking van het LOVS alle ongeanonimiseerde uit-

¹ Zie hiervoor Hoofdstuk 12.

spraken over 2007 ontvangen. Voor zover besproken vonnissen óók zijn gepubliceerd op www.rechtspraak.nl wordt een LJN-nummer genoemd.

Voor het beantwoorden van genoemde onderzoeksvragen zijn zowel de 108 vonnissen in eerste aanleg uit 2007 bekeken, als de uitspraken die vanaf 2007 tot en met 30 juni 2009 zijn verschenen op www.rechtspraak.nl. In totaal betreft dit – inclusief arresten van gerechtshoven en de Hoge Raad – 184 uitspraken.²

De kwantitatieve analyse is beperkt tot vonnissen in eerste aanleg uit het jaar 2007. De keuze voor deze aanpak hield verband met het feit dat BNRM in ieder geval over alle vonnissen in eerste aanleg beschikte, die zijn geweest in 2007. Dit bleek na een vergelijking met het landelijke databestand OM-data, waarin vanuit de 19 arrondissementsparketten informatie is opgenomen over de vervolging van verdachten.³ De gegevensset voor de kwantitatieve analyse betrof een verzameling van 108 vonnissen in strafzaken tegen verdachten van mensenhandel in de seksindustrie.

In 2007 zijn volgens de gegevens van het Openbaar Ministerie (OM) in Nederland 120 strafzaken inzake (onder meer) mensenhandel in eerste aanleg door de rechter behandeld (zie Hoofdstuk 10). BNRM heeft voor dit jurisprudentieonderzoek twaalf strafzaken buiten beschouwing gelaten, onder meer omdat een aantal zaken mensenhandel in relatie tot overige, niet seksuele, uitbuiting betreft.⁴ Het kwantitatieve deel van het onderzoek is dan ook gebaseerd op 108 gewezen vonnissen inzake mensenhandel in relatie tot seksuele uitbuiting.

Kanttekeningen bij het kwantitatieve deel van het onderzoek

Het kwantitatieve deel van het onderzoek betreft een schets van één jaar jurisprudentie mensenhandel; het betreft uitspraken die in 2007 in eerste aanleg door de rechtbanken zijn gedaan. De 108 vonnissen die zijn geanalyseerd, zijn of waren op het moment van onderzoek nog niet allemaal onherroepelijk.

In 108 vonnissen is niet per definitie sprake van 108 verschillende mensenhandelzaken of feitencomplexen. Op één bepaalde datum kunnen door dezelfde rechtbank vonnissen zijn gewezen in mensenhandelzaken tegen verschillende verdachten die betrokken zijn bij hetzelfde feitencomplex. Uiteindelijk gaat het in deze zin om 65 verschillende mensenhandelzaken waar minimaal één en maximaal zeven, en in totaal 108 verdachten bij betrokken zijn.

2 Dit betreft het totaal van 108 vonnissen van rechtbanken uit 2007, zeven arresten van gerechtshoven en de Hoge Raad uit 2007 die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd, en 69 uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven vanaf 1 januari 2008 tot en met 30 juni 2009 die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

3 Hierbij bleek overigens dat één vonnis dat BNRM ontving niet in OM-data was opgenomen: Rb Groningen 3 april 2007 (niet gepubliceerd).

4 Uiteindelijk zijn voor de analyses 12 strafzaken buiten beschouwing gelaten om de volgende redenen: zeven zaken betreffen mensenhandel in relatie tot overige, niet-seksuele uitbuiting; één zaak betreft mensensmokkel in plaats van mensenhandel; en één zaak betreft een zaak waarin het OM niet-ontvankelijk is verklaard en dus niet inhoudelijk is behandeld. Drie zaken zijn ter terechtzitting gevoegd bij andere zaken; inhoudelijk zijn deze vonnissen wel meegenomen maar niet apart geteld. In de cijfers spelen deze drie zaken dan ook geen rol.

Niet alle rechtbanken wezen in 2007 vonnis in een mensenhandelzaak. De 108 bestudeerde uitspraken zijn afkomstig van in totaal 13 rechtbanken.⁵

In het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn feiten genoteerd voor zover deze expliciet uit de uitspraken blijken. Het ontbreken van een factor of een gegeven in een vonnis wil dan ook niet zeggen dat de rechter hier geen rekening mee heeft gehouden.

De 108 geanalyseerde vonnissen behoren tot één van de onderstaande typen: verkorte vonnissen – al dan niet met bewijs- of vrijspraakoverwegingen – verkorte vonnissen met uitgewerkte bewijsmiddelen op grond van ingesteld hoger beroep, promiss-vonnissen en vonnissen van de politierechter. Onderstaande geeft een overzicht:

Tabel B2.1 Geanalyseerde vonnissen 2007

Type vonnis	N	%
Verkorte vonnissen zonder nadere bewijs-/ vrijspraakoverwegingen	26	24
Verkorte vonnissen met nadere bewijs-/ vrijspraakoverwegingen	47	44
Verkorte vonnissen met uitgewerkte bewijsmiddelen ⁶	14	13
Promis-vonnissen	18	17
Politierechtersvonnissen	3	3
Totaal	108	100

Niet in alle vonnissen zijn bewijsoverwegingen opgenomen. Ook zijn niet alle vonnissen uitgewerkt.

2. Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting buiten de seksindustrie

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek naar jurisprudentie inzake overige uitbuiting valt in twee delen uiteen. Allereerst is alle Nederlandse jurisprudentie op het gebied van overige uitbuiting bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast is over de grens gekeken naar de vraag hoe andere landen omgaan met de berechting van overige uitbuitingszaken.

Doel van het Nederlandse jurisprudentieonderzoek is inzicht krijgen in de jurisprudentieontwikkeling en de knelpunten rondom de berechting van mensenhandel buiten de seksindustrie. Aan de hand van gevonden knelpunten is vervolgens bezien hoe andere landen mensenhandel strafbaar hebben gesteld, waar zich in het buitenland bij de berechting knelpunten bevinden en hoe deze mogelijk worden opgelost. Het doel van de rechtsvergelijkende blik

5 De Rechtbanken Assen, Breda, Dordrecht, Maastricht, Roermond en Zutphen hebben in 2007 geen uitspraken in mensenhandelzaken gedaan.

6 In twee van deze vonnissen was ook een extra overweging met het bewijs opgenomen.

over de grens is inzicht te krijgen in de vraag hoe de wetgeving terzake overige uitbuiting in andere landen luidt en hoe deze door de rechter wordt toegepast.

Onderzoeksmethode

Alle vonnissen ten aanzien van overige uitbuiting die tot nu toe in Nederland zijn geweest, zijn bestudeerd (zie §12.6). Daarnaast zijn in de meeste gevallen ook het requisitoir, de pleitnota, het proces-verbaal van terechtzitting en de dagvaarding bestudeerd. Ook is een aantal zittingen bijgewoond en is in enkele zaken met de betrokken OvJ of rechter gesproken.

Voor de rechtsvergelijkende blik over de grens is de selectie deels gemaakt voor landen die – net als Nederland – partij zijn bij het VN-Palermo Protocol en/of gebonden zijn aan het EU-Kaderbesluit (2002). Beide instrumenten verplichten tot strafbaarstelling van mensenhandel op basis van gelijklopende definities. Dit deel van het onderzoek betreft België, Frankrijk, Noorwegen en de Verenigde Staten.

In de rechtsvergelijkende blik over de grens is gekeken naar de plaats van de strafbaarstelling van overige uitbuiting in nationale wetgeving, en is onderzocht welke vormen van mensenhandel in nationale wetgeving zijn opgenomen. Voorts is gekeken naar de delictsomschrijving(en) ten aanzien van overige uitbuiting. Per land zijn – waar mogelijk – meerdere vonnissen in overige uitbuitingszaken bestudeerd en geanalyseerd. Hierbij lag de nadruk op de punten waarop veroordelingen in Nederland strandden, zoals de invulling van het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting en het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie. Voor uitleg over de interpretatie van vonnissen en wetgeving is telefonisch en per e-mail contact geweest met diverse experts in de verschillende landen. De informatie over wetgeving en jurisprudentie uit de VS is grotendeels gebaseerd op het onderzoek dat Anje van Delden op uitnodiging van BNRM uitvoerde.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Met de rechtsvergelijkende blik over de grens is niet beoogd een volledig overzicht te geven van de buitenlandse jurisprudentie. Door wetgeving en een aantal vonnissen te bestuderen is getracht op punten aan te geven hoe de rechter in andere landen omgaat met mogelijke knelpunten. Bij de selectie van landen is rekening gehouden met het beschikbaar zijn van vonnissen in de Engelse, Franse en Duitse taal. Door deze selectie is mogelijk interessante wetgeving en jurisprudentie in andere landen buiten beschouwing gebleven. Het feit dat uitspraken uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in het geheel niet beschikbaar bleken, heeft er toe geleid dat deze landen geen deel uitmaken van onderhavige studie. Het aantal door BNRM bemachtigde vonnissen uit Frankrijk en Noorwegen is zeer beperkt gebleven.⁷ Dit heeft te maken met het feit dat de centrale mensenhandelartikelen in de wetgeving van deze landen de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn gebruikt. Daarnaast zijn vonnissen uit deze landen

⁷ Volgens het Trafficking in Persons Report 2009 is er in Noorwegen één zaak betreffende overige uitbuiting geweest. Voor Frankrijk zijn drie zaken bestudeerd: *Cour de Cassation Chambre criminelle, 3 decembre 2002, N de Decision: 97/8641*, de in NRM5 opgenomen *ECHR – Siliadin versus France* en *Cour d'appel Poitiers, 26 fevrier 2001, N de pourvoi: 02-81453 (Procureur de la Republique v. Monsieur B.)*

niet gepubliceerd en beschikbaar. Uiteindelijk verliep het opvragen van vonnissen bij instanties in deze landen moeizaam. Voor het beschrijven van jurisprudentie van een aantal landen is dan ook deels gebruik gemaakt van secundaire bronnen in de zin van rechtsvergelijkende onderzoeken. Hierbij was het *Casebook of Court Decisions* van de ILO uit 2009 geschikt voor Frankrijk, hoewel precieze bewoordingen van uitspraken van rechtbanken ontbreken.⁸ Een overzicht van Belgische jurisprudentie is deels overgenomen uit het jaarverslag van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Dit Centrum heeft tevens een aantal (originele) vonnissen gepubliceerd op zijn website die voor deze verkennende studie zijn gebruikt. Een nadeel is dat er door een dergelijke preselectie een vertekend beeld kan ontstaan. Ten derde is niet duidelijk wat de invloed zal zijn van deze vonnissen op volgende uitbuitingszaken in Noorwegen en Frankrijk. Een ander obstakel is de Noorse taal. In dit hoofdstuk is met betrekking tot de wetteksten uitgegaan van een onofficiële Engelse vertaling van de Universiteit van Bergen, die is goedgekeurd door het Noorse Ministerie van Justitie.⁹ Een nadeel hiervan is dat sommige Engelse equivalenten voor Noorse juridische terminologie meer een benadering dan een exacte vertaling zijn.¹⁰

3. Het *non punishment*-beginsel

Doelstelling

Om inzicht te krijgen in de aard van de problematiek van slachtoffers die tevens als dader betrokken zijn bij strafbare feiten die samenhangen met de mensenhandelsituatie, is naar casus gezocht in Nederland en in het buitenland. Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van het *non punishment*-beginsel is daarnaast (internationale en nationale) regelgeving en literatuur bestudeerd. Met de resultaten is beoogd de problematiek te beschrijven en hier aanbevelingen over te doen.

Onderzoeksmethode

Naast de bestudering van nationale en internationale wetgeving en literatuur, is gezocht naar casus. In Nederland zijn de casus verkregen via politie, hulpverlening, advocatuur en OM. De meeste informatie is verkregen via schriftelijke stukken zoals processen-verbaal van de politie of rechterlijke uitspraken. De bestudeerde casus zijn voorts mondeling toegelicht door degene die de casus inbracht.

De casus in het buitenland zijn verkregen via mondelinge interviews met OM, politie, ngo's en andere betrokken organisaties. De meeste casus uit het rechtsvergelijkende onderzoek

8 De oorspronkelijke vonnissen zijn echter wel bestudeerd.

9 Deze wetttekst is te vinden op <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf>

10 Tevens is een relevant 'Odelstingsproposisjon' (*Ot. Prp* – toelichting op een wetsvoorstel van een ministerie aan het parlement) alleen in de Noorse taal beschikbaar en is hierdoor in dit onderzoek slechts beperkt gebruikt. *Ot. Prp. No. 62 2002-2003*, op: www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20022003/062/PDFS/OTP200220030062000DDDPDFS.pdf, website laatst bezocht op 4 juni, 2009. Relevante stukken hieruit zijn gedeeltelijk geciteerd in het Engels in *Jaeren District Court: The Public prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE, 4 juli 2008*.

zijn uitsluitend uit een mondelinge bron afkomstig, zonder onderliggende documentatie. De informatie over wetgeving in de verschillende landen is afkomstig uit de interviews, gestaafd met bestudering van wetteksten en aanvullende documenten. Bij de bestudering van de problematiek in andere landen is gekozen voor omliggende Europese landen. Omdat in internationale discussies over het *non punishment*-beginsel de rol van het legaliteitsbeginsel vrij prominent is, is ervoor gekozen drie landen (Duitsland, Italië en Oostenrijk) in het onderzoek te betrekken waarin vervolging op dit beginsel gestoeld is. Voorts is de selectie van landen mede gebaseerd op het feit dat bepaalde landen het Verdrag van de Raad van Europa (2005) al hebben geratificeerd. Dit verdrag bevat een juridisch bindende bepaling over het *non punishment*-beginsel.

Speciale dank gaat uit naar geïnterviewden in binnen- en buitenland, dankzij wie de casus zijn verkregen.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Met het onderzoek is niet beoogd een volledig beeld te geven van casus waarbij slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn bij strafbare feiten. Dit is ook niet mogelijk nu bij geen enkele instantie in Nederland of in de bestudeerde andere landen een registratie is van alle slachtoffers die bij een strafbaar feit zijn betrokken. Doordat de casus vaak van één bron afkomstig zijn, informatie voor een groot deel mondeling is gegeven, en veel informatie niet schriftelijk was vastgelegd bij de organisaties waar deze informatie vandaan kwam, is het mogelijk dat niet elke beschreven casus een volledige en feitelijke weergave vormt van hetgeen is gebeurd. Aan het beantwoorden van de doelstelling van het onderzoek, namelijk het geven van inzicht in de aard van de problematiek van slachtoffers die tevens dader zijn, doet dit echter niet af.

Voor het vinden van respondenten voor de interviews in de verschillende landen is getracht in elk land in ieder geval zowel respondenten binnen OM als ngo's te interviewen. In Duitsland is echter één officier van justitie geïnterviewd, en waren geen respondenten vanuit ngo's beschikbaar. Vanuit Zweden bleek geen respons op verzoeken om interviews. Om deze reden is er voor gekozen Zweden niet te betrekken in het onderzoek. In de andere landen zijn wel meerdere respondenten geïnterviewd. Kanttekening hierbij is dat iedere respondent een eigen visie op de problematiek heeft, waardoor informatie gekleurd kan zijn.

4. Plankzaken

Inleiding

Al jaren verneemt BNRM over mensenhandelzaken die door de politie niet opgepakt (kunnen) worden, zogenoemde 'plankzaken'.¹¹ De redenen hiervoor zouden onder meer liggen in een gebrek aan capaciteit en prioriteit voor mensenhandel. Uiteindelijk wordt een (onbe-

¹¹ Plankzaken zijn zaken die niet (direct) worden opgepakt. Er bestaat momenteel echter geen eenduidige en afgebakende definitie van plankzaken. De term wordt door politiemensen op verschillende wijze gebruikt. In dit onderzoek wordt met plankzaken gerefereerd aan signalen die wel voldoende opsporingsindicatie heb-

kend) deel van deze plankzaken door veroudering van feiten geseponeerd. Deze informatie vanuit onder meer politie, Openbaar Ministerie en hulpverlening, was aanleiding hiernaar een onderzoek in te stellen.

Doelstelling

Zicht krijgen op de (aard van) plankzaken mensenhandel bij de politie.

Onderzoeksvragen

Vragen over signalen mensenhandel die binnen komen bij de politie:

- Welke signalen zijn in een periode van twee maanden binnengekomen?
- Welke van deze signalen bevatten opsporingsindicatie?

Vragen over beslismomenten:

- Welke signalen leiden wel/niet tot (welke) vervolgacties?
- Welke afwegingen spelen daarbij een rol?
- Waar en hoe wordt de afweging gemaakt?
- Hoe worden beslissingen over de start/voortgang van een opsporingsonderzoeken genomen?

Vragen over de wijze waarop de aanpak van mensenhandel is georganiseerd:

- Hoe is de aanpak van mensenhandel binnen de regio georganiseerd?

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is om praktische redenen uitgevoerd in een selectie van acht politiekorpsen. Deze selectie is niet volledig representatief voor alle politieregio's, maar is wel zo gekozen dat diverse kenmerken en omstandigheden van verschillende regio's vertegenwoordigd zijn. Zo werd bij de selectie van korpsen rekening gehouden met:

- het aantal signalen mensenhandel dat in 2006 binnenkwam (bron: Korpsmonitor 2007-onderliggende vragenlijsten). In elk geval is ook één korps opgenomen met (vrijwel) geen signalen mensenhandel en één korps dat niet in staat was deze informatie te leveren;¹²
- het aantal signalen dat wel/niet is omgezet in een opsporingsonderzoek (bron: Korpsmonitor 2007 - onderliggende vragenlijsten);
- het oordeel over de aanpak mensenhandel (groen, oranje, rood) (bron: Korpsmonitor 2007);
- de omvang en locatie van de politieregio.

Op basis van deze criteria zijn de volgende regio's geselecteerd: Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Midden, Groningen, Limburg-Noord, Noord-Holland-Noord, Rotterdam-Rijnmond, Twente en Zuid-Holland-Zuid.

ben, maar niet leiden tot opsporingshandelingen c.q. een opsporingsonderzoek. Een plankzaak kan in verschillende fases van het opsporingsproces ontstaan.

12 Hiermee is aan een verzoek van LEM tegemoet gekomen (d.d. 20 februari 2008).

Bij de geselecteerde korpsen is het aantal binnengekomen signalen/aangiftes in de periode van 1 januari 2007 tot 1 maart 2007 (twee maanden) geïnventariseerd en geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de aard van het signaal en de aanwezigheid van opsporingsindicatie.¹³ Vervolgens is gekeken welke signalen zijn opgepakt (en hoe) en welke niet. Daarbij zijn beslismomenten in kaart gebracht: Welke afwegingen werden gemaakt? Waardoor werd besloten om wel/niet over te gaan tot opsporing? Door wie?

5. B9-gegevens

Doelstelling en onderzoeksvragen

BNRM analyseert in principe jaarlijks door de IND geleverde bestanden waarin alle aanvragen en inwilligingen van verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling (B9-verblijfsvergunningen) zijn opgenomen. Om verschillende redenen wordt in de onderhavige rapportage alleen over de verleningen gerapporteerd. Deze keuze wordt hieronder – evenals de onderzoeksmethode – nader toegelicht.

De onderzoeksvragen zijn:

- Aan hoeveel slachtoffers/getuigen is een B9-verblijfsvergunning verleend?
- Welke (achtergrond)kenmerken hebben personen met een B9-verblijfsvergunning?
- Hoeveel B9-verblijfsvergunningen werden per politieregio verleend?

Onderzoeksmethode

Op verzoek van BNRM heeft de IND – de instantie waar verzoeken om een verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling worden ingediend – bestanden aangeleverd met alle contacten waarbij de B9-regeling een rol speelde. Deze bestanden bevatten alle verleningen van B9-verblijfsvergunningen (ook wanneer die pas in een later stadium hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld na een bezwaar- of beroepsprocedure en/of een verlening van een verblijfsvergunning op andere gronden). BNRM heeft alle bestanden geaggregeerd naar persoonsniveau.¹⁴ Dit bestand is verder geanalyseerd. Door omissies in het systeem, ontstaan door de overname van de vreemdelingenadministratie door de IND, wordt alleen over het jaar 2005 en latere jaren gerapporteerd.

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 verblijfsvergunning-aanvragen en verleningen gekoppeld zijn aan de B9-regeling. Hierdoor komt het voor dat bij een persoon die een B9-verblijfsvergunning aanvraagt, een verblijfsvergunning

¹³ Dit gebeurt in principe met de betrokkenen in de regio. De bepaling of er opsporingsindicatie is kan evenwel een punt van discussie zijn. In die gevallen kan advies worden gevraagd aan een objectieve, externe deskundige.

¹⁴ Een persoon kan immers meerdere procedures bij (en per procedure meerdere contacten hebben met) de IND.

op andere gronden wordt geregistreerd (bijvoorbeeld ‘verblijf bij partner’, of ‘werken in de EU’). Het omgekeerde komt ook voor: bij personen die bij een eerste registratie geen B9-verblijfsvergunning aanvragen, wordt deze wel verleend. 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 verblijfsvergunning, door de IND niet middels een speciale procedure standaard en verplicht wordt geregistreerd, is het mogelijk dat niet alle slachtoffers die een beroep deden op de B9-regeling zijn getraceerd (en opgenomen in het bestand).¹⁵

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-verblijfsvergunning 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 doen als slachtoffer.

Ten derde: de B9-gegevens hebben alleen betrekking 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 worden niet door de IND geregistreerd.

6. Mogelijk misbruik van de B9-regeling

Inleiding

Buitenlanders die Nederland moeten verlaten c.q. geen uitzicht hebben op een verblijfsstatus geven soms - in het laatste stadium - te kennen slachtoffer van mensenhandel te zijn of worden als zodanig herkend door bijvoorbeeld advocaten of hulpverleners. Zij doen aangifte van mensenhandel, maar deze aangiften bevatten weinig tot geen opsporingsindicaties en kunnen daardoor zelden succesvol worden afgesloten. Wel kosten deze zaken (soms veel) capaciteit, omdat ze - conform de Aanwijzing mensenhandel - moeten worden onderzocht. Sommige betrokkenen vermoeden misbruik van de B9-regeling ten behoeve van een tijdelijke verblijfsvergunning. BNRM heeft verkennend onderzoek verricht naar dit probleem en een (computerondersteunde) expertmeeting georganiseerd, waarin gebrainstormd werd over mogelijke oplossingen.

Doelstelling

Zicht krijgen op de factoren die leiden tot vermoedens van misbruik van de B9-regeling, en inventariseren van mogelijke oplossingen.

15 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.

Onderzoeksvragen

Beschrijving zaak:

- Op welke wijze is de zaak bij de politie bekend geworden?
- Wat houdt het mensenhandelverhaal in?
- Wat is de voorgeschiedenis van het (mogelijke) slachtoffer mensenhandel?
- Zijn er signalen mensenhandel in de voorgeschiedenis van het slachtoffer?
- Zijn er opsporingsindicaties / -aanwijzingen?

Verloop zaak:

- Welke vervolgacties werden door de politie ondernomen?
- Hoe werd de zaak afgerond?
- Wat was de rol van het OM?
- Was er sprake van omissies aan de kant van de politie?

Twijfels:

- Waarom zijn er twijfels c.q. vermoedens van misbruik van de B9-regeling?
- Welke effecten hadden deze twijfels?

Oplossingen:

- Welke mogelijke oplossingen zijn er voor de twijfelzaken?

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn alle casussen geïnventariseerd waarvan de politie vermoedens had van misbruik. Dit leverde 88 zaken uit 2007 en 2008 op, uit 13 politieregio's. Hieruit is *at random* een selectie gemaakt van 16 zaken die nader zijn bestudeerd. In onderstaande tabel wordt de herkomst van slachtoffers, hun sekse en de aard van de (geplande) uitbuiting weergegeven.

Tabel B2.2 Kenmerken twijfelzaken

Herkomst	SU		OU		Onbekend		Totaal
	♀	♂	♀	♂	♀	♂	
Afrika	10	1	–	–	–	1	12
China	2	–	1	1	–	–	4
<i>Totaal</i>	<i>12*</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>–</i>	<i>1</i>	<i>16</i>

* In twee zaken had de aangever nog niet daadwerkelijk in de seksindustrie gewerkt. De verdachte had aangekondigd dat dit de bedoeling was.

Twaalf van de 16 zaken hadden betrekking op aangevers uit Afrika (waarvan zeven uit Nigeria), vier op aangevers uit China. Onder de aangevers bevonden zich 14 vrouwen en twee mannen. Voor deze 16 casussen zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

Expertmeeting

BNRM heeft met 14 vertegenwoordigers van politie, OM, hulpverlening, advocatuur en de IND een interactieve, computerondersteunde expertbijeenkomst georganiseerd, om de aard van de problematiek verder uit te diepen en te brainstormen over mogelijke oplossingen. Deze bijeenkomst vond plaats op 10 februari 2009.

Aanvullend onderzoek

Daarnaast zijn zes casussen geanalyseerd van ex-ama's die in 2006 aangifte deden van mensenhandel. Over de afhandeling van deze casussen bestonden klachten vanuit de hulpverlening. Daarom is nagegaan hoe deze casussen zijn afgehandeld door politie en OM. Hierbij is 'hoor-wederhoor' toegepast: de hulpverlening gaf aan welke klachten zij had, de politie gaf aan hoe het onderzoek is verlopen en reageerde op de klachten. De hulpverlening reageerde daar weer op. De casusbeschrijvingen die het resultaat van dit onderzoek vormden zijn waar relevant in de onderhavige rapportage verwerkt. Daarnaast is op conferenties en bijeenkomsten met hulpverleners gesproken over casussen waar zij klachten over hadden.

7. Beklagzaken ex artikel 12 Strafvordering

Doelstelling

Met het onderzoek wordt beoogd zicht te verkrijgen op:

- de kenmerken van mensenhandelzaken waarin is besloten om niet te vervolgen, en waar tegen beklag is gedaan ex artikel 12 Strafvordering;
- de afwikkeling van deze zaken.

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn de uitspraken (eindbeschikkingen) en onderliggende dossiers van de artikel 12 Sv-procedures op het gebied van mensenhandel die vanaf 1 januari 2007 door drie van de vijf gerechtshoven behandeld zijn en waarover voor april 2009 een beslissing is genomen bestudeerd. De drie geselecteerde gerechtshoven (Amsterdam, Den Bosch en Den Haag) worden representatief geacht voor alle vijf de gerechtshoven.¹⁶ De uitspraken en dossiers zijn aan de hand van een vragenlijst geanalyseerd.

In totaal zijn voor dit onderzoek 44 uitspraken (eindbeschikkingen) bestudeerd.¹⁷ In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal bestudeerde uitspraken per gerechtshof, uitgesplitst naar jaar van behandeling in de raadkamer.¹⁸

16 Het geven van een volledig beeld van alle beklagzaken op het gebied van mensenhandel bij alle vijf de gerechtshoven is niet mogelijk, omdat het in Leeuwarden ten tijde van het onderzoek niet mogelijk was om louter de beklagprocedures op het gebied van mensenhandel eruit te filteren.

17 In deze dossiers kunnen o.a. de volgende documenten voorkomen: het klaagschrift, een ambtsbericht van de OvJ met motivatie voor het sepot, het schriftelijke verslag van de A-G en de procesverbalen van de politie.

18 Omdat de duur van de beklagprocedure op kan lopen tot meer dan een jaar, betekent dit dat onder het jaar van behandeling van het beklag in de raadkamer ook klachten kunnen vallen die het jaar ervoor al zijn ingediend.

Tabel B2.3 Aantal bestudeerde uitspraken en onderliggende dossiers per gerechtshof

Jaar van behandeling	Amsterdam	Den Bosch	Den Haag	Totaal
2007	8	3	4	15
2008	3	14	7	24
2009	1	–	4	5
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>44</i>

De duur van de beklagprocedure vanaf het moment van instroom (ontvangst van het klaagschrift) tot het moment van uitstroom (uitspraak van het hof) loopt uiteen van tweeënehalf en 14 maanden en bedraagt voor de gerechtshoven Amsterdam, Den Bosch en Den Haag gemiddeld respectievelijk negen, zeveneneenhalf en zes maanden.

8. Voortgezet verblijf

Doelstelling

Het belangrijkste doel van het onderzoek was om, vanuit een vergelijkend perspectief, te bezien hoe de nieuwe regeling inzake voortgezet verblijf na de B9 in de praktijk werkt en in hoeverre de doelstellingen van de aanpassing van de regeling worden gerealiseerd.

Vanuit de constatering dat er weinig aanvragen voor voortgezet verblijf werden gedaan, beoogde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met een eerdere beleidswijziging een aantal veranderingen: het eenvoudiger maken om op een aanvraag voor voortgezet verblijf te beslissen, de snelheid van beslissen te verhogen en de positie van het slachtoffer te verduidelijken en te verbeteren (in de verwachting dat dit alles tot meer aanvragen zou leiden). Daarnaast was de bedoeling het beleid meer analoog te maken aan het beleid ten aanzien van voortgezet verblijf in het algemeen (art. 3.51 Vb).

Onderzoeksvragen

- Door wie wordt voortgezet verblijf na de B9 procedure aangevraagd?
Voorzover mogelijk zijn de volgende kenmerken van de aanvrager onderzocht: het land van herkomst, soort uitbuiting (evt. sector), geslacht, leeftijd, duur van het verblijf in Nederland, duur van de uitbuiting, duur van verblijf met een B9-status, status in het strafrechtelijk onderzoek (aangever / getuige), eventuele bijzondere omstandigheden (bv. psychische problemen).
- Hoe vaak is de vergunning verleend en op welke grond, en hoe vaak is een aanvraag niet gehonoreerd en waarom niet?
- Welke omstandigheden/factoren zijn door de aanvrager aangevoerd en welke door de IND meegewogen (bv. een eventuele veroordeling voor een ander strafbaar feit dan mensenhandel in het strafproces)?

- Is er verwezen naar een thematisch ambtsbericht, een zgn. veiligheidsdossier en/of een brief van de officier van justitie in het dossier, en zo ja, welke waarde is in de praktijk aan deze documentatie toegekend bij de inschatting van het gevaar bij terugkeer?
- Zijn overwegingen opgenomen inzake de bewijslastverdeling in de procedure en zijn algemene weigeringsgronden toegepast?

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek bestaat grotendeels uit dossieronderzoek. BNRM heeft de IND – de instantie waar verzoeken om verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling en B16/7 regeling worden ingediend – verzocht om de dossiers aan te leveren die betrekking hebben op aanvragen van voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling in 2006. Dit betreft 34 dossiers. Voorts zijn advocaten en IND-medewerkers benaderd voor aanvullende informatie (schriftelijk of in een interview).

Kanttekening bij het onderzoek

Het onderzoek betrof aanvragen om voortgezet verblijf in 2006.

Het beleid inzake voortgezet verblijf na de B9 is tijdens het BNRM-onderzoek opnieuw gewijzigd.



Bijlage 3

Toelichting bij tabellen en statistiek

1 Toelichting bij tabellen

Dit rapport bevat meerdere tabellen. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze tabellen.

Door afronding tellen de tabellen niet altijd op tot 100%. 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.

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%.

2 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 wordt soms ook 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.

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.



Bijlage 4 Aanvullende tabellen

Tabel B4.1 geeft een volledig overzicht van de bij CoMensha geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers. Dit in aanvulling op de informatie hierover in §4.2.2, Tabel 4.2.

Tabel B4.1 Nationaliteit van bij CoMensha geregistreeerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Land	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Afghaanse	1	0%	–	–	–	–	–	–	1	0
Albanese	8	2%	2	0%	1	0	–	–	2	0
Angolese	2	0%	8	2%	2	0	1	0	5	1
Antiguaanse en Barbudaanse	–	–	1	0%	–	–	–	–	–	–
Armeense	3	1%	–	–	4	1	2	0	2	0
Azerbajdzjaanse	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Bengalese	1	0%	–	–	3	1	–	–	–	–
Belarussische	12	3%	3	1%	–	–	2	0	1	0
Belgische	–	–	2	0%	1	0	–	–	–	–
Beninse	1	0%	2	0%	–	–	–	–	1	0
Boliviaanse	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Bosnische	–	–	1	0%	–	–	2	0	1	0
Braziliaanse	5	1%	8	2%	17	3	4	1	13	2
Britse	2	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Bulgaarse	55	14%	52	12%	39	7	50	7	32	4
Burkina Faso	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Burundische	–	–	2	0%	1	0	3	0	–	–
Canadese	1	0%	–	–	–	–	–	–	1	0
Chileense	–	–	–	–	2	0	2	0	2	0
Chinese	9	2%	5	1%	29	5	33	5	78	9
Colombiaanse	4	1%	1	0%	–	–	1	0	5	1
Comorese	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Congolese	–	–	3	1%	5	1	5	1	3	0

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Land	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cubaanse	2	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Deense	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Dominicaanse	2	0%	1	0%	–	–	–	–	1	0
Duitse	1	0%	2	0%	–	–	3	0	7	1
Ecuadoriaanse	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Egyptische	–	–	–	–	–	–	1	0	2	0
Eritrese	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Estse	1	0%	–	–	1	0	1	0	–	–
Ethiopische	2	0%	1	0%	1	0	1	0	–	–
Filipijnse	2	0%	–	–	–	–	2	0	6	1
Finse	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Franse	–	–	–	–	–	–	1	0	1	0
Gambiaanse	–	–	–	–	–	–	–	–	4	1
Georgische	–	–	–	–	2	0	–	–	3	0
Ghanese	6	1%	2	0%	1	0	8	1	9	1
Griekse	–	–	1	0%	–	–	1	0	–	–
Guinee-Bissause	5	1%	4	1%	–	–	–	–	1	0
Guinese	3	1%	4	1%	8	1	15	2	20	2
Hongaarse	3	1%	9	2%	13	2	15	2	45	5
Ierse	–	–	1	0%	–	–	–	–	–	–
Indiase	–	–	–	–	7	1	3	0	13	2
Indonesische	–	–	–	–	2	0	–	–	1	0
Iraakse	2	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Iraanse	5	1%	–	–	3	1	1	0	1	0
Italiaanse	–	–	2	0%	1	0	1	0	–	–
Ivoriaanse	2	0%	–	–	–	–	2	0	3	0
Jamaicaanse	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
(vml.) Joegoslavische	2	0%	5	1%	1	0	6	1	1	0
Kaapverdische	–	–	–	–	–	–	1	0	1	0
Kameroense	11	3%	4	1%	4	1	6	1	11	1

Land	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Kenyaanse	2	0%	1	0%	3	1	3	0	3	0
Kroaatse	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Letse	1	0%	3	1%	3	1	2	0	–	–
Libanese	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Liberiaanse	1	0%	1	0%	–	–	2	0	3	0
Litouwse	3	1%	3	1%	6	1	3	0	8	1
Luxemburgse	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Macedonische	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Maleisische	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Marokkaanse	11	4%	11	3%	9	2	13	2	10	1
Mauritaunse	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Mexicaanse	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Moldavische	6	1%	2	0%	3	1	–	–	–	–
Mongolische	–	–	2	0%	1	0	4	1	4	1
Namibische	–	–	1	0%	–	–	1	0	–	–
Nederlandse	59	15%	98	23%	146	25	270	38	320	39
Nicaraguaanse	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Nigeriaanse	39	10%	28	7%	86	15	104	15	64	8
Nigerse	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Noord-Koreaanse	–	–	1	0%	1	0	–	–	–	–
Noorse	–	–	1	0%	–	–	–	–	–	–
Oekraïense	8	2%	10	2%	10	2	4	1	5	1
Oezbekistaanse	2	0%	1	0%	–	–	–	–	–	–
Pakistaanse	1	0%	–	–	–	–	–	–	–	–
Poolse	8	2%	13	3%	27	5	14	2	6	1
Portugese	–	–	1	0%	–	–	–	–	2	0
Roemeense	45	11%	23	5%	34	6	28	4	19	2
Russische	14	3%	13	3%	12	2	9	1	5	1
Rwandese	1	0%	–	–	–	–	2	0	–	–
Senegalese	2	0%	1	0%	–	–	1	0	–	–

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Land	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Servische	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0
Sierra Leone	6	1%	14	3%	20	3	29	4	44	5
Slowaakse	3	1%	10	2%	2	0	3	0	7	1
Soedanese	2	0%	1	0%	2	0	2	0	2	0
Somalische	–	–	–	–	2	0	5	1	3	0
Sri Lankaanse	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Surinaamse	3	1%	1	0%	2	0	6	1	4	1
Syrische	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Taiwanese	–	–	–	–	–	–	–	–	4	1
Tanzaniaanse	–	–	–	–	1	0	–	–	1	0
Thaise	2	0%	2	0%	3	1	9	1	12	2
Togolese	2	0%	2	0%	2	0	2	0	1	0
Trinidad en Tobago	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0
Tsjechische	2	0%	18	4%	3	1	4	1	7	1
Tunesische	–	–	–	–	1	0	–	–	–	–
Turkse	2	0%	2	0%	5	1	8	1	1	0
Ugandese	–	–	4	1%	–	–	3	0	1	0
Venezolaanse	–	–	–	–	–	–	2	0	2	0
Vietnamese	3	1%	1	0%	–	–	–	–	2	0
Zambiaanse	–	–	–	–	–	–	1	0	–	–
Zimbabweaanse	–	–	2	0%	–	–	–	–	1	0
Zuid-Afrikaanse	–	–	–	–	2	0	–	–	–	–
Onbekend	16	4%	27	6%	38	7	2	0	6	1
Totaal	403	100%	424	100%	579	100	716	100	826	100

Bron: STV (bestanden).¹

¹ De in deze tabel opgenomen informatie wijkt iets af van de door de STV in haar Jaarverslagen gepresenteerde aantallen. BNRM werkte met een door STV na verschijnen van het Jaarverslag toegezonden bestand, waarin STV nog enkele correcties heeft aangebracht.

In Tabel B4.2 zijn alle nationaliteiten van bij CoMensha geregistreerde minderjarige slachtoffers opgenomen. Deze informatie vormt een aanvulling op hetgeen is vermeld in Tabel 4.5, §4.2.2.

Tabel B4.2 Nationaliteit van bij CoMensha geregistreerde minderjarige slachtoffers, per jaar

Land	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Angolese	–	–	–	–	2	1%
Armeense	1	1%	–	–	–	–
Beninse	–	–	–	–	1	1%
Braziliaanse	–	–	–	–	1	1%
Bulgaarse	5	5%	6	3%	1	1%
Chinese	6	6%	4	2%	14	8%
Colombiaanse	–	–	–	–	1	1%
Congolese	2	2%	2	1%	–	–
Duitse	–	–	–	–	1	1%
Filipijnse	–	–	1	1%	–	–
Ghanese	–	–	2	1%	–	–
Guinee-Bissause	–	–	–	–	1	1%
Guinese	1	1%	3	2%	11	7%
Hongaarse	–	–	–	–	1	1%
Indiase	–	–	2	1%	1	1%
Indonesische	–	–	–	–	1	1%
Iraanse	–	–	1	1%	–	–
Italiaanse	1	1%	–	–	–	–
Kameroense	–	–	1	1%	2	1%
Litouwse	1	1%	–	–	–	–
Marokkaanse	2	2%	3	2%	1	1%
Mongolische	1	1%	–	–	2	1%
Nederlandse	35	35%	100	50%	104	62%
Nigeriaanse	32	32%	50	25%	7	4%
Oekraïense	–	–	1	1%	–	–
Roemeense	4	4%	10	5%	1	1%

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Land	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Russische	1	1%	1	1%	1	1%
Servische	–	–	–	–	1	1%
Sierra Leoonse	6	6%	4	2%	8	5%
Slowaakse	–	–	–	–	4	2%
Somalische	–	–	1	1%	1	1%
Surinaamse	2	2%	2	1%	–	–
Taiwanese	–	–	–	–	1	1%
Turkse	1	1%	3	2%	–	–
Ugandese	–	–	2	1%	–	–
Totaal	101	100%	199	100	169	100

Bron: STV (bestanden).²

De in Tabel B3 opgenomen informatie vormt een aanvulling op hetgeen is vermeld in Tabel 4.15, §4.2.3.

Tabel B4.3 Nationaliteit personen met B9 (2005-2008)

Nationaliteit	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Albanese	1	2%	1	1%	–	–	–	–
Angolese	–	–	2	1%	–	–	–	–
Armeense	1	2%	2	1%	1	1%	2	1%
Azerbajdzjaanse	–	–	–	–	–	–	2	1%
Belarussische	1	2%	–	–	–	–	1	0%
Bengalese	–	–	2	1%	–	–	–	–
Boliviaanse	–	–	–	–	1	1%	–	–
Braziliaanse	–	–	1	1%	4	3%	4	2%

- 2 De in deze tabel opgenomen informatie wijkt iets af van de door de STV in haar Jaarverslagen gepresenteerde aantallen. BNRM werkte met een door STV na verschijnen van het Jaarverslag toegezonden bestand, waarin STV nog enkele correcties heeft aangebracht.
- 3 Dit betreft waarschijnlijk personen die ooit als ongedocumenteerde asielzoeker in Nederland arriveerden en van wie later de nationaliteit alsnog is vastgesteld.

Nationaliteit	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Britse	1	2%	–	–	–	–	–	–
Bulgaarse	11	18%	18	12%	10	7%	8	3%
Burundische	1	2%	1	1%	1	1%	–	–
Chinese	1	2%	9	6%	16	11%	42	18%
Congo-Kinshasa	–	–	2	1%	–	–	2	1%
Dominicaanse	1	2%	1	1%	–	–	–	–
Duitse	–	–	–	–	2	1%	1	0%
Estlandse	–	–	1	1%	–	–	–	–
Ethiopische	–	–	–	–	2	1%	1	0%
Filipijnse	–	–	–	–	–	–	3	1%
Franse	–	–	–	–	–	–	3	1%
Gambiaanse	–	–	–	–	1	1%	–	–
Ghanese	–	–	–	–	1	1%	7	3%
Guinese	–	–	3	2%	5	4%	14	6%
Hongaarse	1	2%	2	1%	4	3%	11	5%
Indiase	–	–	3	2%	–	–	6	3%
Indonesische	–	–	–	–	–	–	1	0%
Iraanse	–	–	–	–	1	1%	–	–
Italiaanse	1	2%	–	–	–	–	–	–
Ivoriaanse	–	–	–	–	1	1%	1	0%
Joegoslavische	–	–	–	–	1	1%	2	1%
Kaapverdische	–	–	1	1%	–	–	–	–
Kameroense	–	–	2	1%	4	3%	10	4%
Kroatische	–	–	1	1%	–	–	–	–
Letse	1	2%	1	1%	–	–	–	–
Libanese	–	–	1	1%	–	–	–	–
Liberiaanse	–	–	–	–	1	1%	1	0%
Litouwse	–	–	–	–	1	1%	1	0%
Marokkaanse	1	2%	1	1%	6	4%	2	1%
Mauritaanse	–	–	1	1%	2	1%	–	–

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Nationaliteit	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Moldavische	–	–	3	2%	–	–	–	–
Mongolische	–	–	–	–	–	–	2	1%
Nigerese	1	2%	–	–	1	1%	1	0%
Nigeriaanse	4	7%	33	22%	34	24%	54	23%
Noordkoreaanse	–	–	1	1%	–	–	–	–
Noorse	1	2%	–	–	–	–	–	–
Oekraïense	1	2%	4	3%	1	1%	2	1%
Oezbekistaanse	2	3%	–	–	–	–	–	–
Poolse	3	5%	2	1%	5	4%	–	–
Roemeense	6	10%	24	16%	5	4%	3	1%
Russische	5	8%	3	2%	4	3%	2	1%
Senegalese	1	2%	–	–	–	–	–	–
Sierra Leoonse	8	13%	10	7%	17	12%	23	10%
Slowaakse	2	3%	–	–	2	1%	2	1%
Soedanese	–	–	3	2%	–	–	–	–
Somalische	–	–	–	–	–	–	2	1%
Staatloze	–	–	1	1%	–	–	–	–
Surinaamse	–	–	–	–	–	–	2	1%
Taiwanese	–	–	1	1%	–	–	1	0%
Tanzaniaanse	–	–	1	1%	–	–	–	–
Thaise	1	2%	1	1%	3	2%	4	2%
Togolese	–	–	1	1%	2	1%	–	–
Tsjechische	2	3%	3	2%	–	–	1	0%
Tunesische	–	–	–	–	1	1%	–	–
Turkse	–	–	–	–	2	1%	1	0%
Ugandese	1	2%	1	1%	–	–	3	1%
Zuid-Afrikaanse	–	–	1	1%	–	–	–	–
Onbekend ³	1	2%	1	1%	1	1%	7	3%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

De in Tabel B4.4 opgenomen informatie vormt een aanvulling op hetgeen is vermeld in Tabel 4.1, §4.2.2.

Tabel B4.4 *Herkomstland klagers*

Land	Amsterdam	Den Bosch	Den Haag	Totaal
	N	N	N	N
Angola	–	1	–	1
China	1	2	–	3
Congo	–	1	–	1
Ethiopië	–	–	1	1
Gambia	–	1	–	1
Ghana	–	–	2	2
Guinee	1	1	1	3
Iran	–	1	–	1
Kameroen	1	–	2	3
Kenia	–	–	1	1
Mauritanië	1	–	–	1
Moldavië	1	–	–	1
Nigeria	1	1	3	5
Oekraïne	1	–	1	2
Roemenië	–	1	–	1
Rusland	–	–	1	1
Sierra Leone	4	3	3	10
Suriname	1	–	–	1
Uganda	–	1	–	1
Wit-Rusland	–	1	–	1
Zuid-Afrika	–	1	–	1
Onbekend	–	2	–	2
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>44</i>

De in Tabel B4.5 opgenomen informatie vormt een aanvulling op hetgeen is vermeld in Tabel 9.5, §9.2.

Tabel B4.5 *Geboortelanden verdachten, per jaar van registratie*

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Afghanistan	–	–	1	–	–
Albanië	5	–	–	–	5
Angola	–	–	1	1	–
Australië	–	–	–	1	–
België	1	2	–	–	1
(Bondsrepubliek) Duitsland	1	5	1	–	9
Brazilië	1	–	–	1	1
Brits Borneo	–	–	–	1	–
Bulgarije	19	14	4	13	23
China	–	–	2	1	–
Colombia	–	1	1	–	–
Dominicaanse Republiek	–	–	–	–	2
Egypte	–	–	–	1	1
Frankrijk	–	1	–	–	4
Ghana	–	–	2	–	2
Griekenland	–	–	–	1	–
Groot-Brittannië	–	1	–	–	–
Hongarije	–	–	6	1	2
Hongkong	–	–	–	1	1
India	–	–	–	7	1
Indonesië	–	2	–	1	–
Irak	–	2	–	2	–
Iran	–	2	–	2	2
Ivoorkust	–	–	–	–	1
(vml.) Joegoslavië	3	3	4	6	1
Kaapverdië	–	–	2	–	–
Kameroen	1	–	–	–	1

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Koeweit	–	–	1	–	–
Korea	–	1	–	–	–
Libanon	–	–	–	–	1
Liberia	2	–	–	–	–
Libië	1	–	–	–	–
Litouwen	–	–	–	1	–
Maleisië	1	–	–	–	–
Marokko	3	9	17	13	12
Nederland	46	91	54	74	95
Nederlandse Antillen	2	7	3	4	12
Niger	–	–	–	1	–
Nigeria	5	4	–	2	19
Pakistan	–	–	–	2	–
Polen	–	3	3	3	7
Portugal	–	1	–	1	1
(vml.) Portugees Indië	–	–	–	1	–
Roemenië	22	23	6	14	15
Saoedi-Arabië	–	–	–	–	1
Sierra Leone	1	–	–	1	5
Soedan	–	–	–	–	1
Somalië	–	–	–	–	1
(vml.) Sovjet-Unie	11	8	2	7	1
Suriname	10	9	6	11	12
Thailand	2	–	1	–	3
(vml.) Tsjecho-Slowakije	–	2	5	3	1
Turkije	16	24	15	18	29
Uganda	–	–	1	–	–
Venezuela	–	–	–	1	–
Verenigde Staten van Amerika	–	1	–	–	–
(vml.)Zaire	–	1	–	–	1

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Zuid-Afrika	–	–	–	–	1
Land onbekend	2	2	–	1	5
nvt (rechtspersoon)	1	1	–	1	–
<i>Totaal</i>	<i>156</i>	<i>220</i>	<i>138</i>	<i>199</i>	<i>280</i>

De in Tabel B4.6 opgenomen informatie vormt een aanvulling op hetgeen is vermeld in Tabel 9.6, §9.2.

Tabel B4.6 Geboortelands voor mensenhandel veroordeelde daders, per jaar van veroordeling

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Albanië	9	2	–	–	–
Angola	–	–	–	1	–
België	2	1	2	–	–
(Bondsrepubliek) Duitsland	–	1	1	–	–
Brazilië	–	–	–	–	1
Bulgarije	15	11	4	4	4
Colombia	–	–	1	–	–
Ghana	–	–	–	1	–
Griekenland	1	–	–	1	–
Groot-Brittannië	–	–	–	1	–
Hongarije	–	–	2	4	1
India	–	–	–	–	2
Indonesië	1	–	1	–	–
Irak	–	–	–	1	–
Iran	–	–	1	–	2
Ivoorkust	–	–	–	–	1
(vml.) Joegoslavië	–	1	–	1	2
Kaapverdië	–	–	–	1	–
Koeweit	–	–	–	1	–
Korea	–	–	1	–	–

BIJLAGE 4

Geboorteland	2003	2004	2005	2006	2007
	N	N	N	N	N
Litouwen	–	1	–	–	1
Marokko	2	7	3	13	2
Nederland	26	37	36	21	24
Nederlandse Antillen	–	2	3	–	4
Nigeria	–	5	–	–	–
Pakistan	–	–	–	–	1
Polen	1	–	–	1	2
Roemenië	7	18	3	3	13
Sierra Leone	–	–	–	1	–
Soedan	–	1	–	–	–
(vml.) Sovjet-Unie	5	7	5	–	1
Suriname	1	7	8	1	4
Thailand	1	1	–	1	–
(vml.) Tsjecho-Slowakije	–	–	–	6	3
Turkije	7	14	9	6	5
Verenigde Staten van Amerika	–	–	1	–	–
Zaire	–	–	1	–	–
Land onbekend	1	–	–	1	–
<i>Totaal</i>	<i>79</i>	<i>116</i>	<i>82</i>	<i>70</i>	<i>73</i>



Bijlage 5

Reactie van de NRM op het concept Wrp

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum 21 januari 2009

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u mij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)' ter consultatie voorgelegd. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel, een aantal opmerkingen te maken bij het concept. Een nadere uitwerking van mijn opmerkingen vindt u in de bijgevoegde bijlage.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen naar mijn mening nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage mensenhandel (2007) om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Een vergunning op zich vormt echter geen garantie tegen mensenhandel. Naast consistente en zichtbare handhaving van het legale circuit moet de benodigde capaciteit worden vrijgemaakt voor een intensieve(re) bestrijding van activiteiten van degenen die geld verdienen aan gedwongen sekswerk in het illegale circuit.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de toelichting, zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen.

Registratie biedt onder meer de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren en zou daarom alle sekswerkers moeten betreffen, niet alleen zelfstandig werkende prostituees. Registratie moet naar mijn mening worden gezien als een middel en niet als een doel op zich. Het is dan ook van groot belang dat degenen die zullen worden belast met die registratie over de benodigde expertise beschikken. Het is niet mijn verwachting dat dit in alle – en met name kleine – gemeenten te realiseren is. Clustering hiervan ligt daarom in de rede.

Het blijft voor de aanpak van mensenhandel, ook met een kader zoals nu voorgesteld, cruciaal dat alle bij toezicht en handhaving van de seksindustrie betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen, te meer gelet op het risico van verschuivingseffecten van het legale naar het illegale circuit. Wat betreft bestuurlijk toezicht en handhaving geeft het onderhavige voorstel geen duidelijkheid over de vraag waar verantwoordelijkheden liggen (gemeente of politie). Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd zou moeten worden, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt. De taakverdeling tussen bestuur en politie moet dan ook nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten.

Het is positief dat de toelichting aandacht besteedt aan toezicht op internet. Een landelijk team van digitale rechercheurs is mijns inziens nodig voor de aanpak van het aanbod van illegale vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid op internet, ter bestrijding van mensenhandel. Ik vraag mij af of het nodig is de noodzaak hiertoe te onderzoeken.

Twee vragen legt u afzonderlijk voor.

De eerste betreft de eventuele verhoging van de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie.

Mede vanwege onvoldoende zicht op de illegale prostitutie, zijn de effecten van een leeftijdsverhoging niet goed te voorzien. Om – zo veel mogelijk – te voorkomen dat een eventuele leeftijdsverhoging leidt tot meer jeugdprostitutie in het illegale circuit is het noodzakelijk om eerst meer zicht te krijgen op het illegale prostitutiecircuit en dit effectiever te bestrijden. Ik adviseer u daarom eerst te onderzoeken tot welke verbetering de gewijzigde regulering van seksgerelateerde bedrijvigheid op dit punt leidt, alvorens eventueel over te gaan tot leeftijdsverhoging. Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou dan ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers.

Het doel van registratie is het kunnen signaleren van mensenhandel en het opwerpen van barrières daartegen. Het is daarom van belang te registreren waar de sekswerkers na registratie aan het werk gaan. Mocht bij registratie een vermoeden van slachtofferschap blijken, moet direct actie worden ondernomen. Zo moeten signalen van mensenhandel direct gemeld worden aan de politie en het EMM, waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden.

Gezien dit doel ben ik van mening dat het vermoeden van slachtofferschap niet als weigeringgrond voor registratie moet worden opgenomen.

Tot slot wil ik benadrukken dat handhaving van de voorgestelde regelgeving cruciaal is voor de aanpak van mensenhandel in het legale circuit. Tegelijkertijd mag de illegale sector niet uit het oog worden verloren.

Hoogachtend,

Mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Bijlage: Nadere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'

Bijlage bij de brief d.d. 21 januari 2009

Nadere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'

Toepassingsbereik wetsvoorstel

Het wetsvoorstel betreft een drietal categorieën seksbedrijven (artikel 1 sub c): 1. bedrijven die gelegenheid geven tot prostitutie, 2. bedrijven die gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, en 3. bedrijven die vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbieden. Bij de seksbedrijven genoemd in de eerste en tweede categorie gaat het om het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, conform de terminologie van het mensenhandelartikel 273f Sr.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen ('regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid'). Ook de titel van de wet zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

Definitie 'prostitutiebedrijf' en 'zelfstandig werkende prostituee'

Op grond van het huidige voorstel kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een prostituee werkzaam is voor een prostitutiebedrijf (waarbij een vergunningplicht geldt) of dat zij zelfstandig werkt (en zij verplicht is zich te registreren).

Artikel 1 lid 1 sub i definieert een zelfstandig werkende prostituee als een prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is. Deze definitie, en de toelichting hierbij, mede in relatie tot de definitie van 'prostitutiebedrijf', roept een aantal vragen op, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden vastgesteld dat iemand niet (deels) zelfstandig wer-

kend is, maar alleen voor een prostitutiebedrijf werkzaam. Dit onderscheid is met name van belang gezien de voorgestelde registratieplicht die thans beperkt wordt tot zelfstandig werkende prostituees. Dit onderscheid zou wat NRM betreft minder relevant zijn wanneer alle sekswerkers zich zouden moeten registreren.

Daarnaast kan volgens de MvT ook een eenmansbedrijf een bedrijf zijn in de zin van deze wet, en is dan vergunningplichtig. Dit deel van de tekst vergt enige verduidelijking van (mogelijke) verschillen tussen een zelfstandig (thuis)werkende prostituee en een eenmansbedrijf. Als een prostituee ‘op enigerlei wijze werkzaam is voor degene die de ruimte beschikbaar stelt’ (op locatie), dan is er volgens de toelichting zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf, en is de prostituee niet als een zelfstandig werkende prostituee te beschouwen (p. 11). Van belang daarbij is onder meer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking stelt. Het criterium ‘op enigerlei wijze werkzaam’ dient nader te worden uitgewerkt. Op grond van de huidige tekst is immers niet duidelijk wanneer iemand als (zelfstandig werkende) prostituee is aan te merken, en welke verplichtingen dat vervolgens met zich mee brengt.

Geen nadere regelgeving voor 2e en 3e categorie seksbedrijven

Opvallend is dat voor de seksbedrijven genoemd in de tweede en derde categorie (artikel 1 sub c), geen nadere regelgeving in de wet is opgenomen zoals opgenomen in artikel 17. Wanneer bijvoorbeeld een aantal vrouwen in één huis via een webcam seksuele handelingen verricht voor derden tegen betaling, op internet, is dit te kwalificeren als een seksbedrijf, maar niet als prostitutiebedrijf. Dat betekent dat art. 17 – op grond waarvan aan de vergunning voor exploitatie voorschriften worden verbonden over onder meer te nemen maatregelen op het gebied van hygiëne, maatregelen ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee, en werktijden – niet van toepassing is. Dergelijke arbeidsomstandigheden zijn echter niet alleen relevant voor sekswerkers die werken in prostitutiebedrijven maar ook voor diegenen die werkzaam zijn in een bedrijf voor webcamseks, of bijvoorbeeld voor sekswerkers in peepshows en sekstheaters.

Registratie van alle sekswerkers

Niet alleen zelfstandig werkende prostituees, maar alle sekswerkers zouden zich moeten registreren. Zo kan – mede gezien de nog voorliggende onduidelijkheden in de definities van ‘zelfstandig werkende prostituee’ en ‘prostitutiebedrijven’ – zo veel mogelijk worden voorkomen dat een grijs gebied ontstaat. Slachtoffers van mensenhandel komen bovendien ook voor in andere seksbedrijven dan prostitutiebedrijven, waarbij seksuele handelingen worden verricht voor een derde tegen betaling. Registratie biedt de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren, en is ook een moment om voorlichting te kunnen geven.

Niet alleen persoons- en adresgegevens (GBA), naam en telefoonnummer en een kopie van het paspoort zouden moeten worden opgenomen. De inschrijving zou ook een pasfoto moeten bevatten, registratie van het soort sekswerk (thuis, escort bijvoorbeeld) en werkplekken waar het gaat om locatiegebonden sekswerk. De gevoeligheid van deze gegevens maakt dat

de toegang en het gebruik van deze gegevens met voldoende waarborgen voor de bescherming van de privacy moet worden omkleed.

Bij registratie moet expertise op het gebied van signaleren van slachtoffers van mensenhandel aanwezig zijn (zie volgende paragraaf). Om deze reden, en gezien de gevoeligheid van deze persoonsgegevens, beveelt de NRM aan de plaatsen waar registratie kan plaatsvinden te beperken.

Signalering slachtoffers mensenhandel

Overheidsinstanties die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zoals politie, arbeidsinspectie, IND en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, moeten hen kunnen signaleren en hen kunnen doorverwijzen naar hulpverlening. Dit volgt onder meer uit art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel dat Nederland voornemens is te ratificeren. Uit deze bepaling volgt tevens dat Nederland moet zorgen dat deze overheidsinstanties in staat zijn voldoende invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden. Als een overheidsinstantie een vermoeden heeft dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, moet deze instantie er onder meer voor zorgen dat de persoon in kwestie hulp krijgt. Dat vergt ten eerste dat personen die werkzaam zijn bij deze instanties (i.c. met name de overheidsinstanties die de registratie van sekswerkers zullen verrichten) zijn opgeleid in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Aan de registratie zou een inhoudelijk (intake)gesprek moeten worden gekoppeld, dat naast voorlichting met name is gericht op het oppikken van eventuele signalen van mensenhandel. De overheid heeft immers een onderzoeksplicht. Dit gesprek dient met de betreffende sekswerker alleen plaats te vinden en waar nodig met een tolk.

Wanneer signalen mensenhandel naar voren komen, moeten deze door de betrokken instantie worden opgevolgd. Signalen moeten gemeld worden aan de politie en het EMM waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek dienen te worden onderzocht en zo mogelijk te leiden tot vervolging.¹ Dat volgens de MvT van gemeenten wordt verwacht signalen mensenhandel actief bij de politie onder de aandacht te brengen, klinkt in ieder geval te vrijblijvend (p. 42). Daarnaast *moet* (niet: kan) bij controle van de prostituee rekening worden gehouden met signalen.

Uniformering van vergunningplicht en -voorwaarden

De NRM is positief over het streven naar uniformering van gedragseisen te stellen aan de exploitant en beheerder, en van een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Met het oog op het bestrijden van mensenhandel juicht de NRM het streven naar uniformiteit toe. Het tegengaan van ongewenste gemeentelijke en regionale verschillen is inderdaad van belang om verplaatsing van (malafide) exploitanten naar die gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden ('waterbedeffect'), te voorkomen. Een uniformer en helderder beleid

¹ Aanwijzing mensenhandel, Stcrt. 2008, 2718.

zal een effectieve handhaving ten goede komen (zie ook p. 34 MvT). Afgezien daarvan is het van belang om ook duidelijkheid te scheppen richting exploitanten en prostituees (rechtszekerheid).

Voor verschillende soorten sekswerk kunnen echter nog steeds verschillende eisen worden gesteld, en kunnen verschillende regels van toepassing zijn op het verlenen, weigeren en intrekken van vergunningen. Zo wordt de regulering van een aantal onderwerpen (raam- en straatprostitutie (artikel 4 lid 3), thuiswerk, en prostitutie in woningen) aan gemeenten overgelaten. Uit de toelichting bij artikel 4 lid 3 valt niet op te maken of dit uitsluitend verschillen in leges betreft, of dat dit ook voor de aanpak van mensenhandel relevante verschillen zou kunnen opleveren. Gemeenten hebben de ruimte om, zoals op p. 11 t.a.v. art. 1 sub e (definitie prostitutiebedrijf) wordt gesteld, bepaalde locaties van waaruit prostitutie door een zelfstandig werkende prostituee plaatsvindt, aan te merken als prostitutiebedrijven, indien deze activiteiten uiterlijk waarneembaar zijn, en er voor te kiezen hieromtrent regels op te stellen. Als prostitutie plaats vindt in woningen, *kunnen* deze locaties als de bedrijfsruimte van een prostitutiebedrijf worden aangemerkt. De MvT stelt dat het aan de gemeenten is om desgewenst regels daaromtrent op te nemen in de plaatselijke verordening (p. 11).

Ook kunnen gemeenten een vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf weigeren, dan wel intrekken, op mogelijk verschillende gronden. Gemeenten kunnen immers aanvullende gronden voor de weigering en intrekking van een vergunning opnemen bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van openbare orde, woon- en leefomgeving, en de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten (artikel 8 lid 5, p. 15 MvT; artikel 12 lid 3). Het is de vraag om welke gronden het zou kunnen gaan, anders dan bestemmingsplannen, en in hoeverre mogelijke verschillen tussen gemeenten kunnen leiden tot een ongewenst ‘waterbedeffect’.

Toezicht en handhaving

Een vergunning op zich vormt geen garantie tegen mensenhandel en betekent niet per definitie dat geen uitbuiting plaatsvindt. Dwangmiddelen waarmee slachtoffers in de prostitutie worden gebracht – zoals misleiding en bedreiging – worden ook toegepast in de legale sector. Het wetsvoorstel biedt hiervoor geen oplossing. Bestrijding van de illegale sector blijft cruciaal. In het illegale circuit lijken immers de kansen op mensenhandel het grootst. Daarnaast vormen thuiswerk en escort een risicosector voor gedwongen prostitutie omdat deze minder zichtbaar en daarom moeilijker te controleren zijn.

Voorzienbare knelpunten

Aangezien gesteld wordt dat door efficiënter optreden meer kan worden verwezenlijkt (dit geldt voor zowel gemeenten als politie), wordt niet voorzien in een uitbreiding van capaciteit. Deze argumentatie bevat risico’s voor toezicht en handhaving. In het voorstel is namelijk niets over inspanningsverplichtingen vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. De wettekst en MvT bevatten hiervoor weinig aanknopingspunten, anders dan een evaluatie. Het controleren van vergunningen behoort tot de taken van een gemeente.

Indien sprake is van mensenhandel, ligt er een (opsporings)taak bij de politie. Ook wanneer een gemeente haar bestuurlijke toezichttaak (deels) overdraagt aan politie, moet duidelijk zijn welke taken wel en welke niet worden overgedragen, en welke taken dus bij een gemeente blijven liggen. Verwacht kan worden dat ook het controleren van vergunningen vooral een taak voor politie zal blijven.

De taakverdeling tussen bestuur en politie moet nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. In afspraken tussen bestuur en politie moet overigens ook de uitwisseling van informatie worden geregeld. De tekst van onderhavig voorstel en de MvT geven geen antwoord op de vraag naar de taakverdeling tussen bestuur en politie. Het is in ieder geval volstrekt onduidelijk wie zich met de bestuurlijke handhaving bezig houdt (gemeente of politie), zie pp. 60-61. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt.

Aandachtspunten ten aanzien van de nuloptie

Het is noodzakelijk dat er binnen een gemeente die een nulbeleid voert, ook aandacht zal zijn voor het illegale circuit. Het wetsvoorstel biedt echter geen garantie dat in gemeenten die een nulbeleid voeren, die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk ter hand zal worden genomen.

Ten aanzien van toezicht en handhaving van de wet brengt de nuloptie dan ook een aantal aandachtspunten met zich mee die relevant zijn vanuit het perspectief van de bestrijding van mensenhandel.

Prostitutiebedrijven gevestigd in andere gemeenten, en aldaar vergund, kunnen hun activiteiten verrichten in gemeenten waar een nulbeleid geldt. Mogelijke verschillen tussen gemeenten in (al dan niet) het voeren van een nulbeleid is met name (ook) relevant voor toezicht op en handhaving van regelgeving ten aanzien van escortbedrijven.

Aandachtspunten ten aanzien van escort

Het invoeren van een landelijk vergunningenregister maakt het mogelijk toezicht op de escortbranche te versterken. Dit zou ook het toezicht op (met name) op internet adverterende bedrijven moeten vergemakkelijken. De NRM is van mening dat ook moet worden geregistreerd wanneer een (verlenging van een) vergunning geweigerd wordt, en wanneer een verlenging wordt geweigerd met daarbij de redenen voor de weigering. Deze informatie zou ook voor andere vergunningverleners en bestuurlijke toezichthouders (gemeenten) inzichtelijk moeten zijn ter versterking van hun informatiepositie. Het register dient overigens 24 uur per dag bereikbaar te zijn voor toezichthouders.

Strafbaarstellingen

Strafbaarstelling exploitanten

Het voorstel om de exploitant die een niet vergund seksbedrijf exploiteert, strafbaar te stellen, alsmede de exploitant die adverteert voor een seksbedrijf zonder vermelding van het nummer van de vergunning en het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf, wordt door de NRM onderschreven. Zoals hierboven reeds aangegeven, zouden alle sekswerkers geregistreerd moeten worden. De exploitant zou dan ook strafbaar moeten zijn wanneer hij niet-geregistreerde sekswerkers in zijn bedrijf heeft werken.

Overigens wordt in de MvT (p. 25) aangegeven dat het wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke aanpak van souteneurs, wanneer deze aan de kenmerken van een exploitant voldoet. Deze insteek is interessant maar heeft nog nadere uitwerking.

Strafbaarstelling klanten

De NRM onderschrijft dat – als sluitstuk van de thans voorgestelde regulering – klanten strafbaar moeten worden gesteld als bedoeld in artikel 26. De veronderstelling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijkt te liggen, is dat alleen binnen de groep niet-geregistreerde prostituees, en prostituees die niet werkzaam zijn voor een vergund bedrijf, slachtoffers mensenhandel voor zouden kunnen komen. Ook in de legale sector vindt echter mensenhandel plaats.

Artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is. Het voorgestelde artikel 26 lijkt een andere, voornamelijk regulerende strekking te hebben. Voorgesteld wordt immers om klanten van niet-geregistreerde prostituees, of van prostituees werkzaam in een bedrijf dat geen vergunning heeft, strafbaar te stellen, ook al is de prostituee in deze situaties niet per definitie een slachtoffer van mensenhandel.

(Potentiële) klanten moeten gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om seksuele diensten alleen in de gereguleerde sector te kopen en ook dán oplettend te zijn (aanbeveling 33 NRM5).

Hoewel in dit wetsvoorstel niet aan de orde, is het wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort thuis in het Wetboek van strafrecht, als misdrijf. De strafbaarstelling als weergegeven in artikel 26 voldoet niet zonder meer aan de strekking van artikel 19 van het Verdrag.

Strafbaarstelling prostituees (sekswerkers)

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer (artikel 27). De NRM onderschrijft de strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een seks-

werker die adverteert zonder registratienummer. Dit als logisch sluitstuk van de registratieplicht.

De voorgestelde strafbaarstellingen bevatten wel een aantal knelpunten.

De strafbaarstelling van prostituees die bij een niet-vergund seksbedrijf werken, acht de NRM, gelet op de vaak ongelijke (machts)verhouding tussen de sekswerker en de exploitant van een seksbedrijf (zie ook p. 31-32 MvT), niet passend. Daarnaast is deze strafbaarstelling onnodig.

Als het doel daarvan is de illegale situatie te beëindigen, is het sluiten van het desbetreffende bedrijf immers voldoende. Registratie van *alle* sekswerkers zou het overigens ook onnodig maken sekswerkers strafbaar te stellen wanneer zij bij een niet-vergund bedrijf werken.

Het is positief dat de MvT vermeldt (p.60) dat bij eventueel strafrechtelijk optreden tegen een prostituee rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert, en dat strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers mensenhandel achterwege zal blijven. Hoe een slachtoffer mensenhandel als zodanig herkend kan worden wanneer ze primair benaderd wordt als (mogelijke) wetsovertreder levert daarbij mogelijk in de praktijk wel een spanningsveld op.

Artikelsgewijs

Art. 5 lid 2 stelt dat de vergunning voor een seksbedrijf ook voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Een voordeel van een tijdelijke vergunning is dat bij een aanvraag voor verlenging opnieuw getoetst moet worden of desbetreffende exploitant voldoet aan de gestelde eisen. Vanuit het oogpunt van controle en toezicht (dus handhaving) verdienen tijdelijke vergunningen dan ook de voorkeur.

Art. 6 lid 1 bevat een aantal gegevens die bij de aanvraag voor de vergunning moeten worden overlegd. De MvT komt niet met deze bepaling overeen en het lijkt dat hier sub e, verklaring omtrent gedrag (VOG) is weggefallen.

Overigens stelt art. 6 lid 1 sub c dat bij de aanvraag van de vergunning in ieder geval het adres waar het seksbedrijf is gevestigd, wordt overlegd. De MvT stelt daarentegen dat het kabinet het noodzakelijk acht om exploitanten en hun bedrijven door middel van de vergunningvoorwaarden *zoveel mogelijk* aan een vast adres te binden (p. 32, 35/36).

Art. 17 lid 1: aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf (in brede zin: seksbedrijf) zouden ook voorschriften moeten worden verbonden ter fine van duidelijkheid over arbeidsverhoudingen tussen sekswerker en exploitant.

Tot slot

Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou moeten worden nagegaan in hoeverre het in de wet aangereikte instrumentarium effectief is bij de handhaving van moeilijk te controleren sectoren als escort en thuiswerk, en de bestrijding van het illegale prostitutiecircuits. Daarbij zou ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers, mede in het licht van een mogelijke leeftijdsverhoging voor prostituees.



Bijlage 6

Reactie van de NRM op het ACVZ-advies

Ministerie van Justitie

Datum 16 maart 2009

Geachte mevrouw Albayrak,

In februari verscheen het rapport 'De mens beschermd en de handel bestreden' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Graag maak ik enige opmerkingen over dit rapport en daarbij beperk ik mij tot de aanbevelingen met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen in de B9 en B16/7 Vc, daar deze aanbevelingen de kern van de aanpak mensenhandel raken.

Allereerst ben ik verheugd dat ook de ACVZ zich buigt over het lot van slachtoffers mensenhandel en hun bescherming en daarbij de mensenrechtenbenadering benadrukt.

Ook mijn voorgangster heeft in eerdere rapportages aanbevolen 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 (aanbeveling 12 NRM3, 2004).

Aanbeveling 12: '[...] 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.'

Voor de beoordeling van het slachtofferschap als boven bedoeld dient ook de mening van de hulpverlening een (belangrijke) rol te spelen.

Ik zie echter, anders dan de ACVZ, niet de noodzaak om de B9-regeling op de voorgestelde wijze aan te passen. De aanbevolen wijzigingen zouden zeker niet voor alle slachtoffers van mensenhandel tot een verbetering in positie leiden. Zo zullen slachtoffers die meteen, of tijdens de bedenktijd, besluiten aangifte te doen of anderszins mee te werken aan het strafproces, in een slechtere positie verkeren dan nu het geval is en langer in onzekerheid blijven. Naar mijn mening verandert er door het ACVZ-rapport in feite niets wezenlijks, alleen de

periode van tijdelijk verblijfsrecht – en daarmee ook een periode van onzekerheid- wordt verlengd. Het is overigens niet duidelijk wat ‘meewerken’ als bedoeld in aanbeveling 4 van het ACVZ-rapport concreet moet inhouden om voor voortgezet verblijf in aanmerking te komen.

Daarnaast blijft opsporing van wezenlijk belang en ben ik – met het OM – van mening dat de voorgestelde maatregelen voor opsporing en vervolging negatieve consequenties zullen hebben.

In het advies van de ACVZ worden drie fases onderscheiden.

Ten aanzien van de eerste fase wordt aanbevolen om, als betrokkene niet zelf verklaart slachtoffer van mensenhandel te zijn, maar er andere signalen zijn, de politie zo snel mogelijk te laten vaststellen of die signalen als een ‘geringste aanwijzing’ moeten worden beschouwd. De ACVZ gaat ervan uit dat de politie die beoordeling binnen een relatief korte periode van maximaal vijf (werk)dagen zou moeten kunnen maken. Het is maar de vraag of dit lukt en een dergelijke beoordeling zou een verslechtering betekenen; hierdoor wordt een extra drempel ingebouwd die er nu niet is – het zou de term ‘geringste aanwijzing’ dan ook uit kunnen hollen. Tevens doet dit idee de vraag rijzen wat het voordeel van dit voorstel in de praktijk zou zijn: wat dient de politie dan te onderzoeken, waar blijft het slachtoffer dan (opvang?), wat houdt zijn of haar verblijfstitel dan in, en wanneer wordt hij of zij geïnformeerd over zijn of haar rechten?

Ook bij een aangifte of een verklaring gaat deze eerste fase in, waarbij niet duidelijk is wat onder ‘verklaring’ wordt verstaan: meewerken met het strafrechtelijk onderzoek of ook een eerste intakegesprek met de politie?

Volgens de huidige regeling vormt een aangifte of meewerken door een slachtoffer een ambtshalve aanvraag voor de B9. De eerste aanbeveling in het ACVZ-rapport (‘Verleen bij een ‘geringste aanwijzing’ van mensenhandel of een aangifte of een verklaring een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden’) betekent dat zes maanden (of twaalf maanden bij een verlenging) moet worden gewacht voordat de volgende tijdelijke vergunning wordt verleend. Het is onduidelijk waarom. Bovendien wordt niet duidelijk of tijdens deze zes maanden sprake is van voorzieningen die thans in de B9-regeling zijn opgenomen, zoals – bijvoorbeeld – de mogelijkheid om arbeid te verrichten. Dat ligt overigens niet voor de hand aangezien in deze periode het slachtofferschap nog niet is vastgesteld. Het advies gaat ook niet in op voorzieningen voor slachtoffers die binnen dit tijdsbestek besluiten medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek door, bijvoorbeeld, het doen van aangifte. Er lijkt in deze fase en de tweede fase geen onderscheid te zijn tussen slachtoffers die wél en slachtoffers die niet meewerken met het strafrechtelijk onderzoek.

De tweede fase begint na drie maanden en bestaat uit drie tot negen maanden beslistermijn voor de IND en één jaar verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap.

De ACVZ stelt voor om de IND, na de bedenktijd, te laten beoordelen of betrokkene daadwerkelijk slachtoffer is, om op grond daarvan vervolgens een tweede tijdelijke verblijfsver-

gunning te verlenen, indien de vraag rond slachtofferschap bevestigend wordt beantwoord. Ik vrees dat dit voorstel kan leiden tot veel vreemdelingrechtelijke procedures over slachtofferschap die in het huidige systeem veel minder nodig zijn.

Zoals hierboven beschreven betekent het eerste deel van de tweede fase voor het slachtoffer drie tot negen maanden onzekerheid met betrekking tot de beslissing van de IND. Onduidelijk is overigens wat de eigen invulling van de IND daarbij zou moeten zijn. Zou een slachtoffer dat aangifte heeft gedaan, waarop een onderzoek is gestart, het risico lopen dat de IND concludeert dat er niettemin geen sprake is van slachtofferschap? Dit lijkt er wel op (p 39 onder aanbeveling 4) aangezien de ACVZ in de derde fase slachtoffers die aangifte hebben gedaan of hebben meegewerkt maar waarvan het slachtofferschap niet aannemelijk is (door de IND te bepalen?) uitsluit van voortgezet verblijf.

De aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel is niet groot. Al is mensenhandel een ambtshalve vervolgbaar delict, medewerking van slachtoffers – al dan niet in de vorm van een aangifte – blijft hiervoor van belang, zeker om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Ik maak me dan ook ernstige zorgen over een verslechtering, in het voorstel van de ACVZ, van de positie van die slachtoffers die bereid zijn mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek.

Met de ACVZ constateer ik ook een problematiek van aangiften met weinig opsporingsindicaties. Signalen die mij bereikten, zowel vanuit politie als vanuit de hulpverlening, hebben mij doen besluiten nader onderzoek naar deze problematiek te verrichten, alsmede een expertmeeting te organiseren over dit onderwerp (vond plaats 10 februari jl.). De resultaten zullen in de 7^e rapportage worden opgenomen. Hier kan al wel worden opgemerkt dat politie en OM frequent met deze problematiek worden geconfronteerd, dat het hen veel tijd kost die vaak tot niets leidt, maar dat zij niet uitsluiten dat het in zulke gevallen daadwerkelijk om slachtoffers gaat. Slachtoffers kunnen soms niet meer informatie geven (bijvoorbeeld door hun andere culturele achtergrond, door geheugenverlies als gevolg van een trauma, doordat ze overheidsinstanties niet vertrouwen, of omdat ze het niet durven waardoor ze net genoeg, maar toch zo weinig mogelijk, verklaren om een B9-verblijfsvergunning te krijgen). Voorts is bekend dat de politie het in zulke gevallen erg moeilijk vindt om over daadwerkelijk slachtofferschap te oordelen.

In de derde fase, het voortgezet verblijf, komen in het voorstel van de ACVZ alleen erkende slachtoffers die meewerken uiteindelijk in aanmerking voor voortgezet, permanent, verblijf. In de deze fase speelt het meewerken van het slachtoffer met politie en justitie dus weer wel een beslissende rol zonder dat aan dat meewerken een bepaalde invulling wordt gegeven. Die medewerking moet ergens in de tweede fase hebben plaatsgevonden, een fase die 18 tot 24 maanden kan hebben geduurd. Deze lange tijdspanne betekent naar mijn mening dat opsporingsindicaties verloren zullen gaan hetgeen de aanpak van mensenhandelaren (nog meer) zal frustreren.

Dat vind ik een slechte zaak.

Slachtoffers van mensenhandel moeten worden beschermd. Daarnaast is het belangrijk om slachtoffers zo snel mogelijk zekerheid te geven.

Bij één van de laatste wijzigingen in de regeling over voortgezet verblijf in de Vc (Stcrt. 2008, 37) hebt U mijn aanbeveling (8) uit de Vijfde rapportage mensenhandel, inhoudend dat de grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc (het slachtoffer heeft aangifte gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling) niet beperkt zou moeten zijn tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor mensenhandel, maar dat deze zich ook zou moeten uitstrekken tot een veroordeling voor een aan mensenhandel gerelateerd delict, overgenomen. Ook wanneer mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is *niet* voor mensenhandel maar *wel* voor een ander, met de mensenhandel in verband staand strafbaar feit, wordt er thans van uitgegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt. Met deze wijziging is in feite de toets van slachtofferschap in belangrijke mate over gegaan van de rechter naar het openbaar ministerie.

Deze toets zou dan ook zonder feitelijke wijziging van het beleid volledig kunnen worden gelegd bij het OM.

Naar mijn mening zou de IND een slachtoffer voortgezet verblijf moeten verlenen reeds, naar aanleiding van de vervolgingsbeslissing van het OM. Hierbij moet wel worden voorzien in de mogelijkheid dat slachtoffers beschikbaar blijven voor politie en justitie. Op het moment dat het OM echter op grond van technische redenen besluit *niet* te vervolgen (b.v. dader onvindbaar), zou het OM standaard een verklaring omtrent het slachtofferschap af moeten geven aan de IND.

Een en ander laat natuurlijk onverlet de mogelijkheid, genoemd in B16/7 Vc om, indien naar het oordeel van de Staatssecretaris wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevestigd kan worden dat het slachtoffer Nederland verlaat, voortgezet verblijf toe te kennen. Deze mogelijkheid zou, bij opvolging van aanbeveling 12 NRM₃ ook voor deze laatste categorie slachtoffers open moeten staan. Bij de beoordeling van die aanvragen vind ik mét de ACVZ dat de hulpverlening een belangrijke rol zou moeten spelen.

Zonder dus op alle aanbevelingen van de ACVZ in te zijn gegaan concludeer ik met de ACVZ dat voor kennelijke slachtoffers die geen aangifte kunnen of durven doen dan wel anderszins niet kunnen of durven mee te werken met politie en justitie, opvang en hulpverlening beschikbaar moet zijn en herhaal ik aanbeveling 12 uit NRM₃.

Maar anders dan de ACVZ ben ik van mening dat hierin náást de huidige B9/B16 regeling zou moeten worden voorzien. Wijziging van de B9 regeling zoals door de ACVZ zou een onaanvaardbare verslechtering betekenen voor slachtoffers die wél meewerken met het strafrechtelijk onderzoek.

Bovendien heeft aanpassing en verfijning van een regeling die de afgelopen jaren sterk is verbeterd veruit mijn voorkeur boven een geheel nieuwe regeling waar alle voetangels en klemmen zich nog moeten openbaren, met de daarbij behorende onzekerheid voor het slachtoffer.

Ten slotte beveel ik u aan om de toets voor het voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc te vergelijken van de uitspraak van de rechter naar de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie. Gelet op de bewoording van de huidige regeling zal dit niet of nauwelijks behoeven te leiden tot een wijziging in het beleid en zou dit de tijd van onzekerheid over de verblijfsstatus bij het slachtoffer aanzienlijk verkorten. Met de vervolgingsbeslissing van het OM wordt immers een objectief criterium gegeven ten aanzien van het slachtofferschap.

Hoogachtend,

C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

c.c.: Minister van Justitie



Bijlage 7

Activiteitenoverzicht BNRM 2008¹

I Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)^{2,3}

1.1 Politie/KMar/bijzondere opsporingsdiensten
Belastingdienst, FIOD-ECD
Bovenregionale Recherche, Noordwest & Midden Nederland
Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM)*
Landelijke Expertgroep Mensenhandel* (LEM)
Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM)*
Politiekorps Hollands-Midden
SIOD*
Themadag CBA's
Portefeuillehouder Mensenhandel in de Raad van Hoofdcommissarissen/dNP en de voorzitter van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel

1.2 Openbaar Ministerie
CJIB
Task Force Aanpak Mensenhandel*
Eurojust
Functioneel Parket
Landelijk overleg Ov] mensensmokkel en mensenhandel*
Landelijk parket
Pg portefeuillehouder mensenhandel*
Project getuigenbescherming*
SSR bijeenkomst mensenhandel*
Wetenschappelijk Bureau OM: overleg overige uitbuiting

1 Alleen *face-to-face* contacten zijn opgenomen.

2 Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gespreks-samenstellingen, als ook in de context van andere bijeenkomsten.

3 Periodieke overleggen met de BNRM of die door BNRM structureel werden bijgewoond zijn voorzien van een*. Bijeenkomsten waaraan door BNRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee**

1.3 ZM/Rechterlijke macht

Bijwonen diverse zittingen

Raad van State: Vice-voorzitter

Raad voor de Rechtspraak

Strafsector Rechtbank Rotterdam: Inleiding mensenhandel **

Sectorvoorzitter Strafbij Rechtbank Rotterdam en tevens voorzitter van de LOVS

Vreemdelingenrechters Rechtbank Den Haag

1.4 Hulpverlening, belangenbehartiging en ngo's

ACM

BLinN

COA

CoMensha

MO groep

Netwerk mensenhandel Rotterdam

OKIA, FNV, Vrije Universiteit Amsterdam

Platform Jeugdprostitutie *

PMW Humanitas Rotterdam

Raad voor de Kinderbescherming

Schadefonds Gewelddsmisdrijven

SOA AIDS

SKIN, INLIA, EMM

Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel

Vereniging Vrouw & Recht / Clara Wichmann, Respect.NL, AbvaKabo

Werkgroep Integrale Ketenaanpak (WIK)*

1.5 Overheid, semi-overheid en politiek

Burgemeester Amsterdam

Burgemeester Almere

CJIB: schadevergoedingsmaatregelen, *non punishment*, SIS

Dienst Terugkeer & Vertrek

Gemeente Amsterdam: Van Traa-team

Gemeente Amsterdam: Werkgroep Integrale Ketenaanpak prostitutie en mensenhandel

IND Hoofddorp
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Kabinet & Protocol
Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPZ
Ministerie van Defensie: Hoofddirectie Personeel, Personeelsbeleid projectleider gender
Minister Jeugd en Gezin
Ministerie van Justitie: DRC/GC)
Ministerie van Justitie: Departementaal mensenhandeloverleg**
Ministerie van Justitie: minister van Justitie
Ministerie van Justitie: staatssecretaris van Justitie
Ministerie van Justitie: Directie Vreemdelingenbeleid
Ministerie van Justitie: DGWRR/DW
Ministerie van Justitie: Young Development themadag vreemdelingenketen**
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: directeur arbeidsinspectie
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: staatssecretaris
Overleg mensenhandel: MvJ, BuZa, BZK, SZW, VWS *
Stuurgroep Aanpak Illegaliteit*
Stuurgroep Toezicht & Terugkeer*
Tweede Kamer Fractie CDA: fractie voorzitter
VNG*

1.6 Onderzoek/wetenschap/advieslichamen

ACVZ*
Begeleidingscommissie Evaluatie opheffing algemeen bordeelverbod: 1) Illegaliteit en 2) Uitbuiting: gemeentelijk beleid*
Begeleidingsgroep Project Bestrijding Mensenhandel *
Europa Instituut, Rechtenfaculteit Leiden
INDIAC
Universiteit van Amsterdam, afdeling gender en seksualiteitsstudies
Universiteit van Tilburg, AIO
Universiteit van Leiden; Journalistiek en nieuwe media
WODC: SIBA*

1.7 Werkbijeenkomsten (overig)
AMA platform*
CoMensha: platform overleg*
Expertsessie verhoging minimumleeftijd prostitutie
Expertmeeting categorale opvang slachtoffers mensenhandel
Fier Fryslân werkbezoek
IND gender contactpersonenoverleg **
Kaderwet vergunningen prostitutie – aanpak souteneurs/pooiers
Sociale getuigenbescherming*
Stuurgroep Registratie Jeugdprostitutie*
WODC Round table sessie maatschappelijke kosten van georganiseerde criminaliteit

1.8 Bezoeken en delegaties uit het buitenland
Ambassade VS, Global Issues section
Australië: Victoria Police Academy
Bulgarije: MATRA Study Visit
Bulgarije, delegatie met vertegenwoordigers van Ministry of Justice, Ministry of Interior, National Commission for Combating Trafficking in Human Beings en ngo
Kroatië: delegatie van 'national coordinator for combating trafficking', andere overheidsdiensten en een ngo
Raad van Europa: mensenrechtencommissaris
Rusland: Matra-project in Rusland (2008-2011) (ngo)
Verenigde Staten: Nederlandse Liaison Washington – Police and Judicial Affairs
Verenigd Koninkrijk: Minister for Crime Reduction en de Minister for Women and Equality
Wenen: OVSE

2 Congressen, symposia en overige activiteiten (Nederland)

2.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen	
SSR**	Cursus mensenhandel (Zutphen, 21-22 januari 2008)
Politie Academie	Expertmeeting Multicultureel Vakmanschap en Opsporing (Zutphen, 31 januari 2008)
Gemeente Den Haag (SHOP)	Conferentie Prostitutiebeleid 2008 (Den Haag, 7 februari 2008)
KLPD/DINPOL**	Seminar mensenhandel en informatie-uitwisseling in Europa (Lunteren, 21 februari 2008)

Slachtofferhulp Nederland	Symposium De praktijk van drie jaar spreekrecht (Hoe heeft het gewerkt en is dit wat we ervan hadden verwacht..?) (Den Haag, 22 februari 2008)
Studium Generale **	Moderne Slavernij? Symposium over Mensenhandel overige uitbuiting en rechtsontwikkelingen. (Tilburg, 28 februari 2008)
Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Startconferentie Samen strijden tegen ernstige vormen van criminaliteit (Den Haag, 21 april 2008)
NIK	NIK Themadag (Ede, 24 april 2008)
Ministerie van Justitie	Expertsessie leeftijdverhoging prostitutie (Den Haag, 25 april 2008)
Fier Fryslân	Bijeenkomst Mensenhandel in Friesland (Leeuwarden, 27 mei 2008)
Institute of Social Studies	Bijeenkomst Low Pay to High Hopes: Perspectives from the Cleaners Campaign in The Netherlands (Den Haag, 29 mei 2008)
NIK	Recherche Vakbeurs 2008 (Utrecht, 13 juni 2008)
Veiligheidshuis Eindhoven	Expertmeeting loverboys (Eindhoven, 17 juni 2008)
NVK	NVK congres (Leiden, 19 juni 2008)
Campbell collaboration	Systematic reviews (Leiden, 18-20 augustus 2008)
Universiteit van Amsterdam, Juritas kenniscentrum	Seminar Wet Bibob: "De balans tussen integriteit, effectiviteit en rechten". (Amsterdam, 19 september 2008)
Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK), Tijdschrift voor Criminologie	Studiemiddag Toezicht en Compliance (Den Haag, 26 september 2008)
Pretty Woman	Congres Van Pretty Woman naar Pretty Women – Hulp aan slachtoffers van loverboys (Utrecht, 2 oktober 2008)
Ciroc	Seminar Nigeriaanse Criminelen Netwerken (Amsterdam, 7 oktober 2008)
Universiteit van Amsterdam**	Gastcollege vak Global Migration (Amsterdam, 14 oktober 2008)
BlinN	Bijeenkomsten met Nigeriaanse delegatie, onderdeel Signalering en onderdeel Communicatie met slachtoffers van mensenhandel (Amsterdam, 14-15 oktober 2008)
Stichting OKIA en Stichting LOS	Conferentie Recht op Recht (Den Haag, 31 oktober 2008)
Embassy of the United States of America	Digital Video Conference on prosecuting labor trafficking cases: US and Dutch approach (Den Haag 27 oktober 2008)

Sociale Netwerk Analyse	Verborgen banden ontrafeld. De toepassing van Sociale Netwerk Analyse bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme (Den Haag, 30 oktober 2008)
Politie/Politieacademie	Landelijke bijeenkomst Wet Politiegegevens “Implementatie-effecten in de praktijk” (Wageningen, 30 oktober 2008)
Ministerie van Justitie	Lunchlezing Henk Elffers over oratie ‘Straffer straffen’ (Den Haag, 5 november 2008)
Universiteit van Tilburg	Colloquium on the Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union (Tilburg, 7 november 2008)
CoMensha	Bijeenkomst hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (Bilthoven, 11 november 2008)
International School for Humanities & Social Sciences (ISHSS) Universiteit van Amsterdam**	Gastcollege mensenhandel (Amsterdam, 25 november 2008)

2.2 Internationale werkbijeenkomsten

OVSE-ATAU	AECT Meeting*
-----------	---------------

3 Internationale werkbezoeken, congressen en overige activiteiten

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen

IOM**	UN.GIFT Expert Group meeting on Developing new approaches to the study of human trafficking (Caïro, 11-12 januari 2008)
UN.GIFT*	The Vienna Forum to fight Human Trafficking. (Wenen, 13-15 februari 2008)
ICMPD	Final Regional Meeting in the context of the Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South Eastern Europe: Data Collection and Information Management (DCIM). (Skopje, 14-15 april 2008)
Eurojust, Slovenian Presidency of the European Union	Strategic Meeting on Trafficking in Human beings and Witness Protection. (Portoroz, 19-20 mei 2008)
ICMPD	Third Advisory Board Meeting in the framework of the Programme to Support the Development of Transnational Referral Mechanisms (TRM) for Trafficked Persons in South-Eastern Europe (SEE) (Rome, 21-25 mei 2008)
Werkbezoek Verenigde Staten	International Visitor Leadership Program (IVLP) – European Regional Program Combating Trafficking in Persons (Washington en New York 2-20 juni 2008)

Campbell Collaboration	Uitreiking Stockholm Prize of Criminology (Stockholm, 14-18 juni 2008)
Ecpat UK, Anti-Slavery International, Three Small Steps**	Round-table Discussion Time for an Independent Trafficking Rapporteur in the UK? (London, 18 juni 2008)
Children's Rights International**	International Conference on Child Labour and Child Exploitation. (Cairns, 3-5 augustus 2008)
OSCE	Conferentie Succesfull prosecution of human trafficking – challenges and good practices. (Helsinki, 10-11 september 2008)
ILO, ECPAT International**	Congres Europe and Central Asia Regional Preparatory Meeting for the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents. (Geneve, 17-18 september 2008)
IOM**	Conference European Approaches towards Data Collection on Trafficking in Human Beings. (Brussel, 18-19 september 2008)
OSCE**	Conference on National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms. (Wenen, 22-23 september 2008)
ICMPD**	First project team meeting in the framework of the project Trafficking in human beings: data collection and harmonised information management systems – DCIM-EU. (Bratislava, 23-24 september 2008)
Europese Commissie	Conferentie Revision of EU legal framework on Child Sex Exploitation and Trafficking in Human Beings. (Brussel, 6-7 oktober 2008)
Europäische Rechtsakademie (ERA)	Conferentie Combating THB through international cooperation in criminal matters. (Trier, 6-8 oktober 2008)
COATNET	2nd European Day against human trafficking. (Parijs, 16 oktober 2008)
ICMPD	First Project Team Meeting of the Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South Eastern Europe: Data Collection and Information Management – Phase II Data Processing, Maintenance and Analysis (DCIM Phase II). (Wenen, 17 oktober 2008)
House of Commons Londen	Pan-European Campaign to prevent human trafficking: "All Party Group on Trafficking of Women and Children". (Londen, 28 oktober 2008)
Political Affairs Division IV of the Federal Departement of Foreign Affairs, Swisse**	Conference on "Overlaps of Prostitution, Migration and Human Trafficking". (Bern, 12 november 2008)

MENSENHANDEL – ZEVENDE RAPPORTAGE VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR

Greek General Confederation of Labour – GSEE International Relations Department**	Conference on Combating Forced Labour and Human Trafficking. (Athene 21-23 november 2008)
UNICEF, ECPAT International and the NGO Group for the Convention of the Rights for a child	World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents. (Rio de Janeiro, 24-28 november 2008)

3.2 Overige activiteiten

Mama Cash WOMEN inc., La Strada	Internationale Vrouwendag. (Amsterdam, 8 maart 2008)
PvdA Dordrecht	Internationale Vrouwendag: Vrouwenhandel: “Kan ik er wat aan doen?”. (Dordrecht, 8 maart 2008)
Probus**	Lunchlezing. (Wassenaar, 12 maart 2008)
Universiteit van Amsterdam**	Inleiding film: “Recht verbeeldt”. (Amsterdam, 14 maart 2008)
Werkbezoek Koningin	Amsterdam, 18 maart 2008
P&G 292 (Opvang huis prostituees)	Amsterdam, 3 april 2008
Studievereniging Criminologie in Actie, Erasmus Unversiteit Rotterdam	Discussieforum : “ Nederland, een vrijplaats voor Prostitutie?!”. (Rotterdam, 9 april 2008)
Raad voor de Kinderbescherming**	Lezing voorlichting mensenhandel. (Den Haag, 10 april 2008)
Juridisch Genootschap**	Lezing (Zutphen, 24 april 2008)
Faculteit der Rechtsgeleerdheid **	Forum Kinder- en Jongerenrechtswinkel. (Leiden, 7 mei 2008)
Werkgroep migratierecht van de Vereniging Vrouw & Recht Clara Wichmann**	Themabijeenkomst Mensenhandel. (Amsterdam, 13 mei 2008)
Universiteit van Tilburg **	Canadian Study Tour Visite. (Tilburg, 13 mei 2008)
Campbell Collaboration	Uitreiking Stockholm Prize of Criminology. (Stockholm 14-18 juni 2008)
Ridderzaal	Ambassadeursconferentie. (Den Haag, 1 september 2008)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Rondetafelgesprek Tweede Kamer n.a.v. WODC-rapport “Illegaal verblijf in Nederland”. (Den Haag, 1 oktober 2008)
Rechtbank Den Haag	Proformazitting mensenhandel minderjarigen. (Den Haag, 2 oktober 2008)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen overleg Vaste Kamer Commissie Justitie inzake reactie WODC rapport Illegaal verblijf in Nederland. (Den Haag, 8 oktober 2008)

Drew Ann Wake	Educational games for change. (Den Haag, 14 oktober 2008)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen Overleg Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Den Haag, 29 oktober 2008)
UNFPA/WPF	Presentatie Wereld Bevolkings Rapport 2008. (Den Haag, 12 november 2008)
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Algemeen Overleg over Mensenhandel. (Den Haag, 12 november 2008)
CoMensha**	Aftrapbijeenkoms webenquôte Jeugdprostitutie. (Utrecht, 26 november 2008)
University of Melbourne, Brad Astbury	On understanding social and behavioral mechanisms and theory-building in Criminal Justice. (Den Haag, 2 december 2008)
Rechtbank Utrecht	Onderzoek/dataverzameling. (Utrecht 5 december 2008)
Regardz Event Center Buitensociëteit	Themadag Criminaliteitsanalyse. (Zwolle, 10 december 2008)
Commissie Meijers	Permanente commissie van deskundigen van internatio- naal Vreemdelingen-, Vluchtelingen- en Strafrecht. (Den Haag, 11 december 2008)
Universiteit van Tilburg**	Max van der Stoel Human Rights Award. (Tilburg, 11 december 2008)
Universteit van Leiden	Boekuitreiking Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective. (Leiden, 17 december 2008)
Media	Diverse contacten.
Studenten	Diverse contacten in het kader van scripties en andere werkstukken.
Netwerk	Diverse contacten.
EU-expertgroep*	Overleg Trafficking in Human Beings.

Colofon

Referentie:

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel - Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Oktober 2009

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Tel: +31 (0)70 3704514
<http://www.bnrm.nl>

Productie en layout: Het vlakke land, Rotterdam

© BNRM 2009