

Mensenhandel

Eerste rapportage van de
Nationaal Rapporteur



BUREAU NRM
DEN HAAG
MAART 2002

Inhoudsopgave

Woord vooraf	vii
---------------------	-----

Gebruikte afkortingen	ix
------------------------------	----

1 Inleiding	1
--------------------	---

1.1 Mensenhandel	1
1.2 Mensenhandel en prostitutie	2
1.3 Mensenhandel en mensensmokkel	3
1.4 Kenmerken van mensenhandel	5
1.5 Aard en omvang van het fenomeen	5
1.6 Het waarom van mensenhandel	7
1.7 Verschillende perspectieven en benaderingswijzen	9
1.8 Onderhavige rapportage	9

2 Wet- en regelgeving in relatie tot mensenhandel	13
--	----

2.1 Inleiding	13
2.2 Prostitutie en reglementering daarvan in historisch perspectief	14
2.3 Handel in personen in internationaal historisch perspectief	18
2.3.1 Mensenhanderverdragen	18
2.3.2 Andere internationale regelingen	20
2.4 Opheffing van het algemeen bordeelverbod	21
2.5 Het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht	23
2.5.1 Artikel 250a Sr.	23
2.5.2 De plaats van art. 250a Sr. in het Wetboek van Strafrecht	26
2.5.3 De prostituant strafbaar?	27
2.6 Het lokale beleid	28
2.6.1 De verordenende bevoegdheid van de gemeenten	28
2.6.2 De vergunningplicht	30
2.6.3 Controlebevoegdheid en handhaving	31
2.6.4 Maatregelen en sancties	32
2.6.5 Tijdelijkheid van de huidige regeling	33
2.6.6 Gemeenten en de Wet arbeid vreemdelingen	33
2.7 De identificatieplicht	34
2.8 Vreemdelingencirculaire B-9	36
2.9 Wetsvoorstel Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving	40
2.10 Recente regelgeving in VN- en EU-verband	42
2.10.1 Het VN-Mensenhandelprotocol	42
2.10.2 Het EU-Kaderbesluit	45

3 De Nationaal Rapporteur Mensenhandel	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Voorgangers van het Bureau NRM	49
3.3 Aanstelling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel	50
3.4 Onderzoeksterrein en taakopdracht van het Bureau NRM	52
3.4.1 Onderzoeksterrein	52
3.4.2 Taakopdracht en uitvoering van de taakopdracht	53
3.5 Positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel	56
3.6 Activiteiten van het Bureau NRM tot nu toe	57
3.6.1 Kennismaking met het veld en het werkterrein	57
3.6.2 Deelname aan structurele overlegsituaties	58
3.6.3 Het symposium	60
3.6.4 (Vorbereiding van) dataverzameling en secundaire analyses	61
3.6.5 Activiteiten richting Openbaar Ministerie	63
3.6.6 Overige activiteiten	64
3.7 Nationaal rapporteurs in andere landen	68
4 Slachtoffers van mensenhandel	71
4.1 Inleiding	71
4.2 De inventarisatie onder hulpverleningsinstellingen	72
4.2.1 Doelstelling	72
4.2.2 Onderzoekspopulatie, onderzoeksgroep en respons	72
4.2.3 De vragenlijst	73
4.3 Slachtoffers van mensenhandel onderscheiden	73
4.3.1 Herkomst	74
4.3.2 Sekse	78
4.3.3 Leeftijd	83
4.4 Werving, transport en exploitatie	87
4.4.1 Wervingsmethoden	88
4.4.2 Twee wervingsmethoden nader toegelicht	92
4.4.3 Transport en grensoverschrijding	99
4.4.4 Uitbuiting	101
4.4.5 Controlemethoden	102
4.5 Aangifte van mensenhandel in relatie tot de B-9 regeling	103
4.6 Internationale ontwikkelingen	110
4.7 Knelpunten en aandachtspunten	112
5 Opsporing en vervolging	117
5.1 Inleiding	117
5.2 Beleid OM en politie	118
5.2.1 OM	118
5.2.2 Politie	120

5.3	Onderzoeksresultaten	124
5.3.1	Opsporingsonderzoeken	124
5.3.2	Vervolging	129
5.4	Knelpunten en aandachtspunten	144
5.5	Internationale ontwikkelingen	149
5.5.1	Europol	149
5.5.2	Eurojust	151
6	Hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties	153
6.1	Inleiding	153
6.2	Het hulpverleningsaanbod in Nederland	154
6.2.1	De Stichting Tegen Vrouwenhandel	154
6.2.2	De integratienetwerken	158
6.2.3	De hulpverlening aan minderjarige slachtoffers	164
6.2.4	Overige hulpverleningsinstellingen	168
6.3	Enkele resultaten uit de BNRM inventarisatie	171
6.4	Organisaties voor prostitutievraagstukken en belangenorganisaties	173
6.5	Knelpunten bij hulpverlening en belangenbehartiging	178
7	BNRM; een blik op de toekomst	183
7.1	Inleiding	183
7.2	Planning van BNRM-activiteiten in de nabije toekomst	183
7.3	Informatie in de volgende BNRM-rapportage	189
8	Constateringen, conclusies en aanbevelingen	193
	Gebruikte literatuur	209
	Bijlagen	
Bijlage 1	Activiteitenoverzicht BNRM tot en met 2001	219
Bijlage 2	Deelnemers aan de integratienetwerken	229

Woord vooraf

Voor u ligt de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het rapport wordt via de Minister van Justitie aan de Nederlandse regering aangeboden onder het mede tot de samenleving gerichte motto: ons beeld is uw spiegel.¹ Het beeld dat de rapportage schetst van de stand van zaken op het gebied van mensenhandel in Nederland, met inbegrip van de daarbij behorende conclusies en aanbevelingen, beoogt immers bij te dragen tot verhoogde aandacht voor de preventie en bestrijding van mensenhandel en tot het intensiveren van reeds bestaande activiteiten van meerdere actoren.

Vanuit de onafhankelijke positionering van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is bij de uitvoering van de onderzoekstaak gekozen voor een benadering vanuit een breed perspectief, niet kiezend voor één specifieke invalshoek en acht slaand op zowel de historie als op de huidige (internationale) ontwikkelingen.

Vele instanties, instellingen en personen, nationaal en internationaal, gouvernementeel en niet-gouvernementeel, hebben informatie beschikbaar gesteld aan het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De getoonde openheid en het betrokken - ook kritisch - meedenken heeft in ruime mate bijgedragen aan het opstellen van dit rapport. Het is in zoverre een 'multi-vocale' weergave van hetgeen zich met betrekking tot mensenhandel maatschappelijk manifesteert.

Dank wordt uitgesproken voor deze inbreng van diverse fronten. Een apart woord van dank gaat uit naar dhr. P.P.J. Groen van de afdeling SiBa van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie voor zijn analyses op het OM-databestand, die in onderhavige rapportage zijn verwerkt. Voorts dank aan mw. drs. E.M.H. van Dijk van de Unit Kennis en Onderzoek van de Nationale Recherche Informatie, die bereid was enige resultaten uit het UKO-onderzoek bij voorrang beschikbaar te stellen ten behoeve van deze rapportage, alsmede aan het WODC dat gastvrij onderdak verleent aan het Bureau NRM en dat zich in velerlei situaties behulpzaam heeft betoond.

Hoewel het voor de hand ligt dat elke lezer zal stilstaan bij dat gedeelte van het rapport dat hem of haar bevalt of tegenstaat en daarover blijde adhesie zal betuigen of daartegen waarschuwend de vinger zal opheffen, wordt dezerzijds de hoop uitgesproken dat elke passage in zijn context en elk hoofdstuk in relatie tot de overige hoofdstukken zal worden verstaan.

Het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel zal ieder weldenkend mens beamen, uitgezonderd de uitbuiters en profiteurs die louter aan het eigen wel denken, maar de opvattingen over de wegen waarlangs dit doel bereikt moet worden, lopen sterk uiteen. Eensgezindheid bestaat echter wereldwijd over het feit dat

¹ Vrij naar de personeelsenquête Justitie 2002, vermeldende: Uw spiegel is ons beeld.

mensenhandel als vorm van georganiseerde, vaak ook grensoverschrijdende, misdaad mede floreert door de grote kloof tussen rijke en arme landen, tussen plaatsen waar jonge mensen wel aan het werk komen en plaatsen waar werkgelegenheid - vooral voor vrouwen en meisjes - niet of nauwelijks beschikbaar is. Mensenhandel gedijt ook door de in veel landen en culturen nog bestaande achterstandspositie van vrouwen en meisjes, waardoor vooral zij risico lopen slachtoffer te worden van malafide handelpraktijken om hen uit te buiten. Die eensgezindheid zou de kern moeten vormen van een niet alleen nationale, maar wereldwijde, gezamenlijke aanpak van het fenomeen.

Mensenhandel vormt immers een aantasting van de humaniteit, een kwaad waartegen een samenleving die zichzelf de spiegel voorhoudt actief behoort op te treden. Moge de inhoud van dit rapport daartoe bijdragen.

A.G. Korvinus

Nationaal Rapporteur Menschenhandel

Gebruikte afkortingen

Afdeling O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse
AIV	Adviescommissie Internationale Vraagstukken
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMOC/DHV	Amsterdams Oecumenisch Centrum/Deutscher Hilfsverein
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AZC	Asielzoekerscentrum
BFO	Bureau Financieel Onderzoek
BlinN	Bonded Labour in Nederland
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BOZ	Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg
BRT	Boven Regionaal Team
Bureau I&A aan de grens	Bureau Info & Analyse aan de grens
Bureau NRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Bureau SG	Bureau van de Secretaris-Generaal
CBO	Commissie Bovenregionale Opsporing
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CCIC	Cross Chanel Intelligence Conference
CICP	Centre for International Crime Prevention
CID	Centrale Inlichtingen Dienst
CIE	Centrale Inlichtingen Eenheid
COM	Commission of the European Communities
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratiesysteem
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
DCI	Defence for Children International
DGIAV	Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken
DGPJS	Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd & Sancties
DGRH	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
DGWRR	Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging & Rechtsbijstand
DNP	De Nederlandse Politie
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken
DSI/VR	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Vrouwen en Ontwikkeling
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes (voorheen End Child Prostitution in Asian Tourism)
ECPAT-NL	ECPAT-Nederland
EER	Europese Economische Ruimte
EK	Eerste Kamer (der Staten-Generaal)

ERV	Europees Rechtshulp Verdrag
ESC	European Society of Criminology
EU	Europese Unie
EUNATW	European Network Against Trafficking in Women
Europap	European Intervention Project AIDS Prevention for Prostitutes
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GAK	Gewestelijk Arbeidskantoor
GGD-Nederland	(Landelijke koepelorganisatie van) Gemeentelijke en Gewestelijke Gezondheidsdiensten
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige & Gezondheidsdienst
GGZ-Nederland	(Branche-organisatie voor instellingen op het gebied van) Geestelijke Gezondheid in Nederland
GOC	Grensoverschrijdend Criminaliteitsteam
GSR	General Situation Report
HKS	Herkenningsdienst Systeem
HON	Handhaven Op Niveau
HVO	Hulp Voor Onbehuisden
IAM	Informatie- en Analyse-eenheid Mensensmokkel
IAP	International Association of Prosecutors
IEM	Informatie Eenheid Mensenhandel
IKP	Informatie Knooppunt Politie
IKPS	Informatie Knooppunt Politie Systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND Informatie- en Analysecentrum
IOM	International Organization for Migration
IRT-NON	Interregionaal Recherche Team Noord- en Oost-Nederland
ISS	Institute for Social Studies
JAC	Jongeren Advies Centrum
JBZ-Raad	Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
Kernteam NON	Kernteam Noord- en Oost-Nederland
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
Kmar	Koninklijke Marechaussee
KWE	Kleine Wooneenheden
LPO	Landelijk (Platform) Prostitutie Overleg
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie
Mh (mh)	Mensenhandel
NAPS	Nationaal Actieplan Aanpak Seksueel Misbruik van Kinderen
NDMN	Nigerian Democratic Movement the Netherlands
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NRI	Nationale Recherche Informatie

NSCR	Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving
OBJD	Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OC	Opvangcentrum
ODCCP	Office for Drug Control and Crime Prevention
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OM	Openbaar Ministerie
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
OOV	(Afdeling) Openbare Orde en Veiligheid
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OvJ	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OW	Opiumwet
PBAM	Politiële Beleids- en Adviesgroep Mensenhandel
PIC	Prostitutie Informatie Centrum
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
PPM/DNP	Projectgroep Prostitutie Mensenhandel van De Nederlandse Politie
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SFO	Strafrechtelijk Financieel Onderzoek
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
SiBa	Statische Informatievoorziening en Beleidsanalyse
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SOA	Seksueel Overdraagbare Aandoeningen
SOMIK	Stichting Opvanghuis Mensen In Knelsituaties
SOR	Samenwerkend Overleg Raamexploitanten
SoZaWe	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Sr.	(Wetboek van) Strafrecht
SRTV	Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
Stichting MADI	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
Stichting SOA	Stichting Seksueel Overdraagbare Aandoeningen
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
Tampep	Transnational STD/AIDS Prevention Among Migrant Prostitutes in Europe
TBS	Terbeschikkingstelling
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer (der Staten-Generaal)
TVO	Toevluchtsoord
UKO	Unit Kennis Onderzoek
UMS	Unit Mensensmokkel
UNCICP	United Nations Centre for International Crime Prevention
UNDCP	United Nations Drug Control Programme

UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
VAS	Vreemdelingen Administratie Systeem
VER	Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WED	Wet Economische Delicten
Werkgroep KLEP	Werkgroep Klant En Prostitutie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpr	Wet persoonsregistraties
WRTV	Werkgroep Religieuzen Tegen Vrouwenhandel
WWV	Wegenverkeerswet
WWM	Wet Wapens en Munitie
ZON	Zorg Onderzoek Nederland
ZW	Ziektewet
ZwaCri	Zware Criminaliteit

I Inleiding

I.1 Mensenhandel

Over de gehele wereld worden op grote schaal mensen door andere mensen geëxploiteerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om exploitatie in de seksindustrie, maar ook in allerlei andere sectoren vindt tewerkstelling plaats onder onvrijwillige, vaak ook mensonterende omstandigheden, zoals in de landbouw, in de textielindustrie en in huishoudelijk werk. Zodra deze exploitatie vormen aanneemt die als uitbuiting aangeduid moeten worden, wordt gesproken van moderne vormen van slavernij of van *mensenhandel*.

Mensenhandel kan zeer diverse vormen aannemen en wordt als gevolg daarvan niet eenduidig gedefinieerd. Over de vraag wat precies onder het begrip mensenhandel moet worden verstaan, is dan ook al veel geschreven en gedebatteerd. Door individuele landen en internationale organisaties worden diverse definities gehanteerd, die onderling zeer kunnen verschillen. In een van de studies van de International Organization for Migration (IOM) wordt een overzicht gegeven van een aantal in gebruik zijnde definities (IOM, 2000, pp. 148-153), waaruit de grote verscheidenheid blijkt (zie ook Pearson, 2001a). In hun kern bevatten al deze definities evenwel een zekere 'wervings'-activiteit, waarbij gebruik wordt gemaakt van een element van macht of overwicht over een persoon, met het doel of het resultaat van exploitatie en uitbuiting van die persoon voor eigen gewin.

Wanneer het gaat over de handel in mensen voor *prostitutiedoeleinden* wordt vaak de term *vrouwenhandel* gebruikt. Dat specifiek in het geval van uitbuiting voor seksuele dienstverlening gesproken wordt over *vrouwenhandel* in plaats van het sekse-neutrale *mensenhandel* hangt samen met het feit dat in de praktijk met name vrouwen slachtoffer worden van gedwongen prostitutie. Omdat niettemin ook mannen slachtoffer van handel voor seksuele doeleinden kunnen zijn, alsook meisjes en jongens, is in onderhavige rapportage de sekse- en leeftijdsneutrale benaming *mensenhandel* aangehouden. Ook art. 250a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (Sr.) is sekse-neutraal geformuleerd. Het onderzoeksterrein van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Bureau NRM) wordt door de reikwijdte van dit artikel afgebakend.

Deze rapportage is voornamelijk gericht op de Nederlandse situatie en de in Nederland aangehouden definitie van het delict mensenhandel. Omdat deze is toegesneden op (maar daardoor ook is beperkt tot) uitbuiting voor seksuele doeleinden in de prostitutiesector en, zoals aangegeven, met name vrouwen daarvan het slachtoffer zijn, worden in het navolgende de gebruikte bewoordingen daarop afgestemd. Gesproken zal worden van de prostituee en van het vrouwelijke slachtoffer. Hieronder dienen tevens begrepen te worden de prostitué en het mannelijke slachtoffer, alsmede minderjarigen van beide seksen. Daar echter waar het sekse-onderscheid specifiek van belang is, worden de termen prostituee en prostitué onderscheiden van elkaar gebruikt.

Hoewel mensenhandel veelal een internationale dimensie heeft (in veel gevallen is sprake van grensoverschrijding), komt de exploitatie van gedwongen prostitutie ook voor binnen de landsgrenzen, zonder dat grensoverschrijding een rol speelt. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde loverboy-problematiek, waarop in Hoofdstuk 4 uitgebreid wordt ingegaan.

Ondanks de benadering van het onderwerp mensenhandel in en vanuit de Nederlandse context blijven bij de bespreking van het onderwerp internationale ontwikkelingen niet buiten beschouwing. Dit zijn enerzijds ontwikkelingen op het niveau van de Verenigde Naties (VN), anderzijds ontwikkelingen binnen het verband van de Europese Unie (EU), die van directe invloed zijn op de Nederlandse situatie en het door Nederland te voeren beleid met betrekking tot mensenhandel. Daarnaast zijn er ook tal van ontwikkelingen gaande binnen andere internationale en supranationale organisaties, zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

1.2 Mensenhandel en prostitutie

In Nederland is het delict mensenhandel gerelateerd aan prostitutie. Het delict is strafbaar gesteld in artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Kort gezegd wordt in Nederland onder mensenhandel verstaan het onder dwang brengen en houden van mensen in de prostitutie,¹ het brengen en houden van minderjarigen in de prostitutie en het werven en meenemen van iemand om hem of haar in een ander land in de prostitutie te brengen, ongeacht of dat vrijwillig of onvrijwillig gebeurt. Artikel 250a Sr. stelt verder strafbaar het profiteren van voornoemde omstandigheden of het zich daaruit bevoordelen. In de praktijk worden deze laatst genoemde omstandigheden ook wel onder het begrip mensenhandel gebracht.²

Al zolang het begrip mensenhandel een plaats heeft in de Nederlandse strafwetgeving, is dit met prostitutie verbonden. Het uit het begin van de 20^{ste} eeuw stammende toenmalige artikel 250ter Sr. bevatte de term *vrouwenhandel*, waarmee, blijkens de

¹ Gedoeld wordt hier op de onvrijwillige prostitutie. Methoden die gebruikt kunnen worden om iemand tot onvrijwillige prostitutie te brengen, en die in de formulering van art. 250a Sr. zijn opgenomen, zijn geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of met een andere feitelijkheid, dan wel misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding. Het kenmerk en het doel van al deze methoden is zodanige druk op het slachtoffer uit te oefenen, dat deze niet uit vrije wil tot prostitutie komt. De gehanteerde methoden worden in alle gevallen ervaren als (een vorm van) fysieke of mentale dwang of van daarop gelijkende omstandigheden.

² De vermoedelijke reden hiervoor is dat art. 250a Sr. het oude art. 250ter Sr. heeft vervangen. Dat artikel noemde het begrip mensenhandel expliciet en doelde daarbij op de drie eerst genoemde omstandigheden (dwang, minderjarigheid en overschrijding landsgrenzen). Na de wetswijziging, waarbij art. 250a Sr. werd ingevoerd, zijn het profiteren van en het voordeel trekken uit onvrijwillige prostitutie en uit prostitutie door minderjarigen aan de delictomschrijving toegevoegd. Tegelijkertijd is de term mensenhandel als zodanig uit het artikel verdwenen. Niettemin wordt vanwege deze relatie art. 250a Sr. algemeen genoemd als (de opvolger van) het mensenhandelartikel 250ter Sr., zodat ook het voordeel trekken en profiteren van de feitelijke handel in mensen in de huidige praktijk meestal mensenhandel wordt genoemd.

totstandkomingsgeschiedenis van dat artikel, werd bedoeld op 'het overleveren van vrouwen aan prostitutie'. Werd daarbij oorspronkelijk nog voornamelijk bedoeld op het door misleiding en dwang ronselen van vrouwen en meisjes voor de prostitutie in het buitenland (handel in blanke slavinnen genoemd), gaandeweg zag men in dat er ook sprake kon zijn van handel binnen de landsgrenzen zelf. Het past in de tijdgeest van toen dat men enkel sprak over vrouwen die in de prostitutie terecht konden komen; het fenomeen mannen- of jongensprostitutie was kennelijk nog niet publiekelijk bekend, althans geen gespreksonderwerp, laat staan onderwerp van wetgeving. In later jaren werd onderkend dat ook mannen en minderjarige jongens voorwerp van handel voor prostitutiedoeleinden konden zijn. Dit noopte uiteindelijk tot vervanging van de term *vrouwenhandel* in de sekse-neutrale omschrijving *mensenhandel*. Tot op de dag van vandaag bestaat in de Nederlandse wetgeving de relatie tussen het begrip mensenhandel en prostitutie.

In internationaal verband wordt in toenemende mate elke vorm van uitbuiting van personen en het profiteren daarvan als mensenhandel bestempeld, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Uitbuiting in de prostitutie is dan één - weliswaar belangrijk en meest op de voorgrond tredend - voorbeeld met een zeer specifiek karakter, maar ook andere vormen van sociaal-economische uitbuiting en zelfs gedwongen orgaandonatie vallen onder het internationaal gehanteerde begrip mensenhandel. Overigens is deze laatste ontwikkeling vrij recent. Pas in november 2000 werd een aldus luidende definitie van mensenhandel in internationaal verband vastgelegd. Dit was in het *Mensenhandelprotocol*, behorende bij het *Verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad*, dat onder de vleugels van de VN tot stand is gekomen. Ook Nederland ondertekende dat protocol. Op het protocol en de consequenties (van ratificatie) daarvan voor Nederland wordt in Hoofdstuk 2 nader ingegaan.

1.3 Mensenhandel en mensensmokkel

In de Nederlandse wetgeving wordt mensenhandel (art. 250a Sr.) onderscheiden van mensensmokkel (art. 197a Sr.). Desalniettemin worden mensenhandel en mensensmokkel in het dagelijks taalgebruik vaak door elkaar gehaald. Dat is op zich niet vreemd, omdat in de pers vaak berichten en beelden verschijnen van onder schrijvende omstandigheden over de grens vervoerde illegalen, die hun heil in het rijke Westen zoeken en daarbij kennelijk in een afhankelijkheidsrelatie terecht zijn gekomen, waarbij het uit geldelijk gewin misbruik maken van deze situatie op de loer ligt.

Hoewel er wel overeenkomsten zijn tussen mensensmokkel en mensenhandel, verschillen beide delicten in hun (juridische) kern toch fundamenteel. Mensensmokkel, naar de wettelijke omschrijving, is het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich toegang verschaffen tot of verblijven in Nederland of enige staat welke gehouden is mede ten behoeve van Nederland grenscontrole uit te oefenen, of het uit winstbejag daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen, terwijl men weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is. Kortom, het uit geldelijk of ander gewin behulpzaam zijn van personen bij het illegaal binnenkomen of verblijven in Nederland. Het verschil met mensenhandel - uitbuiting in de prostitutie of (in internationaal perspectief) in een andere economische sector - zit met name in het

aangetaste belang enerzijds en (de bescherming van) het slachtoffer van het delict anderzijds. Bij het delict mensensmokkel is de territoriale integriteit van een staat in het geding en staat dit belang centraal. Het illegaal binnenloodsen van mensen in het Nederlandse grondgebied betekent immers een aantasting van de Nederlandse wet- en regelgeving op het terrein van de immigratie. Het te beschermen belang is dan ook het overheidsbeleid ter bestrijding van illegale binnenkomst en illegaal verblijf in Nederland en de handhaving van de terzake geldende wet- en regelgeving. In die optiek is de Staat der Nederlanden het slachtoffer van mensensmokkel, immers degene die rechtstreeks in zijn belang wordt geschaad, en niet de persoon die gesmokkeld wordt. Deze heeft namelijk in beginsel zelf het initiatief daartoe genomen en met de smokkel ingestemd. De gesmokkelde is dan weliswaar het meewerkend voorwerp van smokkel, maar niet het slachtoffer van de smokkel als zodanig. Dat neemt evenwel niet weg dat de omstandigheden waaronder personen gesmokkeld worden - met name de wijze van vervoer - zo slecht of mensonterend kunnen zijn dat de gesmokkelde in feite ook zelf een slachtoffer genoemd kan worden. Hij of zij is dan evenwel veeleer slachtoffer van de omstandigheden, dan van de smokkel op zich. In de juridische definitie van smokkel is de gesmokkelde dan ook niet als slachtoffer te beschouwen en precies daarin schuilt het verschil met mensenhandel.

Mensenhandel is namelijk per definitie en naar de kern een ernstige schending van de mensenrechten en de persoonlijke integriteit van de verhandelde persoon zelf. De persoon die wordt getransporteerd of geëxploiteerd voor prostitutie- of andere doeleinden, is immers niet uit vrije keus, maar vaak tegen wil en dank, voorwerp van handel en uitbuiting. Dit geldt ook voor minderjarigen, ongeacht hun wil of instemming. Omdat diens rechten en persoonlijke integriteit daardoor worden geschonden, is de verhandelde zelf het slachtoffer. Het beschermde belang bij het delict mensenhandel is dan ook de geestelijke en lichamelijke integriteit van de verhandelde persoon en het behoud van diens persoonlijke vrijheid. Ter bescherming van dat belang - dat uiteraard ook een algemeen belang is - is mensenhandel strafbaar gesteld. Menschenhandel kan gepaard gaan met (illegale) grensoverschrijding, maar dat hoeft niet het geval te zijn.

Ondanks de aangegeven verschillen kunnen beide delicten ook naast elkaar voorkomen, of in elkaars verlengde liggen, namelijk in die gevallen waarin door de gesmokkelde persoon exorbitant hoge bedragen moeten worden (terug)betaald aan de smokkelaar, zeker in relatie tot de financiële positie van de gesmokkelde. Onder druk van die zware schuldenlast, die zo spoedig mogelijk moet worden afgelost of verminderd, ziet de gesmokkelde zich vaak genoodzaakt of wordt hij gewoonweg gedwongen om arbeid te verrichten en de opbrengst daarvan grotendeels af te staan aan de smokkelaar. Wanneer daarbij de druk tot afbetaling op de gesmokkelde wordt opgevoerd, veelal gepaard gaande met (dreiging met) geweld, komt deze al snel in een positie van sociaal-economische uitbuiting te verkeren. De illegale binnenkomst in het land met hulp van een ander gaat dan meer of minder geleidelijk over in een situatie van afhankelijkheid en uitbuiting. Vindt deze uitbuiting plaats in de prostitutie, dan valt die situatie onder het Nederlandse begrip mensenhandel.

1.4 Kenmerken van mensenhandel

Uitbuiting in de prostitutie kan in verschillende vormen en verschillende gradaties voorkomen. De uitbuiting en de omstandigheden waaronder deze uitbuiting veelal plaatsvindt, zijn redenen waarom mensenhandel tegenwoordig vaak wordt aangeduid als moderne slavernij. Het betreft immers gedwongen arbeid, waarmee geen of nauwelijks eigen inkomen wordt gegenereerd, terwijl het slachtoffer als gebruiksobject wordt behandeld of zelfs wordt verkocht of doorverkocht. De vergelijking met de slavernij zoals we die kennen uit vroeger jaren is daarmee snel gemaakt.

Kenmerkend voor mensenhandel is dat het slachtoffer geen vrije keuze is gelaten of althans in zijn of haar keuzevrijheid is beperkt. Dit is onder meer terug te vinden in de diverse vormen van dwang, geweld of impliciete keuzebeperking waarover art. 250a Sr. spreekt. Het doel van die dwang of dat geweld is het slachtoffer te bewegen c.q. te forceren zich feitelijk beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ten aanzien van minderjarigen en bij grensoverschrijdende mensenhandel echter zijn dwang, geweld of misleiding voor de strafbaarheid als zodanig niet relevant. Een activiteit met de enkele intentie een minderjarige bloot te stellen aan prostitutie van zichzelf levert reeds mensenhandel op. Hetzelfde geldt ten aanzien van een persoon die wordt meegenomen, geworven of ontvoerd voor prostitutie in een ander land.

Voor de voltooiing van het delict hoeft het niet noodzakelijkerwijze tot concrete seksuele handelingen te komen. Dat betekent dat al strafrechtelijk kan worden ingegrepen bij enige gedraging of handeling waarbij het de bedoeling is dat iemand achter de ramen, in een club of in een andere vorm van prostitutie terecht zal komen. Op basis van reeds gebleken feiten moet dit natuurlijk wel bewijsbaar zijn. In de praktijk is evenwel wel vaak sprake van daadwerkelijke prostitutie.

Eenmaal in de prostitutie beland, wordt het slachtoffer in bedwang gehouden. Dit kan gebeuren door fysiek en mentaal geweld, maar ook door het slachtoffer in een feitelijke situatie van afhankelijkheid te brengen c.q. te houden. Daarbij moet gedacht worden aan het afnemen van (het grootste gedeelte van) de gegenereerde inkomsten, het opleggen van een werkelijke of fictieve schuldenlast die zodanig hoog is dat aflossing vrijwel onmogelijk is, of het beperken van de bewegingsvrijheid (bijvoorbeeld door het afnemen van reis- en identiteitspapieren of door middel van observatie) en van de keuzevrijheid van het slachtoffer. Ook wanneer het slachtoffer op geen enkel wijze verbetering kan aanbrengen in zijn of haar positie als prostituee, of geen vrijheid wordt gelaten in de keuze van zijn of haar klanten of de diensten die hij of zij verleent, dan wel het hem of haar feitelijk onmogelijk wordt gemaakt te stoppen met het werk als prostituee, is er - naar de stand van de huidige Nederlandse rechtspraak - sprake van mensenhandel.

1.5 Aard en omvang van het fenomeen

Over de omvang van de handel in mensen doen wereldwijd veel cijfers de ronde. Vrijwel iedere organisatie of instantie die actief is op het terrein van de bestrijding van mensenhandel waagt zich bij tijd en wijle aan het geven van cijfers. Niet in de laatste

plaats omdat er veel (meer of minder) uiteenlopende definities van het begrip mensenhandel worden gehanteerd, kunnen deze cijfers in hoogte aanzienlijk variëren. Erkend wordt dat opgegeven aantallen vrijwel altijd schattingen zijn, waarbij tevens veelal wordt aangegeven dat de werkelijke aantallen vermoedelijk hoger zullen liggen. Als reden daarvoor wordt genoemd het aanzienlijke ‘dark number’ dat in de rede ligt vanwege de aard van de problematiek en het onderwerp, waardoor betrouwbare gegevens slechts moeizaam zijn te verkrijgen. Voorts ook ontbreekt in een groot aantal landen wetgeving, toegespitst op het terrein van mensenhandel, wordt geen registratie bijgehouden of worden er überhaupt geen cijfers verzameld, zodat een overzicht van cijfermatige gegevens nooit allesomvattend kan zijn. Bij het presenteren van cijfermateriaal wordt daarenboven veelvuldig verwezen naar andere instanties of organisaties die deze cijfers reeds publiceerden. Het gevaar dat in deze methode van elkaar citeren of naar elkaar verwijzen schuilt, is dat het telkenmale (over en weer) aanhalen van cijfers de indruk kan wekken dat deze als vaststaande gegevens beschouwd kunnen worden.

Met dat gevaar nadrukkelijk als kanttekening volgen hierna toch enige cijfers die veelvuldig in rapporten en literatuur worden genoemd. Het Bureau NRM heeft deze cijfers niet kunnen verifiëren.

Volgens diverse schattingen worden jaarlijks wereldwijd tussen de 700.000 en 2.000.000 vrouwen en kinderen verhandeld. Daarvan zouden er in Europa omstreeks 175.000 tot 200.000 worden verhandeld van Centraal- en Oost-Europa naar West-Europa, grotendeels ten behoeve van de seksindustrie (onder meer IOM Quarterly Bulletin, april 2001, EU-Trafficking in women³ en OSCE/ODIHR - Trafficking Unit⁴). In Europa zou het totaal aantal vrouwen dat is verhandeld en momenteel als seksslaaf in de seksindustrie werkt tussen de 500.000 en 700.000 liggen (Hughes, 2000⁵). In deze cijfers zijn aantallen voor de seksindustrie verhandelde mannen en jongens niet begrepen; daarvan bestaan, zo wordt ook vrij algemeen aangegeven, überhaupt geen (betrouwbare) schattingen.

Als de cijfers die genoemd worden in regionale rapporten of landenrapporten zouden worden opgeteld, zouden deze cijfers nog beduidend hoger liggen.

Geschat wordt voorts dat wereldwijd meer dan 200 miljoen mensen leven onder een of andere vorm van slavernij (De Pauw, 2001); het aantal personen dat wereldwijd leeft onder op slavernij gelijkende omstandigheden als gevolg van mensenhandel wordt geschat op 9 miljoen.⁶

Zelfs als de werkelijke aantallen aanzienlijk lager zouden liggen, dan nog is uit deze cijfers duidelijk dat het om een probleem van indrukwekkende omvang gaat.

³ Trafficking in women; The misery behind the fantasy: from poverty to sex slavery - A comprehensive European strategy. Vindplaats: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_en.htm.

⁴ <http://www.osce.org/odihr/unit-trafficking.php3>.

⁵ Tevens opvraagbaar via internet: http://www.prostitutionresearch.com/pdfs/natasha_trade.pdf.

⁶ Schatting van de VN, aangehaald in Combating Trafficking in Human Beings; Cornerstones of an EU strategy to establish efficient judicial and law enforcement cooperation; Ministry of Justice Sweden, 22 January 2001; opvraagbaar via www.eu2001.se.

Breed wordt aangenomen dat de internationale, georganiseerde misdaad actief is op het terrein van de mensenhandel (Morrison & Crosland, 2000). Dit is niet bevreemdend, als wordt bedacht dat de slachtoffers veeleer gebruiks- dan verbruiksmiddelen zijn, waardoor de uitbuiting bij voortduring en herhaaldelijk kan plaatsvinden en dat er dus immense opbrengsten mee te realiseren zijn. Hierbij speelt mede een rol het feit dat, ondanks de hoge opbrengsten die ermee verkregen kunnen worden, de risico's die aan mensenhandel verbonden zijn - alle goede bedoelingen, initiatieven en acties ten spijt - relatief laag zijn (Europol, 1999; idem 2000; VN-forum 2000 - 4).

Veelal wordt ook ingeschat dat corrupte overheden of overheidsinstellingen bij de internationale handel in mensen betrokken zijn (onder meer O'Neill Richard, 2000). Dit wordt mede afgeleid uit het feit dat de problematiek in sommige landen zeer grootschalig en welhaast openlijk is, maar dat ze desalniettemin niet of nauwelijks wordt aangepakt. Dat veronderstelt al snel de betrokkenheid van hoge regerings-, opsporings- en vervolgingsfunctionarissen. Het grote aantal gestolen en ten onrechte afgegeven reis- en verblijfdocumenten dat bovendien wordt gesignaleerd doet vermoeden dat ook corrupte (lagere) ambtenaren een rol in de netwerken vervullen, met name degenen die betrokken zijn bij de afgifte van visa en paspoorten, maar ook grensbewakers en politiefunctarissen belast met de vreemdelingencontrole. Berichten over aanhoudingen van politiefunctarissen en ambassadepersoneel, die regelmatig in de pers verschijnen, lijken steun te geven aan deze vermoedens. Daar komt bij dat sommige van de belangrijkste herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel ook hoog scoren op de Corruption Perceptions Index 2001 (Transparency International, 2001).⁷

1.6 Het waarom van mensenhandel

Vanuit het perspectief van de mensenhandelaar is het materiële gewin het hoofdmotief om andere mensen uit te buiten. Uitbuiting kan echter alleen plaats hebben als er ook personen zijn die uitgebuit kunnen worden. Op dat punt komt het slachtoffer in beeld.

De redenen die mensen tot slachtoffer maken van handelaren zijn legio, maar worden in de literatuur, waar het gaat om grensoverschrijdende mensenhandel (onder meer De Ruyver & Siron, 2001), gemeenlijk onderverdeeld in twee categorieën: de zogenaamde push- en pull-factoren.⁸ De push-factoren hebben betrekking op de situatie in het herkomstland van het slachtoffer, en zijn de factoren die de betrokkene een duwtje in de rug geven om zich in het onbekende te begeven. De pull-factoren zijn de (aan)trekkende omstandigheden in de bestemmingslanden, waar de daadwerkelijke uitbuiting uiteindelijk plaatsvindt of zal gaan vinden.

⁷ Deze index wordt opgesteld op basis van informatie van NGO's en geeft de mate weer van 'perceived corruption' onder politici en ambtenaren. Voorbeelden van op de index relatief hoog scorende herkomstlanden zijn Bulgarije, Tsjechië, Litouwen, Slowakije, Roemenië, Oekraïne, China, Rusland, Thailand, Colombia en de Dominicaanse Republiek, met alle een gemiddelde score van 4.0 of lager op een schaal van 0 (zeer corrupt) tot 10 (zeer 'clean').

⁸ Zo ook: Handhavingsarrangement Wet arbeid vreemdelingen d.d. 6 september 1995, Stcrt. 1995, 246.

Als belangrijkste push-factor wordt algemeen aangeduid de onevenwichtige verdeling van welvaart in de wereld. Het ontbreken van sociale voorzieningen, de lage levensstandaard en/of het gebrek aan toekomstperspectieven blijken voor vele (potentiële) slachtoffers redenen te zijn een kans elders te wagen. Oorzaken van deze ongelijke verdeling van welvaart kunnen politiek zijn (dictatuur of (burger)oorlog), maar kunnen ook een veeleer sociaal-economische of cultureel bepaalde achtergrond hebben, zoals armoede, werkloosheid, gebrek aan onderwijs, schendingen van mensenrechten, achterstandspositie van minderheden of vrouwen, discriminatie van minderheidsgroepen etc. Verder spelen ook factoren als milieu (de natuurlijke gesteldheid in een land of regio, zoals droogte, overstromingen en aardbevingen, maar ook ecologische vervuiling van gebieden) en veiligheid (criminaliteit, corruptie, willekeurige vervolging) een rol (zie ook Pearson, 2001a). Deze algemene factoren kunnen op zich reeds voldoende aanleiding vormen de wens te koesteren elders zijn heil te zoeken, maar gecombineerd met de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen kunnen deze de aandrang tot verandering of verbetering enkel nog doen toenemen. Bij persoonlijke omstandigheden kan gedacht worden aan zaken als een onstabiele gezinssituatie, het hebben van een onjuist beeld van de (economische) situatie in het bestemmingsland, gebrek aan perspectieven voor persoonlijke ontwikkeling (opleiding of werk) of ook gewoonweg (te) goed van vertrouwen zijn. Maar ook het hebben van een avontuurlijke instelling, wellicht gecombineerd met enige mate van (jeugdige) naïviteit. Ten slotte - en dat geldt met name voor de personen die in eerste instantie bewust en vrijwillig kiezen voor het werken in de prostitutie, maar later alsnog slachtoffer van mensenhandel worden - kan een push-factor zijn de aandrang om snel veel geld te verdienen (ter verbetering van de levenssituatie van zichzelf en naasten) en het, in combinatie daarmee, zich verkijken op wat het werken in de prostitutie daadwerkelijk inhoudt of kan inhouden.

Belangrijke pull-factoren - deels complementair aan de push-factoren - zijn de meestal betere economische situatie in het bestemmingsland en de sociale voorzieningen aldaar, of althans het beeld dat betrokkene daarvan heeft.⁹ Hieruit ontstaat de hoop op meer en betere kansen op een goede toekomst. Een niet te onderschatten pull-factor is voorts de behoefte aan goedkope arbeidskrachten, veelal voor die sectoren van de arbeidsmarkt waarvoor het moeilijk is autochtonen te werven. Die vraag naar arbeid brengt migratiestromen op gang, waarvan kwaadwillenden misbruik kunnen maken voor hun eigen gewin. De toenemende globalisering en economische liberalisering zijn daarbij faciliterende factoren.

Voornoemde push- en pull-factoren veronderstellen nog een zekere vorm van betrokkenheid van het (potentiële) slachtoffer in wat uiteindelijk uitmondt in een situatie van afhankelijkheid en uitbuiting. Daarnaast zijn er personen die geheel buiten hun eigen wil om in de prostitutie terecht komen en daar slachtoffer worden van uitbuiting (Vocks & Nijboer, 1999). Onder deze categorie vallen de mensen die zijn ontvoerd om in een

⁹ Vaak wordt dit beeld mede bepaald door berichten en rapportages in de media, maar ook door films en informatie die via het internet wordt ontvangen. Het moge duidelijk zijn dat deze bronnen niet de meest objectieve hoeven te zijn in de algemene beeldvorming over het leven en werken in de bestemmingslanden.

ander land in de prostitutie tewerk gesteld te worden en de mensen die zijn misleid over de aard van de te verrichten werkzaamheden.

1.7 Verschillende perspectieven en benaderingswijzen

Het fenomeen mensenhandel kan op verschillende wijzen worden benaderd, zoals met het oog op preventie, opsporing, vervolging en hulpverlening aan slachtoffers. Het fenomeen kan tevens worden gezien vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen, zoals dat van de regelstellende overheid, het slachtoffer, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met preventie, hulpverlening aan of belangenbehartiging van slachtoffers en wellicht ook vanuit het perspectief van de verdachten. Voorts kan mensenhandel op verschillende manieren worden geïdentificeerd. Volgens Wijers en Lap-Chew (1999), die zich overigens beperken tot *vrouwenhandel*, zijn in de aanpak ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel zes invalshoeken te herkennen. Dit zijn vrouwenhandel als: a) moreel probleem, dat direct in het verlengde ligt van de moreel verwerpelijk geachte prostitutie, b) probleem van openbare orde, c) probleem van georganiseerde criminaliteit, d) migratieprobleem, e) mensenrechtenprobleem en f) arbeidsrechtelijk probleem (zie ook Kootstra (1996a); Pearson (2001a)).

In deze rapportage wordt de problematiek van de mensenhandel breed benaderd, zonder een specifieke keuze te maken voor het perspectief van een bepaalde betrokkene, of voor een bepaalde invalshoek. Dit hangt niet enkel samen met het onafhankelijke statuut van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de daardoor vereiste objectieve benadering van de problematiek, maar het is tevens de meest geëigende wijze om een zo veelzijdig en multi-disciplinair fenomeen als mensenhandel te benaderen en in kaart te brengen. Waar in onderhavige rapportage wel wordt geopteerd voor een specifieke invalshoek omdat zulks wenselijk of aangewezen wordt geacht, zal die keuze en het waarom daarvan nader worden toegelicht.

1.8 Onderhavige rapportage

De opdracht aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel behelst het jaarlijks rapporteren aan de Nederlandse regering over aard, omvang en mechanismen met betrekking tot mensenhandel. Een belangrijk doel van deze rapportages is het signaleren van trends. Daarvoor is het noodzakelijk ieder jaar dezelfde rapportageperiode te kiezen. Immers, alleen dan is het mogelijk om zicht te krijgen op verschuivingen in aantallen of in de aard van een verschijnsel. Daarom ligt het voor de hand jaarlijks te rapporteren, waarbij concreet gekozen is voor de periode van 1 januari van een bepaald jaar tot 1 januari van het jaar daarop volgend. Dit is in lijn met de periode waarover veel van de instanties en organisaties, die voor de rapportage van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Bureau NRM) belangrijke informatie (kunnen) genereren, rapporteren. Dit maakt vergelijking mogelijk van de verzamelde gegevens met algemene cijfers over

de Nederlandse situatie en met informatie uit het buitenland, informatie die ook veelal per kalenderjaar beschikbaar komt.¹⁰

Hoewel 2001 het eerste volledige jaar is sinds de daadwerkelijke aanvang van de activiteiten van het Bureau NRM, bevat onderhavige rapportage geen volledig afgerond en sluitend overzicht over dat kalenderjaar. Voor zover het de activiteiten van het Bureau NRM zelf betreft, zijn deze wel tot en met 31 december 2001 in deze rapportage verwerkt. Vanwege het late beschikbaar komen van informatie en gegevens van derde bronnen in de vorm van jaarverslagen en -rapporten - over het algemeen verschijnen dergelijke documenten eerst tegen de zomer van het jaar volgend op het verslagjaar - werd het niet opportuun geacht de verschijningsdatum van de rapportage van het Bureau NRM daarop af te stemmen. Dit temeer, omdat deze eerste rapportage enerzijds reeds een beeld probeert te geven van (cijfermatige) ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaren, anderzijds omdat in het eerste jaar van het bestaan van het Bureau NRM is gebleken dat informatie bij veel instanties en organisaties die als potentiële bron voor het Bureau NRM dienst kunnen doen, nog niet op zodanig (gestructureerde) wijze beschikbaar is, dat daaruit reeds in voldoende mate kan worden geput. Daarenboven hebben de werkzaamheden van het Bureau NRM reeds thans van belang zijnde informatie en inzichten opgeleverd, waarvan het niet opportuun zou zijn deze te bewaren tot het najaar van 2002.

Om voornoemde redenen, maar mede omdat onderhavige rapportage tevens de eerste rapportage van het Bureau NRM is, bevat dit rapport van diverse onderwerpen een uitvoerige beschrijving, teneinde de context en de aard van de problematiek zoveel mogelijk in detail te kunnen duiden. Volgende rapportages zullen voortbouwen op de algemene beschrijvingen en kunnen zich dan op die punten beperken tot het beschrijven van de meest recente en opmerkelijke ontwikkelingen. Beschikbare cijfermatige informatie completeert een en ander. Dientengevolge blijven in deze rapportage bepaalde onderwerpen buiten beschouwing (hierover meer in Hoofdstuk 7) en wordt op bepaalde punten minder cijfermateriaal gepresenteerd dan naar verwachting in de komende rapportages het geval zal kunnen zijn.

Onderstaand volgt een korte beschrijving van de inhoud van de afzonderlijke hoofdstukken in dit rapport.

In Hoofdstuk 2 wordt de huidige Nederlandse wet- en regelgeving behandeld met betrekking tot mensenhandel. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om het wetsartikel dat mensenhandel strafbaar stelt, maar ook de opheffing van het algemeen bordeelverbod op 1 oktober 2000 komt aan de orde. Daarnaast wordt aandacht besteed aan (lagere) regelgeving die relevant is in relatie tot het fenomeen mensenhandel en aan in behandeling zijnde wetswijzigingen. Voorts komen de voorgeschiedenis van deze wetten en regels aan bod, alsmede de meest recente internationale regelingen en verdragen.

¹⁰ Dit geldt bijvoorbeeld voor jaarverslagen van instellingen zoals de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en voor verslagen van collega-rapporteurs in België en Zweden, waarover later meer.

In Hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe het instituut 'Nationaal Rapporteur Mensenhandel' tot stand is gekomen en wat het onderzoeksterrein en de taakopdracht van deze functionaris is. Verder geeft het hoofdstuk een beeld van de activiteiten van het Bureau NRM gedurende de eerste periode van zijn bestaan. In dat verband komen onder meer aan de orde de kennismaking met het veld, activiteiten ter voorbereiding van dataverzameling, dataverzameling zelf, alsmede een aantal overige activiteiten die nodig zijn gebleken voor het naar behoren kunnen uitoefenen van de kerntaak, te weten rapportage over mensenhandel.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de slachtoffers van mensenhandel. Er wordt onder andere aandacht besteed aan de achtergronden van slachtoffers, de wijze waarop zij worden geronseld voor prostitutiedoeleinden en de wijze waarop zij onder druk worden gezet om hun werk binnen de prostitutie voort te zetten. Op basis van zowel de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) als vanuit een inventarisatie door het Bureau NRM onder instellingen die gezien hun functie in aanraking zouden kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel, wordt aanvullend cijfermatige informatie gegeven over slachtoffers.

In Hoofdstuk 5 staan opsporing en vervolging centraal. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de beleidsmatige context van het werk van het OM en de politie. Vervolgens wordt cijfermatige en kwalitatieve informatie gepresenteerd met betrekking tot opsporingsonderzoeken rond mensenhandel en met betrekking tot vervolging van verdachten, inclusief de rechterlijke uitspraken terzake. Het hoofdstuk besteedt tevens aandacht aan een aantal internationale ontwikkelingen.

De hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties in relatie tot het onderwerp mensenhandel komen aan de orde in Hoofdstuk 6. Een beschrijving wordt gegeven van het hulpverleningsaanbod in Nederland, gelardeerd met cijfermatige gegevens uit de BNRM- inventarisatie. Vervolgens passeren instanties die zich bezig houden met prostitutievraagstukken en belangenorganisaties de revue. Het hoofdstuk wordt besloten met een opsomming van knelpunten die zich met betrekking tot de hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel voordoen.

Hoofdstuk 7 biedt een blik op de (nabije) toekomst van het Bureau NRM. Ingegaan wordt op de stand van zaken van de werkzaamheden van het Bureau NRM en inzicht wordt gegeven in de planning voor de komende rapportage-periode, zowel wat betreft onderzoek als wat betreft andere activiteiten. Daarbij komen zowel de voorgenomen activiteiten van het Bureau NRM aan de orde, als de onderzoeken die door derden zijn aangekondigd en ingezet en die als potentiële bron van informatie voor het Bureau NRM kunnen dienen.

Hoofdstuk 8 tenslotte bevat de constatering die naar aanleiding van het tot op heden verzamelde materiaal kunnen worden gedaan en de conclusies en aanbevelingen op basis van die eerste bevindingen.

2 Wet- en regelgeving in relatie tot mensenhandel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de wet- en regelgeving in relatie tot mensenhandel centraal. In Hoofdstuk 1 werd al kort de relatie tussen mensenhandel en prostitutie geschetst. Die onderlinge verwevenheid in de terminologie komt ook tot uiting in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving in relatie tot mensenhandel. Dat betekent dan ook dat een aantal wetten en regels niet onbesproken kan blijven, hoewel deze strikt genomen meer aansluiting hebben bij het onderwerp prostitutie dan bij het onderwerp mensenhandel. In dit hoofdstuk zullen deze wetten en regels, voor zover ze direct relevant zijn voor het onderwerp mensenhandel, aan de orde worden gesteld. Voor het overige zij verwezen naar aangehaalde literatuur. Uitgebreid zal worden ingegaan op de opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 (§ 2.4). Een van de belangrijkste doelstellingen van het betreffende wetsvoorstel was namelijk voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

Naast het 'mensenhandelartikel' 250a Sr. (zie § 2.5), zijn verder nog diverse artikelen in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, die op enigerlei wijze een verband hebben met het delict mensenhandel. Te denken valt daarbij aan strafbepalingen waarin aan mensenhandel verwante delicten strafbaar worden gesteld, zoals slavenhandel (art. 274 Sr.) en mensenroof (art. 278 Sr.), maar ook aan strafbepalingen waarin activiteiten strafbaar zijn gesteld die als aan mensenhandel gelieerde delicten zouden kunnen worden bestempeld, of die in de praktijk vaak tezamen met mensenhandel blijken voor te komen, zoals lidmaatschap van een criminele organisatie (art. 140 Sr.), mensensmokkel (art. 197a Sr.), verkrachting (art. 242 Sr.), gemeenschap met minderjarigen (artt. 244 respectievelijk 245 Sr.) en vervalsing van reisdocumenten (art. 231 Sr.). Deze aanverwante strafbepalingen worden in onderhavige rapportage niet uitgebreid behandeld, maar komen slechts zijdelings aan bod.

Opgemerkt wordt dat in onderhavig rapport algemeen de term prostitutie wordt gebruikt, terwijl in het Wetboek van Strafrecht en de andere in het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod aangehaalde wetten wordt gesproken van 'het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling'. Deze omschrijving omvat evenwel hetgeen traditioneel onder prostitutie wordt verstaan, zodat korthedshalve de term prostitutie wordt gebruikt.

Ook in historisch opzicht is in Nederland, maar ook daarbuiten, de relatie tussen mensenhandel en prostitutie altijd nadrukkelijk aanwezig geweest, met name vanaf de periode dat slavernij in de klassieke betekenis een aflopende zaak was en de overheid zich ging richten op eventuele reglementering van de prostitutie. Begonnen wordt dan ook met het schetsen van de contouren van de geschiedenis op dit punt in Nederland over de afgelopen anderhalve eeuw (§ 2.2).

Verder geeft dit hoofdstuk een korte beschrijving van internationale instrumenten op het terrein van mensenhandel en op aanverwante terreinen (§ 2.3) om vervolgens de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie en mensenhandel nader

te beschrijven (§§ 2.5 - 2.8). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op een aanhangig voorstel tot wetswijziging met implicaties voor het terrein van prostitutie en mensenhandel (§ 2.9) en met een tweetal recente internationale ontwikkelingen in Verenigde Naties (VN-) en in Europese Unie (EU-)verband (§ 2.10).

2.2 Prostitutie en reglementering daarvan in historisch perspectief

Als er een ding duidelijk is uit de recente geschiedschrijving is het wel dat er altijd voor- en tegenstanders hebben bestaan van prostitutie en ook van het verbieden c.q. het reglementeren daarvan. De discussie over het reglementeren van prostitutie is dan ook niet iets van de laatste jaren. Direct verwant aan deze discussie is die over de strafbaarstelling van mensenhandel.

De Vries (1997) vermeldt dat prostitutie in de 19^e eeuw, hoewel onzedelijk op zich, als een noodzakelijk kwaad werd beschouwd, onvermijdelijk ter regulering van de mannelijke geslachtsdrift. Het zou weliswaar wenselijk zijn in een beschaafde maatschappij ontucht geheel te verbieden, maar omdat de prikkel sterker werd geacht dan de vrees voor bestraffing van ontucht, vond men dat niet opportuun. Vanuit met name het perspectief van de bescherming van de volksgezondheid (het tegengaan van de verspreiding van geslachtsziekten, niet zozeer bij de publieke vrouwen, maar veeleer bij de klanten) kwam een Staatscommissie in 1852 dan ook met voorstellen voor regulering van de prostitutie. Omdat het grootste gevaar voor de gezondheid werd geacht te bestaan in de heimelijke prostitutie, werd voorgesteld door algemene regeling van openbare ontucht op dit punt de heimelijke prostitutie op te lossen. Het door de Staatscommissie voorgestelde stelsel was gebaseerd op een verplichte registratie van prostituees bij de politie, gecombineerd met controle door de politie op de prostitutiesector en een regelmatig terugkerende, verplichte medische controle voor de prostituee. In dit stelsel was het zich niet inschrijven als publieke vrouw strafbaar. Prostitutie op zichzelf was dat niet (immers, een noodzakelijk kwaad), maar was wel aan voorwaarden verbonden: niet op bepaalde plaatsen, geen openbare uitingen, gordijnen dicht, verplichte medische keuring en zelfs verplichte ziekenhuisopname, totdat men beter was verklaard, etc. Zo ontwikkelde het stelsel zich in de praktijk geleidelijk van een (voorgestelde) regeling ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van de man tot een regeling in het belang van de openbare orde en veiligheid van de burgers.

De voorstellen van de Staatscommissie tot reglementering van prostitutie hebben niet geleid tot landelijke wetgeving. Wel kende de nationale strafwetgeving een aantal bepalingen die mede op het prostitutiebedrijf als zodanig van toepassing waren, zoals verkrachting buiten het huwelijk, pornografie en aanstoot geven. Deze misdrijven en overtredingen tegen de zedelijkheid waren overigens niet sekse-neutraal geformuleerd, maar gericht op de vrouw als slachtoffer.

Het ontbreken van een algemene, landelijke regeling en van het zicht op een spoedige totstandkoming daarvan leidde ertoe dat veel gemeenten intussen zelf waren overgegaan tot reglementering van de prostitutie via hun gemeentelijke verordeningen. Ook hierbij was bescherming van de volksgezondheid, met name die van de prostituant, het

uitgangspunt. Er werden echter in de loop der tijd ook aanvullende regels gesteld. In de praktijk kwam dit neer op het voeren van een vergunningstelsel voor bordelen, met daaraan gekoppeld voorwaarden als registratie van prostituees, sanitair en medisch toezicht en controle en politiebevoegdheden ter controle en regeling van de sector. De behoefte en wens tot reglementering van de prostitutie, veeleer dan het verbieden ervan, werd mede ingegeven door de vrees dat de 'geheime', niet openlijke prostitutie zou opbloeien als de 'openbare prostitutie' zou worden verboden, met alle gevolgen voor de volksgezondheid en openbare orde van dien. Reglementering maakte dan in elk geval nog overzicht en controle mogelijk.

Uiteraard was er ook verzet tegen reglementering van prostitutie. Enerzijds trachtten personen en instellingen, veelal met een kerkelijke achtergrond, 'gevallen vrouwen' te redden uit de prostitutie door hen scholing en kansen op arbeid te bieden, anderzijds probeerde men de reglementering van de prostitutie en de prostitutie zelf te bestrijden. Dit onder het motto: voorkomen is beter dan genezen. Men kantte zich met name tegen het feit dat het systeem van reglementering de sekse-ongelijkheid in stand hield of zelfs bevorderde en tegen het gevaar van moreel bederf van de jeugd door prostitutie toe te staan. Voorts ook zou het medisch toezicht de verspreiding van geslachtsziekten niet kunnen voorkomen of doen verminderen, zodat de belangrijkste doelstelling van reglementering niet werd gehaald. Deze strijd tegen reglementering kreeg in Nederland onder andere vorm via de *Nederlandsche Vereeniging tegen de Prostitutie* en de *Nederlandsche Vrouwenbond tot Verhooging van het Zedelijk Bewustzijn*. Door het bewerken van de publieke opinie met argumenten van juridische en medische aard verwierven zij gaandeweg, tezamen met tal van andere organisaties, steun voor hun abolitionistische opvattingen over prostitutie. Die opvattingen richtten zich overigens niet enkel tegen de reglementering van prostitutie en de prostitutie als zodanig, maar behelsden ook een pleidooi voor het strafbaar stellen van het houden van een bordeel en voor het treffen van maatregelen tegen de handel in vrouwen. In de optiek van de abolitionisten waren namelijk het houden van een bordeel en vrouwenhandel onderling verbonden. Zij beschouwden iedere vorm van prostitutie als gedwongen prostitutie, omdat de keuze voor prostitutie per definitie niet werd ingegeven door vrije wil. De pijlen werden daarbij met name gericht op de bordelen, omdat bij uitstek daar (vormen van) dwang aanwezig werden geacht. In een bordeel konden vrouwen een man namelijk niet weigeren. In het verlengde van de strijd voor het instellen van een bordeelverbod lag dan ook de strijd tegen gedwongen prostitutie, met name van vrouwen en meisjes die het slachtoffer waren geworden van vrouwenhandel. Ook was men het er in abolitionistische kringen over eens dat prostitutie nooit als beroep aangemerkt zou mogen worden. In hun strijd werden de organisaties met een kerkelijke grondslag gesteund door de socialisten en de feministen, elk echter vanuit hun eigen optiek. Daar waar de christelijken de nadruk legden op prostitutie als een zedelijk kwaad, benadrukten de socialisten met name het sociale kwaad van prostitutie, terwijl de feministen op hun beurt de positie van de vrouw en de gelijkheid van man en vrouw voorop stelden in hun argumentatie.

Het verzet had ten lange leste succes, want geleidelijk kregen de ideeën en opvattingen van de abolitionisten meer aanhangers. Dit leidde ertoe dat de reglementering in steeds

meer gemeenten werd afgeschaft en dat her en der zelfs lokaal een bordeelverbod werd ingesteld.

Het zou evenwel nog tot 1911 duren voordat landelijke wetgeving tot stand kwam. In dat jaar werd het Wetsvoorstel tot bestrijding van de zedeloosheid aangenomen (Wet van 20 mei 1911, Stb. no. 130). Dit wetsvoorstel leidde tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, door opname van tal van bepalingen ter regulering van de zedelijkheid, waaronder een algemeen verbod op het houden van bordelen (artikel 250*bis* Sr.). In het verlengde daarvan werd ook vrouwenhandel via dit wetsvoorstel strafbaar gesteld (art. 250*ter* Sr.). Dit was, in het licht van het voorgaande, eigenlijk niet meer dan een logische ontwikkeling, omdat inmiddels het standpunt dat eerder enkel door de abolitionisten werd aangehangen, algemeen opgeld deed. Prostitutie was een kwaad dat bestreden diende te worden en omdat bordelen bij uitstek de locaties waren waar prostitutie en seksuele dwang hoogtij vierden, dienden die verboden te worden. Vanuit de redenering dat er zonder bordelen geen handel in vrouwen zou zijn en zonder handel geen vrouwen in de bordelen zouden zijn, werd tevens het pleidooi voor strafbaarstelling van vrouwenhandel beslecht. Door deze wetgeving heeft de wetgever een zedelijkheidsnorm willen stellen, die paste in de toenmalige tijdsgeest. Overigens werd prostitutie op zich niet strafbaar gesteld.

Opmerkelijk is dat vervolgens de discussie over exploitatie van prostitutie en mensenhandel in Nederland, althans voor een tijd, vrijwel is verstomd (Haveman, 1998). Wel heeft de overheid in de loop der jaren - we schrijven inmiddels de eerste helft 20^{ste} eeuw - een strafrechtelijk prostitutiebeleid ontwikkeld, gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid zich veeleer sterk moest maken voor de bescherming van hen die onvrijwillig in de prostitutie terecht waren gekomen, dan voor de bestrijding van de zedenloosheid in het algemeen. Deze praktische benadering werd vermoedelijk ingegeven door het feit dat, ondanks een bordeelverbod, prostitutie en de exploitatie daarvan niet verdwenen en de maatschappelijke opvattingen over het verschijnsel ook weer aan verandering onderhevig waren. Kern van het geleidelijk ingevoerde beleid was dat in de praktijk onderscheid werd gemaakt tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie en de overheid haar bemoeienis met de prostitutie in beginsel beperkte tot regulering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie en bestrijding van onvrijwillige prostitutie. Omdat het in art. 250*bis* Sr. geformuleerde bordeelverbod nog immer onverkort in het Wetboek van Strafrecht stond, betekende dit beleid in de praktijk dat de exploitatie van vrijwillige prostitutie in Nederland feitelijk werd gedoogd. Dit gedogen heeft zich bovendien in de loop der tijden ontwikkeld van een passief gedogen naar een actief gedogen (Venicz c.s., 2000). Passief gedogen hield in het toestaan van de vestiging van prostitutiebedrijven, zolang er maar geen ontoelaatbare overlast werd veroorzaakt of andere wetsartikelen werden overtreden. Actief gedogen daarentegen betekende het sturend optreden door de overheid, teneinde door middel van diverse maatregelen de ontwikkelingen in een bepaalde richting te sturen. Schoolvoorbeeld hiervan is het aan het eind van de 20^{ste} eeuw in menige gemeente gehanteerde stelsel van gedoogbeschikkingen of vergunningen voor bordelen en andere seksinrichtingen, waarbij eisen en voorschriften werden gesteld aan de inrichting en exploitatie daarvan. In de 20^{ste} eeuw is er door de overheid dan ook nauwelijks tegen bordelen opgetreden, behalve in die gevallen waarin sprake was van aperte wantoestanden in een bordeel, van exploitatie van onvrijwillige prostitutie of van verstoring van de openbare orde, rust en

veiligheid.¹ Ondanks een eerdere poging tot bijstelling van het artikel 250*bis* Sr. in de jaren tachtig, werd het bordeelverbod uiteindelijk pas op 1 oktober 2000 uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Zie voor een uitgebreide beschrijving en analyse² van drie belangrijke politieke debatten in relatie tot deze wetswijziging Outshoorn (2000).

Het mensenhandelartikel 250*ter* Sr. was al eerder voorwerp van wijziging. Naar aanleiding van de internationale conventie uit 1921 (zie § 2.3.1), waarin de sekse-neutrale term 'handel in kinderen' werd ingevoerd, werd de geldende strafbaarstelling in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, waarin in 1911 enkel 'vrouwenhandel' strafbaar was gesteld, in 1927 uitgebreid met handel in minderjarigen van het mannelijke geslacht (Wet van 13 mei 1927, Stb. 156). Vele jaren later, in 1993, volgde een nieuwe wijziging van art. 250*ter* Sr. (Wet van 9 december 1993, Stb. 679, inwerking getreden op 1 februari 1994). Het relatief korte artikel waarin met zoveel woorden vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht strafbaar waren gesteld, werd toen vervangen door een artikel waarin *mensenhandel* strafbaar werd gesteld, met een beschrijving van wat daaronder diende te worden begrepen.³ De reden voor deze wijziging was tweeledig. De eerste was meer technisch-juridisch van aard: het geldende artikel 250*ter* Sr. bevatte namelijk geen delictsomschrijving, zodat men voor de vaststelling van de inhoud van het delict, zoals die door de wetgever was bedoeld, was aangewezen op de wetsgeschiedenis. Dit, in samenhang met de tweede reden, rechtvaardigde een aanpassing op dat punt. Die tweede reden hield verband met het feit dat, zoals hierboven beschreven, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie een ontwikkeling hadden ondergaan, als gevolg waarvan geleidelijk een strafrechtelijk beleid ten aanzien van de exploitatie van prostitutie was ontstaan. In dat beleid was de nadruk komen te liggen op regulering van vrijwillige prostitutie versus strafbaarstelling van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie. De nuanceringen die deze gewijzigde opvattingen met zich brachten, werden door de doorgevoerde wijziging in art. 250*ter* Sr. aangebracht (Memorie van toelichting 21 027, TK 1988-1989, nr. 3). Door deze nieuwe formulering konden meer handelingen onder het begrip mensenhandel worden gebracht dan voorheen onder vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht. Zo was nu ook handel in meerderjarige mannen strafbaar. Voorts werd de strafmaat verhoogd van maximaal 5

¹ Dat bordeelhouderij al geruime tijd werd gedoogd blijkt uit het feit dat er, hoewel er op diverse plaatsen in het land openlijk bordelen werden gehouden, in de periode 1994 tot en met 1998 niet meer dan 26 strafzaken met vermelding van bordeelhouderij (art. 250*bis* Sr.) zijn ingeschreven ten parkette. Daarvan werden er elf geseponeerd. In slechts drie van de overige zaken behoorde bordeelhouderij ook tot de gedagvaarde strafbare feiten en in twee van die drie zaken werd de verdachte schuldig verklaard en veroordeeld. Dat gebeurde in geen van beide gevallen op grond van bordeelhouderij alleen (Visser, Oomens & Boerman, 2000).

² Het betreft een politieke analyse met specifieke aandacht voor de rol van de vrouwenbeweging. Conclusie van Outshoorn naar aanleiding van haar analyse is dat de vrouwenbeweging en de beleidsafdelingen emancipatiezaken een aanzienlijke (zij het over de drie aangehaalde debatten wisselende) invloed hebben gehad op de ontwikkeling van beleid met betrekking tot prostitutie en vrouwen- c.q. mensenhandel, maar dat die invloed ook niet overschat moet worden. Dit laatste is met name het gevolg van het bestaan van een sterke lobby door de gemeenten, verenigd in de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die wat het voorgestane beleid betreft vrij parallel liep aan het beleid dat de vrouwenbeweging nastreefde.

³ Zie Haveman en Wijers (1992) en Wijers (1996) voor een kritische beschouwing van de (toen nog) voorgenomen wetswijzigingen.

jaar naar maximaal 6 jaar gevangenisstraf en werd tevens de mogelijkheid van het cumulatief opleggen van een geldboete ingevoerd. De volgende en meest recente wijziging van art. 250ter Sr. dateert van 1 oktober 2000, tegelijkertijd met de opheffing van het algemene bordeelverbod. Daarover nader in paragrafen 2.4 en 2.5.

2.3 Handel in personen in internationaal historisch perspectief

Hoewel de discussie over (reglementering van) prostitutie en mensenhandel in Nederland na 1911 voor lange tijd verstomde, ging die op internationaal vlak gewoon door. Daar was de discussie ook al eerder ontstaan en in feite was de strijd die op internationaal terrein werd gevoerd tegen prostitutie en mensenhandel zelfs de motor voor de geschetste ontwikkelingen in Nederland. Op internationaal vlak werd dan ook al eerder, in de vorm van internationale afspraken, vooruitgang geboekt in de strijd tegen mensenhandel, waarbij Nederland telkenmale als partij betrokken was.

2.3.1 Mensenhandelverdragen⁴

Belangrijk wapenfeit van de internationale gemeenschap was het protocol van Parijs dat in 1902 tot stand kwam en in 1904 leidde tot de *Internationale regeling betreffende de bestrijding van den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes* (voor Nederland goedgekeurd bij wet d.d. 31 december 1906, Stb. 369). De regeling beoogde bescherming te bieden tegen handel voor prostitutiedoeleinden aan meerderjarige vrouwen die werden misleid of gedwongen en aan minderjarige meisjes. In die regeling werd een aantal afspraken vastgelegd op het terrein van toezicht, informatievergaring en -uitwisseling en repatriëring van slachtoffers van vrouwenhandel. Onder vrouwenhandel werd in dit verband overigens verstaan het door misleiding en dwang ronselen van vrouwen en meisjes voor de prostitutie in het buitenland. Deze definitie vloeiende voort uit het feit dat in die tijden Nederlandse vrouwen als zogenaamde blanke slavinnen in het buitenland werden verkocht, terwijl in de bordelen in Nederland vooral buitenlandse vrouwen werkten (De Vries, 1997).

Voor het creëren van de mogelijkheid tot bestraffing van de daders werd in de Internationale regeling niets geregeld; dat werd aan de deelnemende landen zelf overgelaten.

In een tweede internationale conventie uit 1910, het *Verdrag tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes* (voor Nederland goedgekeurd bij wet van 30 maart 1912, Stb. 133 en bekendgemaakt bij besluit van 27 november 1912, Stb. 1912, no. 355), werd op dit laatste punt een stap vooruit gezet. In die conventie werd de bestraffing en de uitlevering van handelaren mogelijk gemaakt. De conventie verplichtte haar lidstaten namelijk om strafbaar te stellen degene die een meerderjarige vrouw door middel van bedrog, bedreiging, machtsmisbruik of elke andere vorm van dwang aanwerft, meeneemt of wegbrengt om ontucht te plegen, maar ook degene die een minderjarige vrouw aanwerft, meeneemt of wegbrengt om ontucht te plegen, zelfs met haar toestemming. Ook werden

⁴ Zie hierover onder meer ook: Adviescommissie mensenrechten (1992), Hamerlynck (1993) en De Ruyver c.s. (1999), die een kort overzicht geven van de voornaamste internationale verdragen en maatregelen ter bestrijding van de internationale handel in mensen.

bepalingen opgenomen die rogatoire commissies⁵ en uitlevering van verdachten mogelijk maakten, mits er daartoe verdragen tussen landen bestonden. Verder werden poging en voorbereidende handelingen met het oog op vrouwenhandel binnen de strafbaarstelling gebracht. De gehanteerde beschrijving van vrouwenhandel in deze conventie maakte dat voortaan niet enkel handel in vrouwen en meisjes naar het buitenland, maar ook binnen de landsgrenzen, onder het bereik van de conventie viel. De verplichtingen die uit deze conventie voortvloeiden zijn de directe aanleiding geweest voor Nederland om in 1911 strafbaarstelling van vrouwenhandel in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, zoals hierboven in paragraaf 2.2 beschreven.

In 1921 werden voornoemde regeling en conventie in het kader van de Volkenbond (die vanaf zijn oprichting specifiek was belast met het toezicht op de uitvoering van de bestaande verdragen inzake handel in vrouwen en kinderen) nogmaals aangevuld, in het *Verdrag ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen* (voor Nederland goedgekeurd bij wet van 17 juli 1923, Stb. 359 en bekendgemaakt bij besluit d.d. 22 november 1923, Stb. 526). In deze conventie werden onder meer de uitleveringsmogelijkheden verruimd en werd de sekse-neutrale term kinderen (van beide seksen) ingevoerd, waardoor ook minderjarige jongens als potentieel slachtoffer van handel voor prostitutiedoeleinden werden erkend, naast vrouwen en meisjes.

In het *Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen* uit 1933 (Volkenbond, 11 oktober 1933, in Nederland bekendgemaakt bij besluit d.d. 8 oktober 1935, Stb. 598) werden de bestaande regelingen wederom uitgebreid en werd nu ook strafrechtelijke bescherming geboden aan meerderjarige vrouwen die met hun toestemming waren verhandeld.

Ten slotte kwam in 1949 het *VN-verdrag tot Bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen* tot stand (2 december 1949, in werking getreden op 25 juli 1951). Dit verdrag maakte de vier genoemde verdragen tot één geheel en vulde ze op enige punten nog aan. Enerzijds verplicht het verdrag de deelnemende staten strafbaar te stellen het aanwerven, medenemen en ontvoeren van personen met het oogmerk van prostitutie, zelfs wanneer die persoon daarmee instemt, anderzijds moeten de deelnemende landen de exploitatie van prostitutie strafbaar stellen, ook wanneer zulks geschiedt met instemming van betrokkene. Het verdrag verplicht partijen dus alle vormen van exploitatie van prostitutie strafbaar te stellen. Juist dit was voor Nederland reden dit verdrag niet te ratificeren, omdat dit in strijd werd geacht met het inmiddels in Nederland gevoerde strafrechtelijke (gedoog)beleid terzake. Dat beleid richtte zich, zoals aangegeven, op de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de regulering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie. Dit deed naar de mening van de overheid beter recht aan de Nederlandse strafrechtpolitiek, die niet was bedoeld ter bestrijding van de

⁵ Een rogatoire commissie is een delegatie, die in het kader van het opsporingsonderzoek een werkbezoek brengt aan het buitenland, teneinde nadere informatie ten behoeve van dat onderzoek te verzamelen. Dit kan een informatief of inventariserend bezoek aan opsporingsautoriteiten betreffen, maar ook het horen van een verdachte of getuige. Afhankelijk van het doel van het bezoek kan een rogatoire commissie bestaan uit een rechter(-commissaris), een officier van justitie, een politiefunctionaris en een advocaat, alsmede een tolk.

zedeloosheid, maar veeleer ter bescherming van hen die onvrijwillig tot prostitutie kwamen. Ook heden ten dage geldt dit uitgangspunt nog, hetgeen verklaart waarom Nederland dit verdrag uit 1949 nimmer heeft geratificeerd. Gezien de recente opheffing van het algemene bordeelverbod en de daaraan ten grondslag liggende beweegredenen ligt het ook niet voor de hand dat Nederland dit alsnog zal gaan doen. Dit betekent concreet dat de verdragen van 1910, 1921 en 1933, die Nederland wel ratificeerde, voor Nederland nog steeds gelden. Deze verdragen, gesloten in het kader van de Volkenbond, dan wel door deze overgenomen, werden overigens door middel van het Protocol van New York van 12 november 1947 (Stb. 1949, J 188) omgezet in verdragen, gesloten in het kader van de VN.

De meest recente regeling in het kader van de VN komt in paragraaf 2.10.1 afzonderlijk aan de orde.

2.3.2 Andere internationale regelingen

Voornoemde internationale VN-instrumenten zijn specifiek op de bestrijding van de handel in personen gericht. Daarnaast zijn er door de jaren heen in VN-verband nog diverse andere internationale verdragen en regelingen tot stand gekomen op aanverwante terreinen, die evenwel ook raken aan de problematiek van mensenhandel of dit onderwerp zelfs specifiek binnen het bereik van de betreffende conventie brengen. Veelal betreft het bepalingen ter bescherming van de menselijke waardigheid, of inzake een verbod op slavernij of prostitutie. Hoewel al deze verdragen en regelingen nog steeds onverkort van kracht zijn, dient hun betekenis te worden gezien in de context waarin ze zijn opgesteld, alsmede in relatie tot de tijdperiode waarin ze tot stand zijn gekomen. Dat verklaart mede waarom specifieke onderwerpen daaruit op een later moment onderwerp zijn geworden van nieuwe, meer uitgebreide regelingen.

Zonder volledigheid te willen betrachten, wordt hierna een aantal belangrijke VN-regelingen opgesomd. Voor al deze verdragen en regelingen geldt dat deze gezien en begrepen moeten worden vanuit de optiek van de bescherming van de rechten van de mens, die de algemene invalshoek van de VN mag worden genoemd.

- *De universele verklaring voor de rechten van de mens* (1948). Deze verklaring bevat algemene mensenrechtenbepalingen, waarin onder meer slavernij en slavenhandel worden verboden.
- *Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (1966). Vastgelegd in dit verdrag is het verbod op slavernij, slavenhandel en op dwang- of verplichte arbeid.
- *Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten* (1966). In dit verdrag wordt onder meer het recht op vrije keuze van arbeid erkend, alsmede het recht op geestelijke en lichamelijke gezondheid.
- *Slavery convention*, inclusief additionele protocollen (1926, respectievelijk 1953 en 1957). Ook dit verdrag stelt regels en verplichtingen ten aanzien van slavernij, slavenhandel en op slavernij gelijkende praktijken, zoals debt-bondage en horigheid.
- *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women* - ook wel het VN Vrouwenverdrag genoemd -, inclusief additionele protocollen (1979, respectievelijk 1999). Deze conventie verplicht staten onder meer om maatregelen te nemen ter bestrijding en voorkoming van alle vormen van handel in vrouwen.
- *Convention on the rights of the child*, inclusief additionele protocollen (1989, respectievelijk 2000). Staten worden door deze conventie verplicht alle mogelijke

- maatregelen te nemen ter bescherming van kinderen tegen uitbuiting, inclusief seksueel misbruik.
- *Declaration on the elimination of violence against women* (1993). Deze verklaring roept staten op maatregelen te treffen tegen onder meer vrouwenhandel en gedwongen prostitutie, vanuit de idee van bestrijding van sekse-gerelateerd geweld.
 - *ILO Convention concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour* (1999). Onder referte aan diverse verdragen inzake kinderarbeid, worden in dit verdrag als ‘de ergste vormen van kinderarbeid’ onder meer bestempeld de verkoop van en handel in kinderen, alsmede het gebruik, het aanwerven of aanbieden van een kind voor prostitutie of voor andere illegale werkzaamheden, met name die, die schadelijk zijn voor onder andere de zedelijkheid. Staten worden verplicht actieplannen ter bestrijding van deze vormen van kinderarbeid op te stellen en uit te voeren.

Initiatieven voor internationale regelingen op het terrein van de mensenhandel en op aanverwante terreinen werden overigens niet alleen in VN-verband genomen. Ook andere internationale organisaties hebben in de loop der jaren initiatieven ontplooid in de strijd tegen de mensenhandel. In acht genomen het feit dat mensenhandel in veel gevallen een internationale dimensie heeft en vermoedelijk ieder land ter wereld er op de een of andere manier mee te maken heeft, is dit niet bevreemdend. Zo zijn ook in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), met name door het onder haar ressorterende Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), door de Raad van Europa en door de EU talrijke initiatieven genomen en activiteiten ontplooid op het terrein van voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Op een aantal van deze wordt in onderhavige rapportage kort nader ingegaan in relatie tot specifieke onderwerpen. Een meer diepgaand onderzoek naar de invloed en betekenis van deze regelingen en verdragen vormt onderwerp van nadere studie. Ook bespreking van meer algemene regelingen als het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Europees Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten blijft op dit punt achterwege. Wel zal in paragraaf 2.10 aan de meest recente regelingen van de VN en de EU op het terrein van mensenhandel, respectievelijk het *Protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel* en de *Council framework decision on combating trafficking in human beings* uitgebreider aandacht worden besteed, vanwege het actuele belang van deze initiatieven.

2.4 Opheffing van het algemeen bordeelverbod

Op 1 oktober 2000 werd de meest recente wetswijziging op het terrein van prostitutie en mensenhandel van kracht (KB d.d. 18 januari 2000, Stb. 38). Toen werden wijzigingen doorgevoerd in diverse bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en in enige andere wetten. Doel van deze wetswijziging was decriminalisering van de exploitatie van prostitutie, waardoor de bestaande gedoogsituatie zou overgaan in legalisering. Tezamen staan deze wijzigingen bekend als de Opheffing algemeen bordeelverbod. Kern van de wetswijziging Opheffing algemeen bordeelverbod is het verdwijnen van art. 250bis uit het Wetboek van Strafrecht. Hiermee werd na bijna 90 jaar het verbod op het

houden van een bordeel uit de Nederlandse strafwetgeving geschrapt.⁶ Ook werd het souteneurschap als strafbaar feit (art. 432 Sr.) geschrapt. De Minister van Justitie lichtte de wetswijziging als volgt toe: “Dat prostitutie bestaat is een gegeven, ook voor de overheid. Dat vraagt om een realistische benadering, zonder moralisme” (Memorie van toelichting, TK 1996-1997, 25 437, nr. 3). Vanuit die optiek wilde de regering het verbod op exploitatie van vrijwillige prostitutie door volwassenen opheffen en tegelijkertijd regels stellen voor een effectiever aanpak van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie.

Omdat het strafrechtelijk beleid al jaren was gericht op het reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, betekenden deze wijzigingen feitelijk slechts de aanpassing van de wetgeving aan de geldende praktijk. Een Kamerlid verwoordde dat als volgt: “Geleidelijk is ook duidelijk geworden dat de voordelen van een bordeelverbod niet langer opwegen tegen de nadelen. Het belangrijkste is wellicht dat het bordeelverbod vrouwen niet blijkt te beschermen tegen uitbuiting en misbruik. Sterker, het staat effectieve bescherming zelfs in de weg, omdat de overheid het niet in zijn macht heeft zich met de bordelen te bemoeien en daarvoor beleid te ontwerpen” (Halsema, Handelingen, 27 januari 1999, TK 44). Met de wetswijziging werd dan ook formeel een einde gemaakt aan de bestaande gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van en het voordeel trekken uit prostitutie, voor zover er sprake was van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen. Zoals reeds aangegeven vielen onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen niet onder het gedoogbeleid. Deze waren altijd al voorwerp van strafrechtelijke aanpak. De wetswijziging maakte verscherpte aandacht voor deze laatste vormen van exploitatie van prostitutie mogelijk. Tegelijkertijd met het verdwijnen van het bordeelverbod werd namelijk het bestaande mensenhandelartikel, art. 250ter Sr., aangepast. Onder vernummering tot art. 250a Sr. werd het artikel uitgebreid met een aantal bepalingen die het voordeel trekken uit en profiteren van omstandigheden die als mensenhandel bestempeld kunnen worden, strafbaar stellen. Ook deze uitbreiding was feitelijk niet meer dan het aanpassen van het betreffende wetsartikel aan de lijn die in de afgelopen jaren in de jurisprudentie en de strafrechtspraktijk was ontwikkeld.

Doel van de wetswijziging ter opheffing van het algemeen bordeelverbod was meerledig. In totaal werden zes hoofddoelstellingen geformuleerd (Memorie van toelichting, TK 1996-1997, 25 437, nr. 3, respectievelijk Handelingen 28 januari 1999, TK 45):⁷

⁶ Het voornemen tot een wijziging met soortgelijke strekking bestond reeds begin jaren tachtig, maar het toentertijd ingediende wijzigingsvoorstel heeft nimmer de eindstreep gehaald. De beweegredenen indertijd waren vergelijkbaar met de beweegredenen voor de wijziging per 1 oktober 2000: “Uit het recht op zelfbeschikking dat een volwassen onafhankelijke vrouw of man die niet aan ongeoorloofde beïnvloeding is blootgesteld, heeft, vloeit voort dat zij of hij vrijwillig kan besluiten zich te prostitueren en een ander uit de opbrengst van die prostitutie te bevoordelen. Exploitatie van prostitutie is een maatschappelijke realiteit die niet door een absoluut verbod tot verdwijning kan worden gebracht. Exploitatie van prostitutie die gepaard gaat met een uitbuitingssituatie, dient krachtig te worden bestreden.” Aldus de toenmalige Minister van Justitie (Memorie van toelichting 21 027, TK 1988-1989, nr. 3).

⁷ In de oorspronkelijk Memorie van toelichting werden de vier eerst genoemde hoofddoelstellingen geformuleerd. In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer, werden daaraan de onder 5 en 6 genoemde doelstellingen toegevoegd.

1. beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. bescherming van de positie van prostitué(e)s;
5. ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen.

Deze doelstellingen zijn divers van aard en hebben niet allemaal (rechtstreeks) te maken met het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Wel zijn ze er in meer of mindere mate aan gerelateerd. Voor een meer uitvoerige behandeling van de specifieke doelstellingen wordt verwezen naar de Kamerbehandeling waar de doelstellingen alle uitgebreid de revue passeerden.

Kern van het beleid dat de overheid wenst te voeren wanneer het gaat om de exploitatie van vrijwillige prostitutie en de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegalen is, zoals aangegeven, de legalisering van de prostitutiebranche enerzijds en een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste fenomenen in deze branche anderzijds (zie ook: Handboek lokaal prostitutiebeleid, deel 1). Daartoe is gekozen voor een combinatie van een strafrechtelijke en een bestuur(srechtelijke) aanpak. De grondslag voor deze aanpak ligt in het Wetboek van Strafrecht enerzijds, en in bestuurlijke wetgeving, zoals de Vreemdelingenwet, de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de algemene plaatselijke verordeningen (APV) anderzijds. Mensenhandel en strafbare exploitatie van prostitutie worden aangepakt via de daartoe strekkende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, met name art. 250a Sr.,⁸ terwijl de legalisering van de prostitutiebranche via een bestuur(srechtelijke) aanpak moet leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche. Die bestuurlijke aanpak moet vorm krijgen op gemeentelijk niveau. De grondslagen van de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak worden hierna afzonderlijk behandeld.

2.5 Het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht

2.5.1 Artikel 250a Sr.

Belangrijkste artikel daar waar het gaat om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is art. 250a Sr. De bedoeling van dit artikel is om enerzijds het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden, anderzijds het profiteren daarvan, strafbaar te stellen. Voor de exploitatie van prostitutie is uitgangspunt geworden dat deze slechts strafbaar is voorzover geweld, misbruik van overwicht of misleiding is gebruikt danwel minderjarigen daarbij zijn betrokken.

De dwang, het misbruik of de misleiding zijn evenwel geen materieel delictsbestanddeel indien het handel in minderjarigen betreft. Een minderjarige aanzetten tot prostitutie, zonder dat daarbij op een of andere wijze pressie op deze wordt uitgeoefend, is reeds

⁸ Niet iedereen is hierover overigens even enthousiast. Haveman (2000, p. 71) is van mening dat prostitutie in al zijn facetten als arbeid behandeld dient te worden. Hij stelt dat strafbaarheid van uitbuiting in de prostitutie preventie en repressie ervan in de weg staat en dat eigenlijk elke verwijzing in de strafwet naar prostitutie zou moeten worden geschrapt.

mensenhandel. Ook is een vorm van dwang niet vereist wanneer in de uitvoering van het delict een grensoverschrijding plaatsvindt. Het louter bestaan van het oogmerk om iemand, ongeacht diens leeftijd, in een ander land in de prostitutie te brengen, is reeds te bestempelen als mensenhandel (art. 250a lid 1, sub 2°). Deze laatste variant vloeit, blijkens de wetsgeschiedenis, voort uit de eerder besproken verdragsbepalingen, met name het Geneefse verdrag van 1933.

De formulering van artikel 250a Sr. is zodanig, dat het niet daadwerkelijk tot het zich prostitueren van het slachtoffer hoeft te zijn gekomen, om te kunnen spreken van onder art. 250a Sr. strafwaardige gedragingen. De strafbepaling spreekt immers van “zich beschikbaar te stellen” en niet van het daadwerkelijk verrichten van seksuele handelingen. Het gebruik van dwangmiddelen moet ertoe leiden dat het slachtoffer iets toelaat, dat het bij afwezigheid van die dwang niet zou hebben gedaan. Het slachtoffer moet zich, door de uit de dwangsituatie voortvloeiende omstandigheid, zodanig beïnvloed voelen dat het aan die dwang geen weerstand kon bieden. Als dit ertoe leidt dat een vrouw concreet in de prostitutie terecht komt of zelfs maar dreigt te komen, is dat te bestempelen als mensenhandel, ook als zij nog geen klant heeft bediend. Wanneer evenwel het vermeende slachtoffer het dwangmiddel niet heeft bemerkt of niet als zodanig heeft ervaren, dan wordt het (opzettelijk) dwingen in beginsel niet aanwezig geacht (Cleiren & Nijboer, 2000), tenzij het toegepaste dwangmiddel naar objectieve maatstaven geacht kan worden geëigend te zijn om als dwang te worden ervaren. Bepalend hierbij is de vraag of het beschermde belang is geschonden. De bescherming van het slachtoffer, namelijk, met name diens persoonlijke vrijheid en integriteit, staat bij deze strafbepaling centraal.

Volgens vaste jurisprudentie valt onder de delictsomschrijving van het artikel ook de situatie dat een persoon, die weliswaar uit vrije wil in de prostitutie is gaan werken, belet of gehinderd wordt om met dat werk te stoppen. Ook dan is er sprake van gedwongen exploitatie, is de lichamelijke integriteit en de keuzevrijheid van de prostituee in het gedrang, en is er dus sprake van mensenhandel.

Bij exploitatie in de prostitutie van vreemdelingen van buiten de Europese Economische Ruimte⁹ zonder vergunning voor het verrichten van arbeid in Nederland kan de vraag rijzen of dit zonder meer mensenhandel oplevert. Ook daarvoor lijkt een situatie van dwang of een andere feitelijkheid, die dit doet vooronderstellen of daarvoor enige onderbouwing geeft, noodzakelijk. Hoewel vreemdelingen vaak in een marginale positie verkeren in Nederland, is het voor discussie vatbaar of uit het enkele feit dat zij werkzaam zijn in de prostitutie en niet over de daarvoor vereiste papieren beschikken, zonder meer kan worden afgeleid dat zij hiertoe op een of andere wijze zijn gedwongen. Die dwangsituatie zal uit de omstandigheden (nader) moeten worden aangetoond. Dat laat evenwel onverlet dat wanneer de vreemdeling reeds in het buitenland is geworven, daaruit is meegenomen of ontvoerd met het doel haar in Nederland in de prostitutie te brengen, er naar de letter van de wet wel sprake is van mensenhandel. Er is dan immers sprake van het eerder beschreven grensoverschrijdende element. Het tewerkstellen van

⁹ De Europese Economische Ruimte (EER) bestaat uit de vijftien landen van de Europese Unie, alsmede Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. In een latere fase zullen ook de kandidaat-lidstaten van de EU, alsmede enige potentiële kandidaat-lidstaten toetreden tot de EER.

een vreemdeling (al dan niet in de prostitutie) zonder dat deze over de juiste papieren daarvoor beschikt en zonder dat er sprake is van enige vorm van dwang of bedoeld grensoverschrijdend element, is afzonderlijk strafbaar gesteld in art. 197b Sr. (illegale vreemdeling arbeid laten verrichten), alsmede krachtens de Wet Economische Delicten (WED, art. 2 lid 1 jo. art. 1 sub 4).¹⁰

Naast de feitelijke mensenhandel, worden ook het opzettelijk voordeel trekken uit en het profiteren van mensenhandel strafbaar gesteld in art. 250a Sr. (subs. 4° - 6°). Dit betreft degene die gebruik maakt van de uitbuitingssituatie voor (financieel) gewin. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs de persoon te zijn die de uitbuitingssituatie heeft veroorzaakt (de 'mensenhandelaar'), maar kan ook een ander betreffen. In het concrete geval zal door de rechter moeten worden gezien welke omstandigheden nog beschouwd kunnen worden als het 'profiteren van' een uitbuitingssituatie en welke daarvan te ver verwijderd zijn. Mensenhandel of strafbare exploitatie van prostitutie (het profiteren) worden in lid 1 bedreigd met een maximumstraf van zes jaar of een geldboete tot fl. 100.000,-¹¹. De leden 2 en 3 van de strafbepaling vermelden de strafverzwarende omstandigheden. Wanneer de in lid 1 omschreven feiten worden gepleegd door twee of meer verenigde personen, of ten aanzien van een minderjarige die de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, dan wel het toegepaste dwangmiddel zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft, wordt het strafmaximum met twee jaar verhoogd tot acht jaar gevangenisstraf of een geldboete van maximaal fl. 100.000,-. De beschreven feiten in vereniging gepleegd ten aanzien van een minderjarige die de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt of waarbij het toepaste dwangmiddel leidt tot zwaar lichamelijk letsel, leveren een extra strafverzwarende omstandigheid op, met een strafmaximum van tien jaar gevangenisstraf of een geldboete van fl. 100.000,-.

¹⁰ Uit het enkele feit dat een prostituee uit een niet EER-land afkomstig is, kan mogelijk niet rechtstreeks worden afgeleid dat zij niet in dezelfde positie verkeert als een mondige Nederlandse prostituee. Weliswaar zijn de leef-, woon- en werkomstandigheden in het land van herkomst factoren die bij die beoordeling medebepalend kunnen zijn, doch het bestaan van een achterstandspositie hoeft niet zonder meer te betekenen dat de exploitant van zo'n vreemdeling als mensenhandelaar moet worden aangemerkt. Als voorbeeld kan genoemd worden een asielzoeker die om politieke redenen asiel in Nederland heeft aangevraagd en vervolgens in de prostitutie gaat werken. Wanneer dit geheel vrijwillig gebeurt, maar er wel sprake is van een exploitant, maakt deze zich mogelijk schuldig aan het delict beschreven in art. 197b Sr. c.q. overtreding of misdrijf op basis van de WED, niet zonder meer aan mensenhandel. Zie hierover ook: Haveman (1997). In het Handhavingsarrangement Wet arbeid vreemdelingen (6 september 1995, Stcrt. 1995, 246) geeft het College van Procureurs-Generaal daarenboven aan art. 197b (c en d) Sr. bij uitstek geschikt te vinden om de zwaardere gevallen van illegale tewerkstelling (van vreemdelingen zonder de daarvoor vereiste papieren), met name wanneer er sprake is van een uitbuitingssituatie (vergelijk de definitie van vrouwenhandel), aan te pakken, omdat daarbij misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie van de illegale vreemdeling. De geschonden norm is daarbij nadrukkelijk de arbeidsrechtelijke bepalingen en het door het ontduiken daarvan behaalde voordeel, niet de uitbuiting op zich. Deze illegale tewerkstelling kan worden afgestraft via de overtreding van art. 2 WAV of via het misdrijf 197b (c en d) Sr., dat dus met name voor de zwaardere gevallen geschikt wordt geacht. In 197b Sr. is immers opzet en wetenschap van de werkgever vereist omtrent de illegaliteit van de werkende vreemdeling.

¹¹ Met ingang van 1 januari 2002: € 45.000,- (EK 2000-2001, 27 472, nr. 326, goedgekeurd ter vergadering d.d. 25 september 2001).

2.5.2 De plaats van art. 250a Sr. in het Wetboek van Strafrecht

Art. 250a Sr. is opgenomen in de titel Misdrijven tegen de zeden van het Wetboek van Strafrecht. Toen 1911 het vrouwenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht werd opgenomen, gebeurde dat in het kader van de bestrijding van de zedenloosheid. Hoewel het artikel in de loop der jaren, zoals aangegeven, een aantal malen is gewijzigd, is over de plaats van het artikel in het Wetboek van Strafrecht nimmer discussie gevoerd. Wel is veel gezegd en geschreven over de inhoud van het begrip vrouwenhandel, later mensenhandel, in relatie tot de aard en de ernst van het verschijnsel. Daarvan wordt in toenemende mate gesteld dat de omstandigheden waaronder gedwongen prostitutie zich voordoet dusdanig zijn dat ze doen denken aan de slavernij van weleer. Menschenhandel wordt dan ook vaak ook een vorm van moderne slavernij genoemd. Mede hierdoor wordt wel een relatie gelegd met art. 274 Sr., het artikel waarin slavenhandel strafbaar is gesteld. Art. 274 Sr. is opgenomen in de titel "Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid" en is bedoeld om de exploitatie van mensen te voorkomen. De strekking van art. 274 Sr. is zodanig dat onder slavenhandel in elk geval de handel in mensen valt (Cleiren & Nijboer, 2000). Daarmee wordt gedoeld op het bemiddelingsaspect van de handel. Daar waar het delict mensenhandel, zoals het hierboven is beschreven, enerzijds een bemiddelingsaspect in zich houdt - namelijk het werven en het transporteren - en anderzijds bestaat uit de daadwerkelijke exploitatie, ligt de conclusie van Cleiren en Nijboer ten aanzien van de toepasselijkheid van het slavernij-artikel op het handelsaspect van het delict mensenhandel voor de hand.¹² Zij stellen echter verder dat niet uitgesloten kan worden dat ook andere vormen van exploitatie en onderdrukking van medemensen als 'slavernij' kunnen worden aangemerkt. Daaronder dient dan de feitelijke exploitatie begrepen te worden, hoewel dat strikt genomen, zoals zij zelf reeds aangeven, veeleer slavernij dan slavenhandel genoemd zou moeten worden. In een bepaling die slavernij met zoveel woorden strafbaar stelt, voorziet het Wetboek van Strafrecht evenwel niet, dus is deze mogelijkheid afhankelijk van de reikwijdte die de rechter aan het begrip slavenhandel zou willen toekennen. Voor zover het Bureau NRM bekend, zijn er tot op heden¹³ geen zaken geweest waarin uitbuiting in de prostitutie - in de betekenis van exploitatie - een veroordeling voor slavenhandel heeft opgeleverd. Overigens geldt dit ook voor de bemiddelingsvariant van mensenhandel.¹⁴

Duidelijk is dat een delict als mensenhandel, dat eigenlijk per definitie gepaard gaat met inbreuken op de persoonlijke vrijheid - immers zowel een beperking van de vrijheid van bewegen alsook van de vrijheid van 'doen en laten' - uit oogpunt van de geschonden norm en het beschermde belang veeleer in de titel "Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid" thuishoort, dan in de titel "Misdrijven tegen de zeden".

Overigens merken Cleiren en Nijboer (2000) op dat de in deze laatste titel opgenomen klassieke zedendelicten in drie categorieën ingedeeld kunnen worden, waaronder die van delicten tegen de persoonlijke vrijheid of de geweldsdelicten verkrachting en aanranding. Zonder dat zij het delict mensenhandel ergens specifiek bij indelen, lijkt het - gezien het

¹² Zie hierover ook Rijken (2000).

¹³ Stand van zaken d.d. najaar 2001.

¹⁴ Wel is in het jaar 2001 door een arrondissementsofficier van justitie in een zaak waarin sprake was van het verkopen van een meisje ter exploitatie in de prostitutie, (mede) verdenking van slavenhandel ten laste gelegd.

bovenstaande - voor de hand liggend dat art. 250a Sr. veeleer gevat zou kunnen worden onder de categorie delicten tegen de persoonlijke vrijheid of de geweldsdelicten verkrachting en aanranding, dan in de categorie delicten gericht tegen de verdraagzaamheid of de categorie delicten gericht tegen het gestelde vertrouwen.

Mocht naar aanleiding van het recente VN-Protocol mensenhandel worden overwogen ook andere vormen van sociaal-economische uitbuiting, die in de ruime internationale definitie van mensenhandel besloten liggen, een (eigen) plaats te geven in het Wetboek van Strafrecht, dan zou het in het licht van het bovenstaande aanbeveling verdienen de plaats van art. 250a Sr. in het Wetboek van Strafrecht in heroverweging te nemen.

2.5.3 De prostituant strafbaar?

Artikel 250a Sr. richt zich niet tot de prostituant. Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kent geen aparte strafbaarstellingen voor de klant van meerderjarige prostituees. Omdat prostitutie op zichzelf nimmer strafbaar is geweest, was het gebruik maken van de aangeboden diensten dat in beginsel ook niet.¹⁵ Voor seks met minderjarigen, waaronder ook seks met minderjarige prostituees moet worden begrepen, gelden echter afwijkende bepalingen. Sinds de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod, per 1 oktober 2000, is het hebben van seks met een minderjarige die zich ter prostitutie aanbiedt, in alle gevallen strafbaar.¹⁶ Seks met een minderjarige, jonger dan twaalf jaar, is sowieso strafbaar, ongeacht of er sprake is van prostitutie (art. 244 Sr.). Het hebben van gemeenschap met een minderjarige in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar, die zich ter prostitutie aanbiedt, is eveneens strafbaar gesteld (art. 245 Sr.). Sinds de wetwijziging van 1 oktober 2000 is evenwel het klachtvereiste in een aantal gevallen vervallen en kan seks met een minderjarige prostituee in de leeftijd 12-16 jaar ambtshalve vervolgd worden. Voor de categorie minderjarigen tussen zestien en achttien jaar geldt dat het hebben van seks met iemand in die leeftijdscategorie die zich prostitueert, naar nieuw recht strafbaar is (art. 248b Sr.). Vóór 1 oktober 2000 gold nog dat gemeenschap met een minderjarige, ouder dan zestien jaar, die zich daarvoor vrijwillig aanbood, niet strafbaar was.

De aanscherping van de regelgeving op deze punten heeft natuurlijk enkel effect als op de naleving daarvan een zekere controle wordt uitgeoefend en overtreding ervan ook daadwerkelijk wordt bestraft. Voor het realiseren van een opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van deze strafbare vormen van exploitatie van prostitutie,

¹⁵ In beginsel, want enerzijds betrof dit enkel meerderjarigen, anderzijds waren op het hebben van seks met een prostituee de algemene zedenbepalingen van toepassing. Zaken als seks met een bewusteloze, een onmachtige of een gestoorde, alsmede verkrachting zijn afzonderlijk strafbaar gesteld, waarbij het er voor de strafbaarheid niet toe doet of iemand zich prostitueert.

¹⁶ Dit hangt samen met een van voornoemde doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, namelijk de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik, waardoor het voor de strafwaardigheid van het hebben van seks met een minderjarige niet uitmaakt dat deze zich daarvoor vrijwillig aanbiedt.

alsmede ten aanzien van het hebben van gemeenschap met minderjarigen die zich ter prostitutie aanbieden, zijn politie en justitie verantwoordelijk.¹⁷

2.6 Het lokale beleid

2.6.1 De verordenende bevoegdheid van de gemeenten

Het zwaartepunt van de bestuurlijke aanpak van de legale prostitutie - de beheersing en regulering - is bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod door de wetgever in handen van de lokale overheden gelegd. Op basis van de wetswijziging zijn de gemeenten aangewezen als de belangrijkste vormgevers en handhavers van het nieuwe beleid. Dit beleid is gericht op beheersing, sturing en sanering van het prostitutiewezen en op verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om bestrijding van overlast, maar ook om verbetering van de positie van de prostituee.¹⁸ Vanwege deze multi-disciplinaire doelstelling is het ontwikkelen en uitvoeren van het lokaal prostitutiebeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en het particulier initiatief, zoals hulpverlening en belangenbehartiging. In veel gevallen heeft daarom in daartoe geëigende of ingestelde overleggen afstemming plaatsgevonden tussen betrokken (overheids)instanties en organisaties. Deze paragraaf betreft het in dezen door de gemeenten te voeren (vergunningen)beleid. Op een aantal punten wordt in deze paragraaf verwezen naar bevindingen uit een onderzoek naar het gemeentelijke prostitutiebeleid dat werd uitgevoerd door het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGB0, 2001). Het onderzoek is een van de onderzoeken die in opdracht van het zogenoemde interdepartementale Monitoringsoverleg (zie hierover nader Hoofdstuk 3) is uitgezet in het kader van de monitoring en de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, die door de Minister van Justitie bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer werd toegezegd. Doel van dit (deel)onderzoek was het gemeentelijke beleid inzake prostitutie, inclusief de regelgeving en de handhaving, te inventariseren en de ontwikkelingen in de prostitutiebranche in beeld te brengen.¹⁹

Er is gekozen voor decentrale uitvoering van het prostitutiebeleid, aldus de Minister van Justitie,²⁰ vanwege het feit dat de lokale overheden daadwerkelijk te maken hebben met het verschijnsel prostitutie, zodat ook de publieke bemoeienis met prostitutie aan de gemeenten moet worden overgelaten. De centrale overheid heeft, in die optiek, enkel een sturende taak, daar waar het gaat om de totstandkoming van beleid en wetgeving op het

¹⁷ Specifiek met betrekking tot art. 248b Sr. (ontucht met 16-17 jarige prostituee) kwam tijdens de parlementaire behandeling aan de orde dat de *Aanwijzing aanpak mensenhandel* vermeldt dat daarvoor geen gerichte opsporing aan de orde is. De minister gaf in reactie daarop aan dat de handhaafbaarheid van deze bepaling bijzonder lastig is, maar dat zulks onverlet laat dat de politie bij feitelijke constatering van overtreding van dit artikel wel degelijk zal optreden (TK 1999-2000, 25 437, nr. 24, p. 6).

¹⁸ Memorie van toelichting 25 437, TK 1996-1997, nr. 3.

¹⁹ Voor een toelichting op de achtergrond en de aanpak van het onderzoek, alsmede voor een uitvoeriger beschrijving van de onderzoeksresultaten, wordt verwezen naar dit rapport.

²⁰ Memorie van toelichting, TK 1996-1997, 25 437, nr. 3.

terrein van het strafrecht, vreemdelingenrecht en de volksgezondheid. Veel gemeenten hebben reeds ervaring met het voeren van een (vorm van) prostitutiebeleid, stammende uit de periode dat prostitutie werd gedoogd. In die periode ontwikkelde immers een groot aantal gemeenten reeds een eigen prostitutiebeleid, bij gebrek aan een eenduidig landelijk beleid.

Vanwege de gekozen invalshoek van decentralisering, richt de nieuwe wetgeving zich allereerst op het creëren van betere mogelijkheden voor gemeenten om een effectief en integraal beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Daarin voorziet artikel 151a Gemeentewet. Dat artikel creëert de mogelijkheid een gemeentelijke verordening vast te stellen, waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Concreet betekent dit dat de gemeenten de mogelijkheid is geboden door middel van een vergunningstelsel voorwaarden te stellen aan de exploitatie van prostitutie binnen hun grenzen. Met nadruk heeft de Minister van Justitie gesteld dat de decentralisering van deze bevoegdheid niet is bedoeld om gemeenten in de gelegenheid te stellen vanwege eventuele morele bezwaren prostitutie binnen hun grenzen te weren. Artikel 151a Gemeentewet gebiedt gemeenten weliswaar niet een prostitutieregeling op te stellen, maar aan de andere kant ontbreekt in het wetsvoorstel een voorziening die het gemeenten uitdrukkelijk toestaat exploitatie van prostitutie te verbieden.²¹ Nu de exploitatie van prostitutie door de opheffing van het algemeen bordeelverbod is gelegaliseerd, zou het volledig verbieden van prostitutie binnen gemeentegrenzen naar de mening van de Minister van Justitie strijd kunnen opleveren met het recht op vrije keuze van arbeid, een recht dat zowel in de Grondwet (art. 19 lid 3), als in diverse door Nederland geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen is neergelegd. De Minister van Justitie achtte het onjuist als een gemeente door haar lokale beleid in feite iets onmogelijk maakt, dat in algemene zin niet meer strafbaar is gesteld. Uit het SGBO onderzoek komt naar voren dat desalniettemin 43 gemeenten een nul-beleid of een feitelijk nul-beleid²² voeren. Op een aantal van 348 responsgemeenten voor deze specifieke vraag, betekent dat een percentage van ruim 12%. Dit betreft overwegend de kleinere gemeenten (SGBO, 2001, pp. 14-15). In door het Bureau NRM vóór het verschijnen van de resultaten van het SGBO-onderzoek gevoerde gesprekken met

²¹ Een bepaling met die strekking was wel onderdeel van het wetsvoorstel uit begin jaren tachtig. Dat wetsvoorstel heeft de eindstreep evenwel niet gehaald. Van de zijde van het CDA is tijdens de behandeling van onderhavig wetsvoorstel wel om een soortgelijke bepaling verzocht, maar de Minister van Justitie zei daarover: "Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om met zo'n voorziening te komen op een ogenblik waarop de wetgever tegelijkertijd uitspreekt dat exploitatie van prostitutie toelaatbaar is" (Nota n.a.v. het verslag, TK 1997-1998, 25 437, nr. 5).

²² Onder een feitelijk nul-beleid wordt verstaan de situatie dat een gemeente weliswaar een lokaal vergunningbeleid instelt, doch daarin ten aanzien van de vestigingsvoorschriften voor seksinrichtingen zulke strenge eisen stelt, dat het praktisch gezien onmogelijk is om een seksinrichting binnen de gemeentegrenzen te vestigen. Ook de situatie dat gemeenten in regionaal verband een bepaald quotum aan seksinrichtingen hebben afgesproken en de aanwezigheid van een of meerdere seksinrichtingen in een aantal van de betrokken gemeenten betekent dat het quotum is bereikt, levert een feitelijk nul-beleid op in die gemeenten waarin nog geen seksinrichting is gevestigd, maar waarin de vestiging wordt geweigerd vanwege het bereiken van het quotum.

sleutelpersonen en door verschillende andere bronnen werd nog aangegeven dat het waarschijnlijk slechts om enkele gemeenten zou gaan.

In zijn antwoord op Kamervragen (TK 2001-2002, Aanhangsel van de handelingen, 6 maart 2002) herhaalde de Minister van Justitie dat hij, ondanks het feit dat enkele provincies gemeenten kennelijk de ruimte bieden een nul-optie te hanteren, van mening is dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod gemeenten niet de mogelijkheid biedt een nulbeleid te voeren. De minister geeft tevens aan dat, hoewel de verantwoordelijkheid voor de invulling van het lokale prostitutiebeleid bij de gemeente ligt, het de rechter is die in laatste instantie tot een beslissend oordeel over de rechtmatigheid van een dergelijk op de gemeentelijke autonomie gegrond beleid kan worden geroepen.

Hoewel het opstellen van prostitutiebeleid dus aan de individuele gemeenten is overgelaten, is vanuit de VNG getracht daarin enige uniformering aan te brengen. De VNG heeft namelijk het initiatief genomen een modelverordening op te stellen op basis van art. 151a Gemeentewet, die door de gemeenten in hun lokale APV kon worden overgenomen. Uit het feit dat de VNG in de modelverordening voorschriften heeft opgenomen die overeenstemmen met het door de regering voorgestelde beleid, leidde de Minister van Justitie af dat de gemeenten dit beleid ondersteunen.²³ De juistheid van deze conclusie wordt onderstreept door het SGB0-onderzoek, waaruit blijkt dat 94% van de gemeenten de bepalingen uit de model-APV van de VNG geheel dan wel min of meer ongewijzigd hebben overgenomen in de eigen APV (SGB0, 2001, p. 22).

2.6.2 De vergunningplicht

De bedoeling van de aan de gemeenten verleende verordenende bevoegdheid is dat de gemeenten in hun APV's regels stellen aan de vestiging, inrichting en bedrijfsvoering van seksinrichtingen binnen hun grenzen. In de praktijk gebeurde dat in 95% van de gemeenten (SGB0, 2001, pp. 21-22) door het exploiteren en het uitbaten van een seksinrichting te binden aan een vergunningplicht. In die vergunning kunnen eisen worden gesteld aan de exploitant en de beheerder, aan het gebouw (inrichtingseisen) en aan de feitelijke exploitatie (zoals sluitingsuren, toezicht, arbeidsrechtelijke en gezondheidstechnische aspecten). Het instellen van een vergunningplicht maakt het voor de vergunningverlenende instantie tevens mogelijk voorwaarden te stellen aan het verkrijgen van een vergunning. Deze voorwaarden liggen bijvoorbeeld in de sfeer van de persoon van de exploitant en de beheerder, maar ook in de vestigingslocatie. Door aan het verkrijgen van een vergunning voorwaarden te verbinden, is een controle vooraf gegarandeerd.

Daar waar het ontwikkelen en uitvoeren van het lokale, integrale prostitutiebeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle lokale overheden, heeft in de praktijk ook veelal overleg en afstemming tussen die autoriteiten plaatsgevonden. Politie, OM en GG&GD waren in veel gemeenten betrokken bij het opstellen van het gemeentelijke beleid, maar ook bij het beoordelen van de vergunningaanvragen (zie ook SGB0, 2001, pp. 18-19). Uiteraard wordt het besluit op de vergunningaanvraag door de gemeente genomen. Deze samenwerking garandeert een vlot in elkaar overlopen en op elkaar afgestemd zijn van bestuurlijk en justitie-optreden, hetgeen de controle en de handhaving van het beleid ten goede komt.

²³ Advies Raad van State en nader rapport, TK 1996-1997, 25 437, B.

2.6.3 Controlebevoegdheid en handhaving

Gezien de grote diversiteit van de terreinen waarop voorwaarden in de vergunning gesteld (kunnen) worden,²⁴ alsmede vanwege de diversiteit van toepasselijke wetgeving, zijn veel verschillende instanties betrokken bij de handhaving van het prostitutiebeleid. De (bestuurlijke) vergunningplicht legt de verantwoordelijkheid voor het naleven van de daarin gestelde voorwaarden bij de exploitant c.q. de beheerder. De controle daarop en de handhaving daarvan ligt in eerste instantie in handen van de gemeente. Voor de controle en handhaving van het bij het Wetboek van Strafrecht en andere landelijke wetgeving bepaalde daarentegen zijn bijzondere handhavingsinstanties²⁵, politie en OM verantwoordelijk.

Met het oog op het grote aantal betrokkenen bij controle en handhaving is door de Minister van Justitie in het Handboek Lokaal Prostitutiebeleid voorgesteld om een handhavingsarrangement²⁶ vast te stellen. Daarin dienen maatregelen opgenomen te worden die elke partner zal treffen bij gebleken overtreding van gestelde voorschriften op het aan hem toevertrouwde terrein van controle. Op deze wijze wordt actieve handhaving op zowel bestuurlijk als op strafrechtelijk gebied gegarandeerd. Hierboven werd reeds aangegeven dat in veel gemeenten multi-disciplinair samengestelde overleggen hebben samengewerkt bij de voorbereiding van het lokale prostitutiebeleid. Handhaving maakte van die besprekingen eveneens deel uit. Vele gemeenten hebben in de aanloop op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod al dergelijke handhavingsarrangementen opgesteld.²⁷ Handhaving ziet zowel op controle als op het ageren als er overtredingen worden vastgesteld, en is dus (mede) gericht op het voorkomen en het bestrijden van verboden vormen van (exploitatie van) prostitutie.

De concrete wijze waarop vorm wordt gegeven aan de bestuurlijke controles wordt op lokaal niveau bepaald, veelal dus in de vorm van voornoemde handhavingsarrangementen. Blijkens de uitkomsten van het SGB0-onderzoek (p. 36) zijn kernpartners in de handhaving de politie, de GG&GD en de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht. Binnen deze kernpartners kunnen zeer diverse afdelingen belast zijn met de feitelijke controle en handhaving, zoals de vreemdelingendienst, jeugd- en zedenzaken en de afdeling bijzondere wetten bij de politie, en bij de gemeente de brandweer en, naast de afdeling bouw- en woningtoezicht, de afdeling bestuurlijke/bestuurlijk-juridische zaken. Daarnaast worden in het SGB0-onderzoek als

²⁴ In dit verband valt te denken aan zaken als onvrijwillige prostitutie, minderjarigheid, gezondheidsaspecten en arbeidsomstandigheden van de prostituees, terugdringen van criminaliteit en illegalen in de branche, maar ook zaken als hygiëne- en brandveiligheidsvoorschriften (zie SGB0, 2001, pp. 18-19 en 24-25).

²⁵ Bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie, maar ook is een taak in dezen denkbaar voor de onlangs opgerichte Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

²⁶ Een Handhavingsarrangement bevat afspraken tussen de gemeente en de handhavingspartners over het uitoefenen van toezicht op de naleving van voorschriften die betrekking hebben op prostitutie en de prostitutiebranche en over de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen (vergelijk SGB0, 2001, p. 35).

²⁷ Het SGB0-onderzoek (p. 35) vermeldt dat van de in totaal 214 responsgemeenten er 170 (79%) hebben aangegeven dat er handhavingsafspraken zijn gemaakt. 44 gemeenten (21%) zijn geen handhavingsarrangement aangegaan.

partners genoemd de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en het OM. Voorts kunnen ook de uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij de handhaving betrokken zijn. Vanwege dit grote aantal betrokken handhavers voorzien de handhavingsarrangementen idealiter in gecombineerde en interdisciplinaire controles, teneinde onevenredige overlast door controle voor de seksinrichtingen te voorkomen.²⁸

Het aspect integriteit is een belangrijk onderdeel van een handhavingsarrangement. Gezien de aard van de materie is het immers noodzakelijk dat toezichts- en handhavingsambtenaren zo min mogelijk in kwetsbare situaties worden gebracht. Zo zullen controles bijvoorbeeld altijd door meer dan één persoon worden gedaan.²⁹ Voorts ook zijn de conclusies en aanbevelingen voor de bejegening van slachtoffers van zedendelicten, alsmede de aanwijzing slachtofferzorg,³⁰ hoewel beide in eerste instantie opgesteld vanuit het oogpunt van bescherming van de belangen van het slachtoffer, van belang voor de bescherming van de handhavingsambtenaar. Navolging van die aanwijzingen is immers een indicatie van correct, deskundig en zorgvuldig optreden en dito bejegening.

2.6.4 Maatregelen en sancties

Het spreekt voor zich dat aan overtreding van gestelde normen consequenties moeten kunnen worden verbonden. Afhankelijk van de geconstateerde overtreding kunnen maatregelen dan wel sancties worden genomen. Bij constatering van strafbare feiten kan het OM tot vervolging overgaan, dan wel tot een transactie besluiten. Los van of in combinatie met de strafrechtelijke aanpak, kunnen ook bestuurlijke maatregelen worden genomen, wanneer het geconstateerde feit (tevens) overtreding van vergunningvoorschriften oplevert. Die bestuurlijke maatregelen kunnen variëren van het geven van (een of meerdere opeenvolgende) waarschuwingen, via het gelasten van een tijdelijke sluiting c.q. aanpassing van de toegestane openingstijden, tot het intrekken van de vergunning en sluiting voor onbepaalde tijd.³¹ De concrete maatregel die wordt genomen hangt uiteraard af van de aard en zwaarte van de geconstateerde overtreding. Volgens richtlijnen van het OM - waarover in Hoofdstuk 5 meer - zal het aantreffen van illegale of minderjarige prostituees in elk geval leiden tot strafvervolging door het OM. Daarnaast zal de gemeente als vergunningverlenende instantie in deze gevallen kunnen besluiten tot het intrekken van de vergunning en de sluiting van de seksinrichting voor onbepaalde tijd. Daar waar ingevolge de model-APV immers de afgifte van een vergunning tot exploitatie van een seksinrichting is gebonden aan het voorschrift dat er geen illegale en geen minderjarige prostituees in een seksinrichting mogen werken, ondersteunt gemeentelijke beleid op dit punt het strafrechtelijk beleid.³²

²⁸ Zie op deze punten onder meer de Nota *Prostitutiebeleid in Amsterdam* (Gemeentebblad 2000, bijlage o).

²⁹ Zie Nota *Het Rotterdams prostitutiebeleid* (Bestuursdienst Gemeente Rotterdam, 2000).

³⁰ *Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedendelicten*, Stcrt. 1999, 174 / 2001, 64 (d.d. 2 april 2001). *Aanwijzing slachtofferzorg*, Stcrt. 1999, 141.

³¹ In het SGBO-onderzoek (p. 39) wordt een overzicht gegeven van het aantal en het soort sancties dat door gemeenten is opgelegd vanaf 1 oktober 2000.

³² Bij het nemen van bestuurlijke maatregelen hoeft de uitkomst van de strafrechtelijke procedure niet afgewacht te worden. De gemeente heeft een eigenstandige beslisbevoegdheid in dezen.

2.6.5 Tijdelijkheid van de huidige regeling

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod heeft de regering zich bij monde van de Minister van Justitie op het standpunt gesteld dat zij de tijd nog niet rijp achtte voor een nadere regulering van de exploitatie van prostitutie bij wet.³³ Dit werd niet nodig geacht voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de voorliggende wetgeving, omdat gemeenten ook zonder wettelijk juridisch kader (prostitutiekaderwetgeving) een vergunningenbeleid zouden kunnen voeren en daarmee op effectieve wijze bestuurlijk zouden kunnen optreden tegen met criminele randverschijnselen verweven exploitatie van prostitutie (een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel). Derhalve werd vooralsnog gekozen voor regeling van een en ander in art. 151a Gemeentewet, waarbij nadrukkelijk werd vermeld dat dit een tijdelijke regeling zou zijn. Alvorens centraal sturende kaderwetgeving te overwegen, werd het wenselijk geacht eerst ervaring op te doen met de situatie die zou ontstaan na de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Kaderwetgeving zou al gauw te gedetailleerd zijn en daardoor te veel vastleggen, met als gevaar dat de overheden niet meer flexibel zouden kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij kwam, zo was de redenering, dat het maken van kaderwetgeving van niet-globaal karakter in dit stadium verre van eenvoudig zou zijn. Voorts was de vraag of het niet beter en zinvoller zou zijn om centrale wetgeving niet te beperken tot de prostitutiebranche, maar een breder karakter te geven, vanuit een integrale visie op openbare inrichtingen.³⁴ Met deze redengeving in het achterhoofd werd besloten eerst de evaluatie van de ervaringen met het huidige instrumentarium af te wachten, teneinde daarna een verantwoorde beslissing te kunnen nemen over de wenselijkheid van kaderwetgeving en over de inhoud daarvan. Voor deze evaluatie is het eerder genoemde interdepartementale Monitoringsoverleg ingesteld, waarover in Hoofdstuk 3 meer.

2.6.6 Gemeenten en de Wet arbeid vreemdelingen

Het hierboven beschreven, door de centrale overheid gehanteerde concept van decentrale regulering, waarbij het zwaartepunt van de beheersing en regulering van de legale prostitutie in handen van de gemeenten is gelegd en in lijn waarmee tevens als uitgangspunt wordt aangehouden dat gemeenten de meest voor de hand liggende partij zijn om te kunnen beoordelen hoe vraag en aanbod zich verhouden in hun gemeenten, gevoegd bij het gegeven van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de introductie van een aan gemeentelijke vergunningen gebonden, gelegaliseerde prostitutiebranche, heeft tot de vraag geleid of de categorische weigeringsgrond, zoals opgenomen in art. 3 Uitvoeringsbesluit van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), nog wel gehandhaafd kon blijven. Ingevolge dit artikel wordt een tewerkstellingsvergunning voor prostitutiedoeleinden - de enige met zoveel woorden genoemde categorie - op dit moment niet verleend. Het is op grond van deze wetgeving derhalve voor onderdanen van buiten de EU/EER niet toegestaan in de prostitutiebranche - ook niet in de

³³ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 1997-1998, 25 437, nr. 5.

³⁴ Aldus de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen van de Vaste Commissie voor Justitie, 5102785/501/HS2.

gelegaliseerde vorm - in Nederland werkzaam te zijn.³⁵ In het parlementaire debat omtrent art. 3 (dat met ingang van 1 oktober 2000 opnieuw is vastgesteld voor een tijdelijke duur)³⁶ is een verband gelegd tussen de opheffing van het algemeen bordeelverbod en het generaal verbod tewerkstellingsvergunningen af te geven voor werk in de prostitutiesector. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) stelde, mede namens de Minister van Justitie, in antwoord op Kamervragen³⁷ namelijk in het vooruitzicht, dat op termijn de WAV niet langer op de prostitutiebranche van toepassing is en dus geen tewerkstellingsvergunning voor prostituees meer nodig is. Hierbij werd te kennen gegeven dat de gedachte - klaarblijkelijk in lijn met het voormelde uitgangspunt van decentrale regulering - uitgaat naar een gemeentelijke advisering over de vraag of een beoogde vestiging van nieuwe prostituees binnen het gemeentelijk prostitutiebeleid past. Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de afgifte van exploitatievergunningen aan exploitanten zouden zij, in de redenering van de beide ministers, in principe goed in staat zijn zich een overzicht te verschaffen van het aantal seksbedrijven in hun gemeenten, alsmede van het aantal aldaar werkzame prostituees. Dat inzicht en overzicht zou de gemeente in staat stellen, met inachtneming van het door haar gevoerde prostitutiebeleid, te adviseren over de vraag of een beoogde vestiging van een prostituee past binnen het gevoerde gemeentelijke prostitutiebeleid. Het is en blijft uiteindelijk echter de Minister van Justitie die, met inachtneming van het advies van de gemeente, een besluit neemt over de beoogde mogelijkheid tot vestiging. In het antwoord op voormelde Kamervragen wordt aangegeven dat in ieder geval de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod door het Monitoringoverleg zal worden afgewacht, alvorens in overleg met de Kamer te besluiten tot het laten vervallen van het verbod tot afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor de prostitutiebranche. Daarbij wordt tevens als voorwaarde gesteld dat eerst moet zijn vastgesteld dat op basis van het gemeentelijke prostitutiebeleid kan worden beoordeeld of bezwaren bestaan tegen de vestiging van (nieuwe) prostituees binnen de gemeentegrenzen.

2.7 De identificatieplicht

Relatief laat in de loop van het debat over de opheffing van het algemeen bordeelverbod kwam de vraag aan de orde of de ambtenaren, die op basis van het voorgestelde art. 151a Gemeentewet op lokaal niveau zijn belast met het toezicht op de naleving van de gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot prostitutie, over voldoende mogelijkheden zouden beschikken om daadwerkelijk uitvoering te geven aan deze controlerende taak. Dit betrof met name de controle gericht op het realiseren van de doelstelling voorkoming en bestrijding van prostitutie door illegalen en door minderjarigen. Met het oog op die doelstelling had de centrale overheid - in lijn met de geldende strafbepalingen³⁸ - namelijk aangedrongen op een gemeentelijk

³⁵ Deze materie is beleidsmatig uitgewerkt in het TBV 2000/19, met de aanduiding Buitenlandse prostituees van buiten de EU/EER, dat geldig is van 1 oktober 2000 tot 30 oktober 2002.

³⁶ TK 1999-2000, 25 437, nr. 20.

³⁷ TK 2000-2001, Aanhangsel van de Handelingen.

³⁸ Hier wordt niet enkel bedoeld op art. 250a Sr., maar bijvoorbeeld ook op art. 197b, c en d Sr. en op sancties op basis van de WAV en de WED.

verbod om gebruik te maken van illegale en minderjarige prostituees. De VNG gaf daaraan gevolg door een daartoe strekkende verbodsbepaling op te nemen in haar modelverordening. Omdat de centrale overheid in het wetsvoorstel aan de lokale autoriteiten een grote rol en verantwoordelijkheid had toegekend in de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid, werd geconcludeerd dat de centrale overheid deze autoriteiten de nodige medewerking moest geven om hun beleid uit te kunnen voeren. Door de Minister van Justitie werd dan ook geconcludeerd dat om een effectieve handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid te garanderen, invoering van een identificatieplicht voor prostituees wenselijk was, zodat de toezichthouders bevoegdheden zouden hebben om die controle ook te kunnen uitvoeren.³⁹ In de praktijk betekende dit dat de toezichthouders de prostituees rechtstreeks naar hun identiteitsbewijs moesten kunnen vragen, met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit.⁴⁰ Omdat daartoe ingevolge de Algemene Wet Bestuursrecht en de Wet op de Identificatieplicht een wettelijke grondslag is vereist en deze voor controle in seksinrichtingen nog niet bestond, werd een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet ingediend ter uitbreiding van artikel 151a voor dit doel. Daarin werd voor toezichthouders de bevoegdheid gecreëerd van een prostituee inzage te vorderen in een identiteitsbewijs, ter vaststelling van haar leeftijd en nationaliteit. In de belangenafweging - eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer versus de effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid - werd het met de identificatieplicht beoogde algemeen belang van handhaving dus zwaarderwegend geoordeeld dan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die uit de identificatieplicht voortvloeide. Het wetsvoorstel werd zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer met voortvarendheid behandeld en - hoewel er ook de nodige bedenkingen waren - met een grote meerderheid aangenomen, zodat het nog tegelijkertijd met de Opheffing van het algemeen bordeelverbod in werking kon treden.

De regeling verplicht de prostituee op verzoek een identiteitsbewijs te tonen. Dit houdt echter geen draagplicht in, zodat de prostituee die desgevraagd niet direct een bewijs kan tonen, in de gelegenheid gesteld moet worden dit alsnog op een later tijdstip te doen. Het niet terstond of op een later tijdstip kunnen of willen voldoen aan een verzoek tot inzage kan een aanwijzing opleveren dat de vergunninghouder of de vergunningplichtige exploitant van een seksinrichting illegalen of minderjarigen tewerk stelt en dus handelt in strijd met de gemeentelijke voorschriften. Indien die niet-naleving in voldoende mate vaststaat, kunnen bestuurlijke of strafrechtelijke sancties jegens de exploitant volgen. Weigering van een prostituee te voldoen aan een vordering tot inzage levert bovendien overtreding op van art. 184 Sr., het niet voldoen aan een ambtelijk bevel. Indien de prostituee niet aan een vordering tot inzage kan voldoen, omdat ze niet over een identiteitsbewijs beschikt, levert dat geen overtreding op van art. 184 Sr., maar is dat wel een indicatie dat de prostituee illegaal is of slachtoffer van mensenhandel. Tezamen met

³⁹ Memorie van toelichting, TK 1999-2000, 27 174, nr. 3.

⁴⁰ De vaststelling van de nationaliteit is met name van belang omdat illegaal werkende prostituees, dat wil zeggen prostituees die niet beschikken over een vergunning tot het verrichten van arbeid, mogelijk erwijs eerder kans lopen onder dwang te werken, hetgeen een indicatie is voor mensenhandel.

andere indicaties⁴¹ kan deze omstandigheid een redelijk vermoeden van schuld in de zin van het Wetboek van Strafrecht opleveren. Ook kan deze indicatie leiden tot het overwegen van bestuurlijke maatregelen.

De invoering van de identificatieplicht heeft aanleiding gegeven tot veel protesten. Zo is, met name door prostituees en hun belangenverenigingen, aangevoerd dat de prostitutiesector de enige beroepsgroep is waarvoor een dergelijke plicht geldt en dat er dus in dat opzicht sprake is van ongelijke behandeling.⁴² Ook wordt gesteld dat de identificatieplicht een aantasting is van de privacy, omdat het in feite een legitimatieplicht is, die ertoe leidt dat men niet meer anoniem als prostituee kan werken. En anonimiteit is voor veel (met name Nederlandse) vrouwen en mannen belangrijk om dit werk te willen doen. Het beroep (althans de exploitatie daarvan) is inmiddels weliswaar gelegaliseerd,⁴³ maar daarmee nog niet maatschappelijk (volledig) geaccepteerd. Een veel gehoorde klacht uit de geregelde seksbranche is dan ook dat Nederlandse vrouwen en mannen die op mondige wijze voor het beroep zouden kunnen kiezen, wegblijven wegens gemis aan anonimiteit. Dat zou, naar verluidt, leiden tot een tekort aan prostituees in de legale sector en bovendien het risico in zich houden dat de daardoor ontstane lege plaatsen worden ingevuld door illegaal in Nederland verblijvende vrouwen, een praktijk waarvoor de VER in haar Nieuwsbrieven regelmatig waarschuwt. Ook zou de hang naar anonimiteit veel vrouwen (en mannen), met name de illegaal in Nederland verblijvende, de ongeregelde, illegale sector injagen, waar eerder het gevaar dreigt dat zij slachtoffer worden van mensenhandel. Het doorbroken kunnen worden van de anonimiteit door de identificatieplicht houdt dan ook het gevaar in zich dat de zesde doelstelling van de opheffing van het algemeen bordeelverbod - terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen; zie paragraaf 2.4 - niet wordt gehaald, nu een effect van deze maatregel, zoals beschreven, lijkt te zijn dat men de illegaliteit opzoekt of daarin gedreven wordt.

2.8 Vreemdelingencirculaire B-9

“Mensenhandel is geen klachtdelict. Om tot vervolging over te kunnen gaan is een aangifte dus geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel slachtoffers als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM om de bewijsvorming te kunnen afronden.” Aldus de inleiding op hoofdstuk B-9 van de zogenaamde Vreemdelingencirculaire (p. 1), verder te noemen: de B-9 regeling.⁴⁴

⁴¹ De politie beschikt over een lijst met indicatoren; zie paragraaf 2.8.

⁴² Zo onder meer het manifest “Gelijke rechten voor prostitut(e)s” dat tijdens een debat over prostitutie op 12 februari 2001 door De Rode Draad werd gepresenteerd. Verder ook VER Nieuwsbrief, augustus 2001.

⁴³ Zie, in die zin, diverse krantenartikelen, onder meer NRC, 2 oktober 2000: Het wordt leeg tussen de lakens; Metro, 2 oktober 2000: Prostitutiebranche viert opheffing bordeelverbod.

⁴⁴ Vc 2000 (april 2001, aanvulling o), Sdu Uitgevers. De B-9 regeling is een tekstueel aangepaste versie van het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) nr. 2000/21, dat op zijn beurt hoofdstuk B-17 van de Vreemdelingencirculaire 1994 verving bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod.

Dit lijkt te duiden op een eenzijdige doelstelling van de B-9 regeling - namelijk het justitiebelang met het oog op de bewijsgaring -, doch de inleiding bij het hoofdstuk vermeldt dat het doel van de B-9 regeling uitdrukkelijk tweeledig is:

- het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel; en
- het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf.

De B-9 regeling is derhalve een instrument dat faciliteiten biedt aan (bepaalde categorieën) slachtoffers van mensenhandel, maar ook aan getuigen van dat misdrijf, voor een (tijdelijk) verblijf in Nederland, vanuit de optiek dat de verklaringen en aangiften van de betrokkenen een belangrijk instrument zijn voor justitie in de opsporing en vervolging van de verdachten.

Concreet biedt de B-9 regeling vreemdelingen, die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, en vreemdelingen die getuige zijn van gevallen van mensenhandel, de mogelijkheid gebruik te maken van bepaalde, beschermende, faciliteiten wanneer zij aangifte doen van mensenhandel. Die faciliteiten betreffen, naast de mogelijkheid van (tijdelijk) verblijf in Nederland,⁴⁵ ook de daaraan verbonden voorzieningen als opvang en onderdak, medische bijstand en rechtshulp en speciale voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud.

Wanneer tijdens een prostitutie- of politiecontrole een vreemdeling wordt aangetroffen die mogelijkwits slachtoffer is van mensenhandel, maar ook wanneer een vreemdeling die niet over een geldige vergunning tot verblijf beschikt en die in Nederland in de prostitutie werkzaam is (geweest) zelf contact opneemt met de politie, dient de politie haar reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de in de B-9 regeling omschreven rechten. Teneinde deze inschatting te kunnen maken, beschikt de politie over een lijst met indicatoren van mensenhandel.⁴⁶ Het (mogelijke) slachtoffer wordt vervolgens een periode van maximaal drie maanden geboden, waarbinnen zij een beslissing moet nemen of zij al dan niet aangifte wenst te doen van mensenhandel. Gedurende deze bedenktijd wordt haar verwijdering uit Nederland opgeschort. Besluit het vermoedelijke slachtoffer tot het doen van aangifte, dan wordt deze aangifte ambtshalve beschouwd als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. De Minister van Justitie is bevoegd om een beslissing te nemen op dit verzoek. Het verzoek wordt, namens de Minister van Justitie, in behandeling genomen door de IND, die (mede) daartoe speciale contactambtenaren mensenhandel heeft aangesteld. Het verzoek wordt gehonoreerd indien er sprake is van een (reeds lopend of in te stellen) strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. In beginsel dient een besluit op het verzoek om een verblijfsvergunning binnen 24 uur te worden genomen.

⁴⁵ Het betreft immers vreemdelingen die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, illegaal in Nederland zijn en dus in beginsel Nederland dienen te verlaten vanwege vigerende wetgeving terzake.

⁴⁶ Deze indicatieve, niet limitatieve lijst behelst een vijftientigtal factoren en bevindingen uit onderzoek die een rol kunnen spelen bij de vaststelling of mensenhandel aan de orde kan zijn. De lijst bevat punten als: het niet beschikken over reisdocumenten, het hebben van een exorbitante schuld, het moeten afdragen van het (grootste deel) van de verdiensten, (tekenen van) mishandeling, beperking van de (bewegings)vrijheid, en is opgenomen in het Handboek lokaal prostitutiebeleid (Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG, 1999).

Het OM wordt van het besluit in kennis gesteld. Indien de vreemdeling afziet van het doen van aangifte, wordt haar een kennisgeving tot vertrek uitgereikt en dient zij Nederland te verlaten.

De bedenktijd wordt niet geboden aan vreemdelingen die als getuige aangifte willen doen van mensenhandel of aan vreemdelingen die weliswaar mogelijkwerwijs slachtoffer zijn van mensenhandel, maar nog niet in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest.⁴⁷ Zij dienen direct te besluiten of zij aangifte willen doen. Voor deze categorie vreemdelingen geldt eveneens dat de aangifte wordt aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Ook hier is de Minister van Justitie het bevoegde gezag, doch als extra criterium voor de beslissing geldt dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan een getuige-aangever enkel wordt verleend, indien het OM de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland noodzakelijk acht voor opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte tegen wie aangifte wordt gedaan. Wel schort de aangifte door de getuige dier vertrek op, totdat het OM heeft besloten of de aanwezigheid van de aangeefster in Nederland noodzakelijk is. Standaard geldt voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voorts dat het (vermoedelijke) slachtoffer c.q. de getuige-aangever bereid moet zijn een onderzoek naar of behandeling voor tuberculose te ondergaan.

Verblijfsvergunningen op basis van de B-9 regeling worden afgegeven voor een periode van maximaal 1 jaar en kunnen telkenmale worden verlengd, mits aan de voorwaarden daarvoor nog wordt voldaan. De verblijfsvergunning voor een (mogelijke) slachtoffer van mensenhandel is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, terwijl de geldigheid van een verblijfsvergunning van een getuige-aangever is beperkt tot de periode waarbinnen het OM de aanwezigheid van de getuige in Nederland noodzakelijk acht. In beide gevallen eindigt de termijn in elk geval op het moment dat het vervolgingsonderzoek in feitelijke instantie is afgerond, dat wil zeggen maximaal totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan en deze uitspraak onherroepelijk is geworden.

Wat betreft de verstrekking van voorzieningen aan (vermoedelijke) slachtoffers en aan getuige-aangevers van mensenhandel geldt, dat in de periode voorafgaande aan het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde duur⁴⁸ de betrokken vreemdeling aanspraak kan maken op een uitkering ter vergoeding van de kosten van levensonderhoud, in het kader van de *Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen* (Rvb), alsmede op opvang en onderdak, voor zover de bescherming van de betrokkene dat vereist. Door toepassing van de Rvb is betrokkene tevens verzekerd

⁴⁷ Hierbij kan gedacht worden aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, die reeds bij binnenkomst in Nederland worden aangetroffen. Zoals reeds in paragraaf 2.5.1 uiteengezet hoeft het niet daadwerkelijk tot prostitutie te komen, om te kunnen spreken van mensenhandel. Het oogmerk om iemand in de prostitutie te brengen is reeds voldoende om van mensenhandel te kunnen spreken. Overigens wijkt de huidige B-9 regeling op dit punt af van de voorgaande regelingen, waarin de bedenktijd fase gold voor alle (mogelijke) slachtoffers.

⁴⁸ Dit betreft dus de bedenktijd voor het (vermoedelijke) slachtoffer, inclusief de beslistermijn, en voor de getuige-aangever de periode totdat een beslissing is genomen op de aanvraag van een verblijfsvergunning.

tegen ziektekosten. Verder wordt het (vermoedelijke) slachtoffer in staat gesteld zich medisch te laten onderzoeken en zich, zonodig, te laten behandelen. Conform de B-9 regeling ontvangen slachtoffer en getuige-aangever verder informatie over de juridische implicaties van het doen van aangifte⁴⁹ en het (vermoedelijke) slachtoffer kan - bij gebleken noodzakelijkheid - aanspraak maken op financiering voor rechtshulp via de Raad voor de Rechtsbijstand.

Vanaf het moment dat een (tijdelijke) verblijfsvergunning is verstrekt wordt de uitkering in het kader van de Rvb stopgezet en maakt de vreemdeling aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. Het (vermoedelijke) slachtoffer kan zich voor vervolgpvang wenden tot de regionale opvang waar zij reeds eerder was ondergebracht, alwaar de mogelijkheden daartoe worden bezien. De uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet voorziet in een (financiële) component voor huisvesting en ziektekosten.

Ongeacht of het een (vermoedelijk) slachtoffer, dan wel een getuige-aangever betreft, is het verrichten van arbeid door de vreemdeling *niet* toegestaan, niet tijdens de opschorting van het vertrek, noch tijdens de periode waarover een verblijfsvergunning is verleend. Wel kan het (vermoedelijke) slachtoffer gebruik maken van mogelijkheden voor het volgen van een opleiding of voor vrijetijdsbesteding.

Conform de B-9 regeling dient van iedere aangifte, zowel die van een getuige als die van een (vermoedelijk) slachtoffer, melding te worden gedaan bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). Voorts ook moet bij de STV gemeld worden wanneer een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel is aangetroffen en deze gebruik wenst te maken van de bedenktijd. Al deze meldingen dienen door de STV te worden geregistreerd, zodat er bij haar een landelijk overzicht beschikbaar is van het aantal aangemelde gevallen.⁵⁰

Wanneer de verblijfsvergunning van de betrokken vreemdeling wordt ingetrokken omdat niet langer aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, of wanneer de geldigheidsduur daarvan is verstreken en niet meer kan worden verlengd, ontvangt de vreemdeling een kennisgeving tot vertrek. Deze kennisgeving blijft achterwege indien betrokkene een verzoek doet tot verlening van een vergunning tot verblijf voor een ander doel. Een dergelijke aanvraag wordt dan bezien in het licht van en getoetst aan de daarvoor geldende voorwaarden. Voorts blijft de bedoelde kennisgeving achterwege indien de Minister van Justitie, op aanvraag van betrokkene, voldoende redenen aanwezig acht tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁵¹

⁴⁹ De zorgcoördinator mensenhandel, zijnde een regionaal medewerker die vanuit de opvang verantwoordelijk is voor de dagelijkse begeleiding van het (vermoedelijke) slachtoffer, dient hiervoor zorg te dragen.

⁵⁰ De Nationaal Rapporteur Mensenhandel kan uit deze registratie putten met het oog op haar rapportagetaak met betrekking tot de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. In Hoofdstuk 4 en 6 is de betreffende informatie uit de STV-registratie opgenomen en van nadere toelichting voorzien.

⁵¹ Bij de beoordeling of een dergelijke vergunning kan worden verleend spelen diverse factoren een rol: risico van represailles in het land van herkomst en de mogelijkheid van bescherming daartegen, risico van vervolging in het land van herkomst en de (on)mogelijkheid van

2.9 Wetsvoorstel Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving

Ter uitvoering van de Nota “Bestrijding seksueel misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen”,⁵² opgesteld naar aanleiding van het Wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen in Stockholm in 1996 en uitgemond in het Nationaal actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS), werd op 18 mei 2001 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel ingediend tot wijziging van een aantal bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet. Dit wetsvoorstel, dat momenteel bij de Kamer in behandeling is, staat bekend onder de naam *Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving*.⁵³

Een van de (vijf) doelstellingen van het wetsvoorstel is de strafbaarstelling van uitbuiting van andere seksuele dienstverlening dan prostitutie en van het gebruik van deze seksuele diensten van een minderjarige. Deze doelstelling moet praktisch worden gerealiseerd door in artikel 250a Sr. (en logischerwijs dus ook in art. 151a Gemeentewet) de zinsnede “met een derde” te vervangen door “met of voor een derde”. Die tekstuele aanpassing moet ertoe leiden dat ook andere vormen van seksuele uitbuiting dan gedwongen prostitutie als mensenhandel zijn te kwalificeren en dus binnen het bereik van de strafbepaling komen. Voorts wordt wijziging voorgesteld van art. 248a Sr. (verleiding), waardoor ook degene die een minderjarige door middel van dwang, geweld of misleiding beweegt ontuchtige handelingen te verrichten zonder dat daarbij een andere persoon is betrokken, strafbaar wordt. Verder voorziet de wetswijziging, door invoering van een nieuwe bepaling (art. 248c Sr.), in de strafbaarstelling van de toeschouwer van zulke handelingen.

Een ander onderdeel van de voorgestelde wijziging betreft het schrappen van het klachtvereiste voor enkele categorieën van minderjarige slachtoffers van zedendelicten. Deze wijziging wordt ingegeven door het feit dat het klachtvereiste soms een effectieve opsporing van kinderprostitutie en sekstoerisme in de weg staat.⁵⁴ Onder gelijktijdige invoering van een hoorrecht voor de betrokken minderjarige wordt om die reden voorgesteld het klachtvereiste onder meer te laten vervallen voor het hebben van gemeenschap met een minderjarige tussen 12 en 16 jaar. Doel van het hoorrecht is dat een minderjarige in die leeftijdscategorie in dergelijke gevallen door het OM in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze te geven omtrent het voorgevallene en omtrent de wenselijkheid van strafvervolgning, zodat vervolging enkel wordt ingesteld in die gevallen waarin dit oppoortuun en wenselijk wordt geacht.

Voornoemde wijzigingen maken deel uit van een groter pakket wijzigingen, waarmee een geïntegreerde aanpak van seksueel misbruik en geweld wordt voorgestaan. De wijzigingen moeten een bijdrage leveren aan de vergroting van de effectiviteit van strafrechtelijk optreden tegen seksueel misbruik en geweld en verhogen voorts de bescherming van slachtoffers van zedendelicten, waaronder die van mensenhandel.

maatschappelijke en sociale herintegratie in het land van herkomst. In de B-9 regeling zelve worden deze factoren uitgebreider besproken. Daarnaast zij verwezen.

⁵² Nota d.d. 19 juli 1999, TK 1998-1999, 26 690, nr. 2.

⁵³ TK 2000-2001, 27 745, nr. 1-2.

⁵⁴ Aldus de Minister van Justitie in de Memorie van toelichting 27 745, TK 2000-2001, nr. 3.

Voor het werkterrein van het Bureau NRM betekenen de voorgestelde wijzigingen dat het bereik van art. 250a Sr. wordt verruimd, in die zin dat de exploitatie van meer vormen van gedwongen seksuele dienstverlening dan enkel prostitutie strafbaar wordt.

Uitbuiting van volwassenen en kinderen in vormen van seksuele dienstverlening waarbij de klant niet rechtstreeks is betrokken bij de seksuele handelingen, zoals een peepshow of erotisch-pornografische voorstellingen, zullen, anders dan momenteel het geval is, na de wetswijziging ook te kwalificeren zijn als mensenhandel. De inbreuk op de lichamelijke integriteit en keuzevrijheid van degene die wordt gedwongen tot dergelijke handelingen hoeft namelijk niet minder ernstig te zijn dan wanneer er wel sprake is van lijfelijk contact met een ander.

Wat precies de consequenties kunnen zijn van de voorgestelde wetswijziging voor wat betreft de aard en omvang van mensenhandel in Nederland valt momenteel niet goed in te schatten. Het ligt evenwel voor de hand te veronderstellen dat een verruiming van de omschrijving van wat strafwaardige gedragingen zijn tot meer gevallen van mensenhandel zou kunnen leiden.

Het schrappen van het klachtvereiste zou in de verwachting van de Minister van Justitie moeten leiden tot een meer gericht gebruik van opsporings- en vervolgingscapaciteit.

Omdat het klachtvereiste reeds is afgeschaft in die gevallen waarin er sprake is van een minderjarige die zich beschikbaar stelt voor prostitutie, lijkt deze wijziging weinig effect te zullen hebben op het geconstateerde aantal gevallen van jeugdprostitutie. Het invoeren van een hoorrecht van de betrokken minderjarige zou daarop wellicht wel van enige invloed kunnen zijn. Hoe en in welke mate is evenwel niet voorspelbaar.

Het voorstel ook de exploitant en de klant van seksuele dienstverlening door een minderjarige, zonder rechtstreekse lijfelijke betrokkenheid van de klant bij die dienstverlening, strafbaar te stellen houdt de potentie in zich van toename van het aantal terzake gepleegde feiten. Naar de letter van de gehanteerde definitie - zie hiervoor paragraaf 2.5.1 - en vanwege het feit dat dit doel wordt bewerkstelligd door wijziging van art. 248a Sr. (niet zijnde het mensenhandelartikel), is dit evenwel geen mensenhandel. Dit neemt evenwel niet weg dat de grens tussen de diverse delictsvormen soms erg vaag is en een feitencomplex wellicht op meerdere wijzen strafrechtelijk kan worden benoemd.

Een ander doel dat wordt nagestreefd met het wetsvoorstel, ten slotte, is de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet tot buiten Nederland gepleegde zedendelicten door vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben. Daartoe wordt voorgesteld een nieuw artikel van die strekking (art. 5a Sr.) in te voegen. Deze uitbreiding moet betrekking hebben op diverse artikelen, waaronder de hierboven genoemde, en meer specifiek ook art. 250a Sr., het mensenhandelartikel. Art. 5a Sr. brengt echter een beperking aan in die zin, dat de bedoelde uitbreiding van de rechtmacht slechts geldt voor zover het feit is gepleegd ten aanzien van een minderjarige en het ook door de wet van het land waarin het is begaan strafbaar is gesteld (vereiste van dubbele strafbaarheid). Deze uitbreiding van de extraterritoriale jurisdictie vloeit, aldus de Minister van Justitie in de Memorie van toelichting, voort uit regelgeving van de EU op dat terrein en is bedoeld om de Nederlandse wetgeving daarmee in overeenstemming te

brengen.⁵⁵ De uitbreiding is het gevolg van de wens om gericht en adequater op te kunnen treden tegen seksuele uitbuiting of seksueel misbruik van kinderen. De Minister van Justitie is evenwel geen voorstander van het vestigen van een universele rechtsmacht terzake van zedendelicten gepleegd jegens minderjarigen, door het laten vervallen van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Dat kan naar zijn mening eerst overwogen worden als er in internationaal verband meer overeenstemming bestaat over de reikwijdte en de beschermingsomvang van de strafwetgeving inzake seksueel misbruik van kinderen. Ook deze wijziging zou kunnen leiden tot een hoger aantal (geconstateerde) zaken van mensenhandel.

2.10 Recente regelgeving in VN- en EU-verband

In paragraaf 2.3.1 werd reeds de geschiedenis geschetst van de regelgevende initiatieven op het terrein van de bestrijding van mensenhandel in het kader van de Volkenbond en in VN-verband in de eerste helft van de twintigste eeuw, terwijl in paragraaf 2.3.2 een korte schets werd gegeven van de inspanningen van de EU op dit terrein. Onderhavige paragraaf gaat nader in op de meest recente regelingen van de VN en de EU met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel, respectievelijk het *Protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel* en de *Council framework decision on combating trafficking in human beings*. Beide regelingen zijn van belang voor en van invloed op het Nederlandse beleid terzake. In zijn antwoord op Kamervragen van de Partij van de Arbeid zei de Minister van SoZaWe daarover:⁵⁶ “Uitvoering van het VN-protocol inzake mensenhandel en van het in voorbereiding zijnde EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel zal leiden tot een verdergaande (dan voorgesteld in de partiële wijziging zedelijkheidswetgeving, zoals hierboven besproken; Bureau NRM) uitbreiding van het delict mensenhandel tot andere vormen van uitbuiting: gedwongen arbeid of diensten, slavernij of daarop gelijkende praktijken, onderworpenheid of de verwijdering van organen.”

2.10.1 Het VN-Mensenhandelprotocol

In vervolg op eerder genoemde internationale verdragen en activiteiten, is in VN-verband voortzetting gegeven aan het voornemen mensenhandel op krachtige wijze te bestrijden en aan te pakken. Dit werd niet alleen ingegeven door het almaar in ernst en omvang groeiende probleem van mensenhandel, maar ook doordat er - ondanks een

⁵⁵ Memorie van toelichting, TK 2000 - 2001, 27 745, nr. 3, waarin wordt verwezen naar het Gemeenschappelijk optreden inzake bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen d.d. 24 februari 1997, titel II, onderdeel A, aanhef en (ii), PbEG L 063, 04/03/1997 P. 0002 - 0006. In het Gemeenschappelijk optreden is de uitbreiding van de rechtsmacht niet beperkt tot zedendelicten gepleegd jegens minderjarigen, maar is deze algemeen geformuleerd. In de Memorie van toelichting wordt dit Gemeenschappelijk optreden weliswaar aangehaald als de bron van onderhavig wijzigingsvoorstel, maar wordt deze zonder verdere toelichting beperkt tot minderjarige slachtoffers.

⁵⁶ Antwoorden op vragen van de leden Arib, Bussemaker en Middel (allen PvdA) door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de handel in jonge voetballers, d.d. 12 juli 2001, TK 2000-2001, Aanghangsel van de Handelingen.

veelheid aan internationale documenten met regels en maatregelen ter bestrijding van de exploitatie van mensen - geen universeel en allesomvattend instrument bestond op dit terrein, waarin alle aspecten van het fenomeen worden aangepakt. Derhalve is in relatief korte tijd⁵⁷ het *Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel* tot stand gekomen.⁵⁸ Dit protocol (verder te noemen: het mensenhandelprotocol) is een aanvulling op het *VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad*.⁵⁹ Voor koppeling van het mensenhandelprotocol aan dit verdrag is gekozen vanuit de optiek dat mensenhandel niet alleen een ernstige schending betekent van de mensenrechten van de slachtoffers, maar ook - en in toenemende mate - moet worden beschouwd als een terrein waarop de internationale, georganiseerde criminaliteit actief is. De betrokkenheid en interesse van die georganiseerde misdaad hangt enerzijds samen met het (veelal grensoverschrijdende) karakter van mensenhandel, anderzijds met de enorme winsten die ermee te behalen zijn. Voor een doeltreffend optreden ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel, aldus de preambule bij het protocol, is een algemene, internationale aanpak in de landen van herkomst, doorvoer en bestemming vereist, met inbegrip van maatregelen om deze handel te voorkomen, de handelaren te bestraffen en de slachtoffers van deze handel te beschermen. De bijzondere aard en het karakter van het probleem rechtvaardigen een dergelijke allesomvattende aanpak, waarbij internationale samenwerking voorop staat. Het mensenhandelprotocol bevat dan ook, net zoals ook de beide andere (ontwerp) protocollen op hun terrein, bepalingen met betrekking tot preventie, strafbaarstelling, internationale samenwerking en informatievoorziening aan het publiek op het terrein van mensenhandel, alsmede met betrekking tot de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van dit misdrijf. Met name met betrekking tot dit laatste is het protocol erg vooruitstrevend in vergelijking tot regelingen die tot op heden werden opgesteld. Het onderliggende verdrag, op zijn beurt, voorziet in algemene regels met betrekking tot het ontnemen van criminele winsten en het witwassen van geld. Met name deze regels moeten de voedingsbodem - het materiële gewin - van de transnationale, georganiseerde misdaad wegnemen en de opsporing en vervolging daarvan vergemakkelijken. Verder zijn in het verdrag maatregelen opgenomen ter bescherming van getuigen.

Naast dit pluriforme karakter van het protocol - in samenhang met het onderliggende verdrag - is het bijzondere daarvan voorts dat het voor het eerst is dat in internationaal

⁵⁷ Het besluit werd genomen in General Assembly Resolution 53/III van 9 december 1998; in november 2000 was het finale document gereed.

⁵⁸ New York, 15 november 2000, opgenomen in het Tractatenblad, jaargang 2001 nr. 69.

⁵⁹ Opvraagbaar via www.odccp.org/palermo/convmain.html. Dit verdrag kent een drietal protocollen. Naast het reeds genoemde mensenhandelprotocol betreft dit het *Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en in de lucht*, New York, 15 november 2000, opgenomen in het Tractatenblad, jaargang 2001 nr. 70 (verder te noemen: het mensensmokkelprotocol) en een *Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition*. De onderhandelingen over dit laatste protocol zijn evenwel nog niet afgerond, zodat het protocol nog niet ter ondertekening openstaat. De bedoelde koppeling komt tot uiting in het feit dat het verdrag zelf meer algemene bepalingen inzake samenwerking, bestrijding, preventie, technische en juridische bijstand bevat, terwijl de protocollen deze bepalingen aanvullen met specifieke regelingen op de desbetreffende terreinen. De protocollen zijn voorts op soortgelijke wijze geredigeerd en moeten gelezen en toegepast worden in combinatie met het verdrag.

verband, met universele reikwijdte, een definitie van het begrip mensenhandel is vastgelegd. Die definitie is beduidend ruimer dan de betekenis die momenteel in Nederland aan het begrip mensenhandel wordt gegeven.⁶⁰ Naast uitbuiting in de prostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting, verstaat het protocol onder mensenhandel ook andere vormen van sociaal-economische uitbuiting (uitbuiting in de vorm van gedwongen arbeid, zowel betaald als onbetaald), slavernij en daarop gelijkende situaties, alsmede gedwongen orgaandonatie.

Het verdrag en de protocollen zijn internationaal-rechtelijke instrumenten en binden als zodanig enkel de staten die ze hebben geratificeerd. Individuen worden er niet door gebonden. Ratificatie van de protocollen is enkel mogelijk als ook het onderliggende verdrag is geratificeerd. Het verdrag, het mensenhandel- en het mensensmokkelprotocol werden ter ondertekening opengesteld tijdens een speciale conferentie in Palermo, van 12 tot en met 15 december 2000. Reeds tijdens die conferentie ondertekenden vele landen het verdrag en de beide protocollen.⁶¹ Nederland was een van die landen. Ondertekening is de eerste stap op weg naar ratificatie en betekent dan ook dat het ondertekenende land instemt met de voorliggende tekst en voorbereidingen zal moeten treffen in de nationale wetgeving en het nationale beleid, teneinde deze na ratificatie in de pas te laten lopen met de aangegane verplichtingen. Ondertekening impliceert voorts dat de morele plicht bestaat tot het moment van ratificatie zoveel mogelijk te handelen naar de letter en de geest van het verdrag.

Voor wat betreft het mensenhandelprotocol zal Nederland derhalve moeten bezien op welke wijze de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse beleid op het terrein van de bestrijding van mensenhandel aanpassing behoeven, teneinde ratificatie van het protocol mogelijk te maken. De uitbreiding van de definitie van mensenhandel alleen al betekent dat in strafbaarstelling van alle andere vormen van uitbuiting, van slavernij en van gedwongen orgaandonatie moet worden voorzien, en in aansluiting daarop in maatregelen ter bescherming van de slachtoffers van deze vormen van uitbuiting, alsmede in preventieve maatregelen. Een eerste stap in die richting is reeds gezet door indiening van het wetsvoorstel partiële wijziging zedelijkheidswetgeving, waardoor ook andere vormen van seksuele uitbuiting (dan prostitutie) binnen het bereik van het Wetboek van Strafrecht zullen worden gebracht. De vraag die momenteel gesteld dient

⁶⁰ In de Nederlandse vertaling luidt de VN-definitie: het werven, vervoeren, overdragen, onderbrengen of ontvangen van personen door middel van bedreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik, misbruik van een kwetsbare positie of het geven of aanvaarden van geld of voordelen ter verkrijging van de instemming van een persoon die gezag over een andere persoon heeft, met het oog op uitbuiting. Uitbuiting omvat op zijn minst uitbuiting van de prostitutie van anderen en andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening, slavernij en met slavernij gelijk te stellen praktijken, lijfeigenschap en het wegnemen van organen.

⁶¹ Verspreid over de conferentiedagen, hadden aan het eind van de bijeenkomst in Palermo 123 landen en de Europese Unie het verdrag ondertekend, terwijl het mensenhandelprotocol door 83 landen en de Europese Unie en het mensensmokkelprotocol door 80 landen en de Europese Unie werden ondertekend. Sinds de conferentie in Palermo hebben, blijkens de lijsten met ondertekenaars bij beide protocollen (Trb. 2001, nr. 69, respectievelijk Trb. 2001, nr. 70), nog drie landen beide protocollen ondertekend. Verdrag en beide protocollen staan nog open ter ondertekening tot en met 12 december 2002.

te worden is of de vigerende wet- en regelgeving ook voldoet ter naleving van de verplichtingen die het protocol verder oplegt.

Het verdrag treedt eerst in werking nadat veertig landen het hebben geratificeerd. Voor beide protocollen geldt eveneens een aantal van veertig ratificerende landen, alvorens ze in werking kunnen treden. Uiteraard dient daartoe eerst het onderliggende verdrag in werking te zijn getreden.

2.10.2 Het EU-Kaderbesluit

Ook binnen EU-verband bestaat al enige jaren verhoogde aandacht voor het verschijnsel mensenhandel. Vanwege het mensonterende karakter ervan, gerelateerd aan de structurele aard waarin het zich voordoet en de mate waarin de landen van de EU en haar kandidaat-lidstaten erdoor getroffen worden, blijft het probleem ook binnen de EU voorwerp van constante zorg en is het tot politieke prioriteit verheven.⁶² Daarbij is mede bepalend dat mensenhandel een belangrijke vorm van internationale, georganiseerde criminaliteit wordt genoemd. Derhalve wordt een reeks van maatregelen noodzakelijk geacht, waaronder preventieve maatregelen en maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken slachtoffers worden beschermd en bijgestaan.

Hoewel er met betrekking tot beleid en wetgeving op het terrein van mensenhandel binnen de lidstaten reeds vele initiatieven zijn ontplooid sinds het *Gemeenschappelijk optreden* van 24 februari 1997,⁶³ constateert de Europese Commissie dat bestaande discrepanties en divergenties daarin het in de praktijk moeilijk maken te komen tot doeltreffende justitiële samenwerking en doeltreffende samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties op deze gebieden. De Commissie acht dat een onbevredigende situatie, die moet worden opgelost. Zij doet dit in haar meest recente initiatief op het terrein, (het voorstel voor) de *Council framework decision on combating trafficking in human beings*, verder te noemen: het Kaderbesluit mensenhandel.⁶⁴ Tot dit initiatief is besloten, omdat de Commissie er van is uitgegaan dat de hoofdreden voor het niet bereiken van haar doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van het *Gemeenschappelijk optreden* van 1997 moet worden gezocht in het ontbreken van gemeenschappelijk vastgelegde definities, strafbaarstelling en straffen in de strafwetgeving van de lidstaten.⁶⁵

⁶² European Commission: Trafficking in women; The misery behind the fantasy: from poverty to sex slavery. A comprehensive European strategy (Brussels, 8 May 2001). Het document is te vinden op navolgende web-site: www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_en.htm.

⁶³ Joint Action of 24 February 1997, 97/154/JHA, concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children. Het doel van dit Gemeenschappelijk optreden is algemene regels te stellen op het betreffende terrein, teneinde bij te dragen aan de strijd tegen bepaalde vormen van illegale immigratie en de juridische samenwerking in strafzaken te verbeteren. Daartoe schrijft het Gemeenschappelijk optreden onder meer voor dat de lidstaten in hun nationale wetgeving het delict mensenhandel strafbaar stellen, dat maatregelen worden voorzien op het terrein van opsporing en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en dat wordt voorzien in maatregelen met betrekking tot adequate bijstand aan en bescherming van slachtoffers en hun familie en met betrekking tot adequate bescherming van getuigen.

⁶⁴ Europese Commissie, 22 januari 2001 COM(2000) 854 final /2 - 2001/0024 (CNS).

⁶⁵ Naast het Kaderbesluit mensenhandel is eveneens een voorstel voor een Framework decision opgesteld op het terrein van de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, met soortgelijk doel. Het betreft Europese Commissie, 22 januari 2001

Het Kaderbesluit mensenhandel is weliswaar in vrij algemene bewoordingen opgesteld, maar legt de lidstaten een aantal zeer concrete verplichtingen op. Zo dienen de lidstaten maatregelen te nemen teneinde de handel in mensen met het oogmerk van seksuele uitbuiting, maar ook met het oogmerk van uitbuiting op arbeidsgebied, strafbaar te stellen. In het besluit zelf wordt hiertoe een definitie van mensenhandel gegeven, en in de Memorie van toelichting bij het Kaderbesluit wordt vervolgens aangegeven dat de gehanteerde omschrijving de kernelementen weerspiegelt van de beschrijving die de definitie vormt in het VN- mensenhandelprotocol. Voorts wordt daarbij hantering van (een vorm van) dwang, geweld of misleiding verondersteld, alsmede een voortdurende schending van grondrechten van de betrokkene, hetgeen de kern vormt van de uitbuiting. Vervolgens legt het Kaderbesluit mensenhandel minimum maximumstraffen vast, zowel voor eenvoudige mensenhandel als voor het geval zich strafverzwarende omstandigheden voordoen, en wordt aandacht besteed aan de aansprakelijkheid en bestraffing van rechtspersonen in geval van (betrokkenheid bij) mensenhandel. Met het oog op het vereenvoudigen en stimuleren van de mogelijkheden het misdrijf mensenhandel te kunnen opsporen en vervolgen, worden verder regels gesteld met betrekking tot de rechtsmacht van de lidstaten in geval van mensenhandel en met betrekking tot justitiële samenwerking terzake van rechtsbijstand en uitlevering.

Tot slot wordt hier vermeld dat het Kaderbesluit mensenhandel de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat een slachtoffer van mensenhandel de nodige rechtsbescherming geniet en voor gerechtelijke procedures in aanmerking komt. Deze verplichting, die slechts in zeer algemene bewoordingen is gesteld, heeft de United Nations High Commissioner for Human Rights en de United Nations High Commissioner for Refugees - en in hun kielzog een groot aantal NGO's - aanleiding gegeven er bij de Commissie en de lidstaten op aan te dringen in het Kaderbesluit mensenhandel meer en specifieke aandacht te besteden aan de bescherming van slachtoffers en getuigen.⁶⁶ Naar hun mening voorziet het Kaderbesluit daarin namelijk onvoldoende. Het ontbreken van - in hun optiek - zelfs maar basale beschermende maatregelen voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel betekent volgens hen dat het Kaderbesluit mensenhandel op dat punt niet voldoet aan de meest elementaire, gevestigde internationale standaards. In EU-verband opgestelde algemene regels op het terrein van getuige- en slachtofferbescherming⁶⁷ houden onvoldoende rekening met het specifieke karakter van mensenhandel en volstaan derhalve naar de mening van de Hoge Commissarissen niet. Ook wordt een bepaling gemist die inhoudt dat niet uitgesloten mag worden dat slachtoffers van mensenhandel een beroep kunnen doen op bescherming als vluchteling of asielzoeker, ook al zal daarvoor vermoedelijk slechts in uitzonderlijke gevallen

COM(2000) 854 final /2 - 2001/0025 (CNS). Ook dit is een uitvloeisel van het Gemeenschappelijk optreden uit 1997, dat immers niet alleen mensenhandel, maar ook seksuele exploitatie van kinderen betrof.

⁶⁶ Observations by the United Nations High Commissioner for Human Rights and the United Nations High Commissioner for Refugees on the Proposal for an EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings, 27 June 2001, alsmede NGO Recommendations over het ontwerp Kaderbesluit (Samenwerkende (internationale) NGO's (2001)).

⁶⁷ Onder meer het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie d.d. 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (Pb. L 082, d.d. 22 maart 2001).

aanleiding gevonden kunnen worden. Normalerweise volstaat het feit dat iemand slachtoffer is van mensenhandel namelijk niet om een gerechtvaardigd beroep te doen op een vluchtelingenstatus, aldus de Hoge Commissarissen. Een dergelijke, beperkte, aanpak van de problematiek in het Kaderbesluit mensenhandel verschilt van die in het VN- mensenhandelprotocol en zou kunnen leiden tot een verzwakking van de relatie tussen beide instrumenten, menen de Hoge Commissarissen. De Commissie en de lidstaten wordt derhalve in overweging gegeven in het Kaderbesluit concrete bepalingen op te nemen, die voorzien in regels met betrekking tot bescherming en bijstand van slachtoffers, bescherming van getuigen, maar ook met betrekking tot repatriëring en preventie, alsmede met betrekking tot non-discriminatie van slachtoffers en bescherming van asielrechten. Op deze wijze zou het Kaderbesluit mensenhandel in overeenstemming worden gebracht met geldende internationale minimumstandaards op die terreinen en zou het Kaderbesluit daadwerkelijk de verplichting uit het VN-Mensenhandelprotocol uitwerken, zoals de Memorie van toelichting bij het Kaderbesluit als intentie vermeldt.

Het verzoek van de beide Hoge VN Commissarissen kwam in een vrij laat stadium van de onderhandelingen over de ontwerp tekst van het Kaderbesluit. Tijdens de Europese Raad voor Justitie en Binnenlandse Aangelegenheden op 28 en 29 mei 2001 werd namelijk reeds overeenstemming bereikt over de belangrijkste bepalingen uit het Kaderbesluit, met uitzondering van de te stellen maximumstraffen op mensenhandel. De discussie heeft zich daarna geconcentreerd op de vormgeving van een stelsel van minimum maximumstraffen. Tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 september 2001 werd vervolgens een politiek accord bereikt over het gehele Kaderbesluit. Definitieve vaststelling zal geschieden onder Spaans voorzitterschap in de eerste helft van 2002.

Voor zover valt na te gaan hebben de aanbevelingen van de beide Hoge VN Commissarissen en de NGO's niet meer geleid tot concrete aanpassingen in het concept-Kaderbesluit. De omstandigheid echter dat het Kaderbesluit relatief weinig aandacht schenkt aan de positie van het slachtoffer van mensenhandel betekent niet, aldus de Minister van Justitie in een brief aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel,⁶⁸ dat binnen Europa het belang van een adequate beschermingsomvang niet wordt ingezien. In een nadere uitleg hieromtrent wordt aangegeven dat de bepaling inzake de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel in het Kaderbesluit weliswaar sober is, maar dat een zeer grote meerderheid van de lidstaten het niet juist achtte om in dit specifieke Kaderbesluit, dat primair is gericht op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, bepalingen op te nemen inzake voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel die verder gaan dan de voorzieningen in het algemene Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure en die bovendien buiten het beperkte bestek (namelijk de strafrechtelijke aanpak) van dit Kaderbesluit liggen. Met verwijzing naar de Haagse Verklaring en het VN-Mensenhandelprotocol wordt voorts nog gewezen op de daaruit voortvloeiende verplichting voor de lidstaten van de EU de daarin opgenomen bepalingen inzake bescherming van en bijstand aan

⁶⁸ Brief d.d. 21 december 2001; archief Bureau NRM. Deze brief was een antwoord op een eerder, bij schrijven d.d. 15 augustus 2001, door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gedaan verzoek tot verduidelijking van het Nederlandse standpunt in dezen, zulks naar aanleiding van de interventie van de Hoge Commissarissen.

slachtoffers van mensenhandel na te leven. En, zo besluit de Minister, “Het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel, zoals het thans luidt, staat er niet aan in de weg dat de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel in Europa op voldoende niveau komen.”

3 De Nationaal Rapporteur Mensenhandel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het haar ondersteunende Bureau NRM centraal. Eerst wordt ingegaan op de voorgeschiedenis van de rapporteursfunctie op het terrein van de mensenhandel (§ 3.2). Algemeen bekend is dat pleidooien daarvoor in de jaren 1990 en de zogenaamde Haagse Verklaring van 1997 in die voorgeschiedenis een belangrijke rol hebben gespeeld. Minder bekend is dat er al bijna 100 jaar geleden initiatieven zijn geweest die in zekere zin als voorgangers van het huidige Bureau NRM kunnen worden beschouwd.

Vervolgens wordt de blik op het heden gericht en wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de aanstelling van de huidige Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Voorts wordt aandacht besteed aan het onderzoeksterrein en de taakopdracht van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (§ 3.4). Daarbij komen ook aan bod mogelijke uitbreidingen in verband met in Hoofdstuk 2 beschreven nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving. Nadat is ingegaan op de onafhankelijke positie en de bevoegdheden van het Bureau NRM (§ 3.5) en op de werkzaamheden van het Bureau tot nog toe (§ 3.6), wordt ter afronding van het onderhavige hoofdstuk aandacht besteed aan nationaal rapporteurs in andere landen (§ 3.7).

3.2 Voorgangers van het Bureau NRM

In de in Hoofdstuk 1 vermelde *Internationale regeling inzake de bestrijding van den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes* uit 1904 verplichtten de deelnemende regeringen zich een afzonderlijke autoriteit te belasten met het bijeenbrengen van informatie omtrent vrouwenhandel. Nederland gaf uitvoering aan deze verplichting door in 1908 het *Rijksbureau tot het verzamelen van gegevens omtrent den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes* in te stellen (KB d.d. 13 maart 1908, Stb. No. 85). Dit Rijksbureau zou als de vroege voorloper van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel beschouwd kunnen worden. Het Rijksbureau richtte zich in de praktijk echter met name op de ‘ontuchtige uitgaven’, die ook binnen zijn taakveld vielen. Voor wat betreft vrouwenhandel kan het Rijksbureau dan ook geen daverend succes genoemd worden (Haveman, 1998). Het werd na de Tweede Wereldoorlog weer opgeheven. Naast dit officiële regeringsbureau waren er ook soortgelijke particuliere initiatieven, zoals bijvoorbeeld het *Nationaal informatie-bureau tot bescherming van vrouwen en meisjes*, waarmee het Rijksbureau werd geacht samen te werken. Dit particuliere bureau, dat een initiatief was vanuit de abolitionistische hoek,¹ was in bepaalde opzichten succesvoller

¹ Abolitionisten streefden (en streven) volledige uitbanning van prostitutie na. Niet in de eerste plaats door prostitutie als zodanig te bestrijden, maar veeleer door zich te kanten tegen elke exploitatie van prostitutie. De abolitionisten ijverden dan ook voor afschaffing van de staatsbemoeienis met prostitutie via het reglementeringsstelsel. Reglementering was in hun optiek een vorm van wettelijk gereguleerde slavernij (Haveman, 1998).

dan het Rijksbureau. Het informatie-bureau verzamelde onder meer adressen van verdachte panden, maar ook van personen en instellingen die zich met hulpverlening en informatievoorziening bezig hielden. Concrete cijfers over mensenhandel kwamen niet voor in de onderzoeksresultaten, maar wel indicaties voor de aanzienlijke omvang ervan, alsmede informatie over de wijze van ronselen en de aard en mechanismen van uitbuiting.

Na de opheffing van het Rijksbureau werd de Minister van Justitie aangewezen als “de autoriteit, belast met het bijeenbrengen van alle gegevens omtrent vrouwenhandel” (KB d.d. 9 oktober 1948, Stb. No. I 445). Bij Reglement d.d. 17 juni 1949, No. 3001, legde de minister deze taak in handen van de *Centrale ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen en van de handel in ontuchtige uitgaven*. Deze Centrale werd belast met de bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen, zoals geregeld in de internationale afspraken uit 1904, 1910 en 1921. Concreet hield dat in dat de Centrale, die overigens een sectie was van de Afdeling Politie van het Ministerie van Justitie, gegevens moest verzamelen en rangschikken omtrent processen-verbaal, strafvervolgingen en rechterlijke uitspraken inzake handel in vrouwen en kinderen. Ook moesten gegevens worden verzameld over personen die werden verdacht van vrouwen- en kinderhandel. Voorts werd de Centrale belast met het verlenen van bijstand bij onderzoek en het doen van onderzoek naar vrouwen- en kinderhandel. Zulks op verzoek van de procureurs-generaal of de directeuren van politie. Teneinde haar taken uit te kunnen voeren was bepaald dat de Centrale afschriften ontving van terzake van handel opgemaakte processen-verbaal, maar ook het volledige strafdossier, nadat de strafzaak was geëindigd. Ook kon de Centrale zelf om informatie verzoeken bij justitie- en politie-autoriteiten. De Centrale diende jaarlijks te rapporteren, maar indien zij tussentijds beschikte over gegevens die van belang waren voor de opsporing en vervolging van handel in vrouwen en kinderen, werd zij geacht de justitiële en politie-autoriteiten daarover in te lichten. Naast de formeel vastgelegde samenwerking op deze wijze tussen de Centrale en politie en justitie, werd de Centrale verder geacht samen te werken met alle organisaties werkzaam op het gebied van de bestrijding van handel in vrouwen en kinderen. Dit betrof met name particuliere initiatieven en instanties. Tot slot moest de Centrale uitvoering geven aan de afspraken die in de Internationale regeling van 1904 waren neergelegd over informatie-uitwisseling met het buitenland en over repatriëring van slachtoffers van handel.

Naspeuringen naar de concrete resultaten van het werk en naar het voortbestaan van de Centrale hebben geen resultaten opgeleverd. Het duurde vervolgens tot 2000 voordat in een opvolger voor de Centrale werd voorzien.

3.3 Aanstelling van de Nationaal Rapporteur Menschenhandel

Reeds in 1992 brak de toenmalige Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid, de voorganger van de huidige Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een lans voor aanstelling van een

coördinerend functionaris op het terrein van mensenhandel.² Ook nadien, onder meer tijdens een internationale conferentie in Utrecht en Maastricht in november 1994 en door de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV), werd gepleit voor de instelling van een speciale rapporteur op dit terrein (STV, 1994a; STV, 1994b). Deze aanbevelingen hebben indertijd evenwel niet tot de aanstelling van een aandachtsfunctionaris mensenhandel geleid. Wellicht zijn zij wel mede aanleiding geweest voor de ontwikkelingen die zich daarna hebben voorgedaan.

Tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie (EU) in de eerste helft van 1997 riep de Nederlandse regering een EU ministeriële conferentie bijeen over vrouwenhandel. Daarmee gaf Nederland gevolg aan de *Mededeling van de Europese Commissie inzake vrouwenhandel en het Gemeenschappelijk optreden van de JBZ-Raad ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen*.³ In een uniek samenwerkingsverband tussen de verenigde Ministers van Justitie en de Ministers van Emancipatiezaken van de lidstaten, van vertegenwoordigers van tien kandidaat lidstaten en van de Verenigde Staten, Canada en de Raad van Europa, werden aanbevelingen geformuleerd voor concrete maatregelen in de strijd tegen vrouwenhandel. Deze Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel gericht op seksuele uitbuiting werden neergelegd in de zogenaamde Haagse Verklaring (*The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation*). Deze Verklaring bevat niet alleen aanbevelingen over samenwerking van lidstaten bij de bestrijding van vrouwenhandel, maar ook over de opvang van slachtoffers en over concrete maatregelen die de lidstaten zelf kunnen nemen om de kennis over en bestrijding van vrouwenhandel te verbeteren.

Een van de aanbevelingen in de Haagse Verklaring is om over te gaan tot aanstelling van nationaal rapporteurs. Deze moeten de respectieve overheden rapporteren over de omvang, preventie en bestrijding van vrouwenhandel, en moeten criteria ontwikkelen teneinde te kunnen rapporteren over de omvang, aard en mechanismen die een rol spelen bij vrouwenhandel en over de effectiviteit van het beleid en de getroffen maatregelen met betrekking tot dit fenomeen. Tot slot moeten de nationaal rapporteurs onderlinge samenwerking op reguliere basis stimuleren.

Mede naar aanleiding van een daartoe strekkende motie van het Kamerlid Dittrich⁴ - die ook in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod herhaaldelijk vroeg naar de stand van zaken - , informeerde de Minister

² Het betreft een Speciale Rapporteur inzake Mensenhandel die bij de Verenigde Naties zou moeten worden benoemd en belast zou moeten worden met controle- en onderzoekstaken. De Speciale Rapporteur zou zich tot regeringen moeten kunnen richten met het verzoek onderzoek te doen in specifieke gevallen van mensenhandel, alsmede om stappen te ondernemen tot bestraffing van de handelaren en om andere maatregelen te nemen. Jaarlijks zou de Speciale Rapporteur een rapport over diens taken moeten opstellen ter verdere bespreking, opdat algemene ontwikkelingen op het terrein van mensenhandel kunnen worden gesignaleerd en aanbevelingen kunnen worden gedaan ter voorkoming van mensenhandel (Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid, 1992; pp. 6 en 22).

³ De Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, JBZ-Raad 97/154/JBZ.

⁴ Kamerstukken II 1998-1999, 25 437, nr.14.

van Justitie de Kamer bij brief van 29 juni 1999⁵ over het voornemen om spoedig tot aanstelling van een nationaal rapporteur over te gaan. Aan dit voornemen werd concreet uitvoering gegeven door de benoeming op 1 april 2000 van mw. mr. A.G. Korvinus tot Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Op haar verzoek is als officiële benaming voor de functie gekozen voor Nationaal Rapporteur *Mensenhandel*, daar waar de Haagse Verklaring nog spreekt over *vrouwenhandel*. De reden hiervoor is dat ook mannen en minderjarigen (meisjes en jongens) slachtoffer kunnen worden van de handel in personen. De strafbaarstelling van het delict, tot 1 oktober 2000 neergelegd in art. 250ter Sr., hanteerde ook reeds vanaf 1994 de kwalificatie mensenhandel in plaats van het voorheen gebezigde begrip vrouwenhandel. Het huidige art. 250a Sr., waarmee het onderzoeksterrein van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel correspondeert, kent eveneens deze sekse-neutrale reikwijdte.

Met deze aanstelling was het bestaan van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dus een feit. In onderling overleg met haar zijn vervolgens afspraken gemaakt over de taak, rol, daartoe vereiste bevoegdheden en positie van de Nationaal Rapporteur. De contouren daarvan waren reeds vastgelegd in voormelde brief van de Minister van Justitie. Aan het daarin genoemde oorspronkelijke voornemen tot benoeming van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij klein Koninklijk Besluit is overigens geen gevolg gegeven. Vooralsnog heeft dit niet tot problemen aanleiding gegeven.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel beschikt over een ondersteunend bureau, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel of Bureau NRM (BNRM), dat bestaat uit een senior onderzoeker, een onderzoeker, een juridisch (beleids)medewerker en een administratief secretariële kracht. Het Bureau NRM heeft medio september 2000 zijn werkzaamheden aangevangen.

De start van het Bureau NRM viel daarmee dus min of meer samen met de opheffing van het algemeen bordeelverbod (per 1 oktober 2000). De grondslag voor de benoeming van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de totstandkoming van het Bureau NRM ligt echter niet in deze wetwijziging. Wel is het zo dat de instelling van het Bureau NRM door de opheffing van het algemeen bordeelverbod in een stroomversnelling is geraakt. Tijdens de debatten over het wetsvoorstel werd namelijk, zoals aangegeven, herhaaldelijk gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de aanstelling van de Nationaal Rapporteur.

3.4 Onderzoeksterrein en taakopdracht van het Bureau NRM

3.4.1 Onderzoeksterrein

De Haagse Verklaring vormde dus de directe aanleiding voor de instelling van het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Deze Verklaring verstaat onder vrouwenhandel ieder gedrag dat het legaal of illegaal binnenkomen, doorreizen, verblijven of uitreizen van vrouwen faciliteert met de bedoeling deze vrouwen door middel van dwang, geweld, bedreiging, bedrog of andere vormen van pressie in de

⁵ Kamerstukken II 1998-1999, 26 206, nr. 15.

prostitutie te brengen. Het onderzoeksterrein van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel beslaat mede (en feitelijk vooral) deze delictsvorm, maar voor de concrete taakomschrijving is aansluiting gezocht bij art. 250a Sr. Dit artikel hanteert een bredere delictsommschrijving dan uitsluitend handel als bedoeld in de Haagse Verklaring. Art. 250a Sr. stelt, zoals aangegeven in Hoofdstuk 2, ook strafbaar de handel binnen landsgrenzen en het voordeel trekken of profiteren van onvrijwillige prostitutie of van prostitutie door minderjarigen. Bovendien omvat het mede slachtoffers van het mannelijk geslacht. Het onderzoeksterrein van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is, zoals op dit moment gedefinieerd, daarmee breder dan het gebied dat door de Haagse Verklaring wordt gedekt. Het is echter beperkter dan het terrein dat, zoals al aangegeven, in internationaal verband veelal wordt begrepen onder mensenhandel. Het feit dat Nederland het *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* in december 2000 heeft ondertekend en naar verwachting ook zal ratificeren, betekent echter dat Nederland het concept mensenhandel in de toekomst in een breder perspectief zal (moeten) bezien,⁶ hetgeen, naar het zich laat aanzien, ook consequenties zal hebben voor het onderzoeksgebied van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, in de zin van een forse uitbreiding van het werkterrein. Voorts werd bij de aankondiging van de aanstelling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in voormelde brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (d.d. 29 juni 1999) gewag gemaakt van het feit dat op een later moment zou worden bezien of het onderzoeksterrein van de Nationaal Rapporteur wellicht uitgebreid zou moeten worden met onderwerpen die tijdens het *World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children* in augustus 1996 in Stockholm aan de orde kwamen, zoals met name misbruik van kinderen voor het maken van pornografisch materiaal. Verder zou ook het recent ingediende wetsvoorstel Partiële wijziging zedelijkheidswetgeving, dat in paragraaf 2.9 werd besproken, van invloed kunnen zijn op het werkterrein van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Wanneer dat wetsvoorstel wet wordt, zal immers het bereik van art. 250a Sr. worden uitgebreid van gedwongen prostitutie naar ook andere vormen van gedwongen seksuele dienstverlening, waardoor meer vormen van gedwongen seksuele exploitatie als mensenhandel te kwalificeren zijn.

3.4.2 Taakopdracht en uitvoering van de taakopdracht

De taak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is jaarlijks rapport uit te brengen over de aard en omvang van mensenhandel, de mechanismen die bij mensenhandel een rol spelen, alsmede over de ontwikkelingen op dit terrein en de effecten van het ter zake gevoerde beleid. De rapportage bevat, volgens de Minister van Justitie in zijn meermalen genoemde brief van 29 juni 1999 aan de Kamer, in ieder geval:

- een verantwoording van de wijze van onderzoek;
- de resultaten van het verrichte onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies (in de opeenvolgende jaren tevens een vergelijking ten opzichte van voorgaande jaren);
- aanbevelingen ter verbetering van de bestrijding en voorkoming van de delicten zoals die in het nieuwe artikel 250a Sr. zijn omschreven, in het bijzonder vrouwenhandel en handel in kinderen. De aanbevelingen kunnen zich richten tot de centrale overheid,

⁶ Ook andere vormen van seksuele exploitatie omvattend, alsmede gedwongen arbeid of diensten, slavernij, of slavernij-achtige praktijken, dwangarbeid en het verwijderen van organen.

⁷ Door de jaarlijkse herhaling krijgt de rapportage de vorm van een trendrapportage.

lokale overheden en andere bestuursorganen, tot (Nederlandse inbreng in) internationale organisaties en tot non-gouvernementele organisaties.

Een eerste oriëntatie op het onderzoeksterrein maakte meteen duidelijk dat een grondige rapportage over mensenhandel informatie moet bevatten over veel verschillende zaken, te weten: preventie, opsporing en vervolging van mensenhandel en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, alsmede wet- en regelgeving op dit gebied en het op grond daarvan gevoerde beleid. Omdat mensenhandel in veel gevallen een grensoverschrijdend delict is, omdat internationale regelgeving en beleid van invloed zijn op de situatie in Nederland, omdat de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid van invloed kunnen zijn op de situatie in met name de buurlanden, maar ook omdat geleerd kan worden van de ervaringen buiten Nederland, is het ook van belang ontwikkelingen in het buitenland in de rapportage te betrekken.

Om informatie te verzamelen voor de rapportage worden verschillende methoden gebruikt. Daartoe behoren:

- literatuurstudie en bestudering van wetten, regels en jurisprudentie;
- gesprekken met sleutelfiguren (personen, organen en instellingen die direct betrokken zijn bij regelgeving en beleid op het gebied van mensenhandel, dan wel bij preventie, opsporing, vervolging of hulpverlening en onderzoekers op deze terreinen) die beschikken over informatie die voor de BNRM-rapportage van belang kan zijn. Dat zijn in ieder geval politie- en justitiefunctionarissen, overheidsinstellingen en andere beleidsmakers, diplomatiek vertegenwoordigers, non-gouvernementele organisaties voor hulpverlening aan en belangenbehartiging van slachtoffers en wetenschappelijk onderzoekers, zowel in het binnen- als in het buitenland;
- secundaire analyse van elders en door anderen verzamelde informatie;
- dataverzameling in het kader van eigen empirisch onderzoek;
- deelname aan symposia, congressen en discussiebijeenkomsten, alsmede het participeren in expert-bijeenkomsten in binnen- en buitenland.⁸

Om de kerntaak - de jaarlijkse rapportage - goed te kunnen vervullen, is het van belang om zeer nauw contact te onderhouden met de diverse actoren op het terrein van preventie en bestrijding van mensenhandel. Mede om deze reden wordt er vanuit het Bureau NRM deel genomen aan diverse structurele en incidentele overlegsituaties en organiseerde het Bureau in het voorjaar van 2001 een symposium waar de verschillende betrokken 'ketenpartners' in de preventie en bestrijding van mensenhandel met elkaar van gedachten konden wisselen over de thematiek. Dergelijke bijeenkomsten zijn voor het Bureau NRM tevens een aanvullende - en in de praktijk belangrijk gebleken - bron van informatie over mensenhandel en het daaraan nauw verwante terrein van prostitutie.

Overigens wacht de Nationaal Rapporteur Mensenhandel met het uiten van haar bevindingen niet per definitie tot het moment van rapporteren. Wanneer daartoe

⁸ Deze expert-bijeenkomsten zijn in eerste instantie bedoeld om de bij het Bureau NRM aanwezige kennis en ervaring in te zetten ten behoeve van projecten elders, doch zij leveren ook veel nuttige informatie op voor het werk van BNRM zelf.

aanleiding bestaat en daarvoor ruimte is, worden eerder initiatieven genomen of wordt geprobeerd in de bestaande situatie bij te sturen. Enkele voorbeelden daarvan binnen Nederland zijn:

- de poging om de bestuurders in Amsterdam te overtuigen van het belang (vanuit mensenhandeloogpunt) om de escortbranche in het vergunningstelsel te betrekken;
- het bij de top van het OM pleiten voor (nog) meer aandacht voor de bestrijding van mensenhandel, meer in het bijzonder in de structuur van de aanpak van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit, en
- het aandringen op het op korte termijn garanderen van financiering voor en een goede invulling van de registratietaken van de STV.⁹

Voorbeelden van internationaal gerichte initiatieven zijn:

- het tijdens het zogenaamde kanaaloverleg vragen van meer aandacht voor mensenhandel bij de Engelse, Belgische, Franse en Nederlandse politie;
- het stimuleren van de benoeming van rapporteurs mensenhandel in andere EU-landen, maar bij voorkeur ook daarbuiten. Dit teneinde 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, makkelijker te kunnen signaleren en
- het opnemen van contact met de Johns Hopkins University, Washington D.C., over vanuit deze universiteit in het kader van het *Protection Project*¹⁰ naar buiten gebracht cijfermateriaal over de vervolging van mensenhandel in Nederland. Deze cijfers waren foutief en gaven een onterecht slecht beeld van de situatie. Actie in dezen was mede aangewezen omdat de cijfers ook weer werden geciteerd.¹¹

In feite kunnen bovengenoemde activiteiten worden beschouwd als aan de functie inherente, belangrijke additionele taken.

Een andere additionele taak is het doorgeven van meldingen. Al snel nadat het Bureau NRM zijn werkzaamheden had aangevangen, bleek dat individuen de weg naar het Bureau weten te vinden met informatie over mensenhandelpraktijken waarmee zij geconfronteerd waren. Veelal willen zij dat er wat aan deze praktijken wordt gedaan, maar weten zij niet goed waar zij met hun vaak gevoelige informatie terecht kunnen. Het is duidelijk dat het Bureau NRM geen opsporingstaken of -bevoegdheden heeft, maar het rekt het wel tot zijn (neven)taak om de desbetreffende personen door te verwijzen naar de geëigende instanties (afhankelijk van de situatie kunnen dat zijn: politie, ambassades, of niet-gouvernementele organisaties) en/of deze instanties op de hoogte te

⁹ Dit was van belang om de registratie van slachtoffers van mensenhandel 'mee te kunnen nemen' in de herziening van het registratiesysteem van de Federatie Opvang waar de STV op dat moment mee aan het fuseren was.

¹⁰ Dit 'legal research project' verzamelt vanuit vele landen allerlei informatie over mensenhandel en zorgt voor de disseminatie ervan (zie Lederer, 2001).

¹¹ Dit gebeurde bijvoorbeeld door de heer Arlacchi, Under-Secretary-General bij het VN Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP) in diens speech voor de Permanent Council van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), op 1 november 2001 in Wenen (Arlacchi, 2001).

brengen van de verkregen informatie. Voor de wijze waarop intern met dergelijke situaties wordt omgegaan is een protocol ontwikkeld.¹²

3.5 Positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel

De aard van de taakopdracht vereist een *onafhankelijke* positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en van het ondersteunend Bureau NRM. De uitkomsten van het onderzoek en de daaruit te trekken conclusies dienen immers zo objectief mogelijk en derhalve niet aan (de schijn van) beïnvloeding door direct belanghebbenden onderhevig te zijn. Deze onafhankelijke positie is gewaarborgd, enerzijds door deze met zoveel woorden vast te leggen, anderzijds door het Bureau NRM een eigenstandige plaats te geven, waarbij er overigens om praktische redenen voor is gekozen het Bureau facilitair onder te brengen bij het Bureau van de Secretaris-Generaal (Bureau SG) van het Ministerie van Justitie. Dit betekent dat zaken als personeelsaangelegenheden, boekhouding, financiële verantwoording en materiële bedrijfsvoering, onder verantwoordelijkheid en sturing van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, binnen het Ministerie van Justitie worden afgehandeld. Bemoeienis met de inhoudelijke werkzaamheden is er vanuit het Bureau SG evenwel niet.

De onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel komt mede tot uiting in het feit dat het instituut rechtstreeks is ingesteld door de Nederlandse regering. Het wordt gefinancierd uit bijdragen van een vijftal ministeries: het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor een periode van maximaal vier jaar (tot en met 2003) is vooralsnog een jaarlijks budget beschikbaar van fl. 950.000,-. Conditie voor, maar ook logisch uitvloeisel van de onafhankelijke positie is dat wordt gerapporteerd aan de Nederlandse regering. Dit geschiedt door inzending van het rapport via de Minister van Justitie. De regering zal reageren op de rapportage en de Tweede Kamer in kennis stellen.

Ten behoeve van de rapportage heeft het Bureau NRM door andere instanties aangeleverde informatie met betrekking tot mensenhandel voorhanden. Deze is van zeer diverse aard en is veelal bij ontvangst reeds zodanig geanonimiseerd dat ze niet tot te identificeren individuele personen herleidbaar is. Omdat zulks niet in alle gevallen het geval hoeft te zijn, is over de voorwaarden en consequenties hiervan, met het oog op de geldende privacy-wetgeving, herhaald contact geweest met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).¹³ Naar aanleiding van de informatie, uitgewisseld bij deze

¹² Mede op grond van de inmiddels opgedane ervaringen, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat meldingen niet altijd mensenhandel, maar soms mensensmokkel betreffen, is besloten het protocol in de nabije toekomst bij te stellen.

¹³ Voorheen genaamd de Registratiekamer. Uit deze contacten kwam naar voren dat de bij het Bureau NRM aanwezige gegevens, in ieder geval voor zover herleidbaar tot identificeerbare individuele personen, zijn te beschouwen als persoonsgegevens in de zin van de op 1 september 2001 in werking getreden Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Op deze categorie van

contacten, heeft het CBP schriftelijk bevestigd geen aanleiding te zien vraagtekens te zetten bij de conclusie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel over de strekking en implicaties van de vigerende wetgeving ten aanzien van de taken van het Bureau NRM.

Anders dan in de eerder vermelde brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 aangekondigd, hebben de Nationaal Rapporteur en de medewerkers van het Bureau NRM ten behoeve van de uitoefening van hun onderzoekstaak inzage-recht in straf- en politiedossiers. Daartoe is een bepaling opgenomen in het Model Privacy Reglement Compas (art. 9 lid 6), alsmede een voorziening getroffen op basis van art. 18 lid 4 Wet Politierregisters jo. art. 15 Besluit Politierregisters. Voor de vormgeving van de feitelijke uitoefening van deze inzagebevoegdheid is in samenspraak met het College van Procureurs-Generaal een Inzageverklaring opgesteld, waarin de voorwaarden voor inzage zijn opgenomen. Deze verklaring is toegezonden aan de hoofden van de parketten en aan de korpschefs, opdat zij bij een concreet verzoek tot inzage bekend zijn met de geldende afspraken.

3.6 Activiteiten van het Bureau NRM tot nu toe

Toen het Bureau NRM medio september 2000 zijn werkzaamheden aanving, waren er diverse tijdrovende organisatorische zaken te regelen, samenhangend met de feitelijke inrichting en de bedrijfsvoering van het Bureau en zijn positionering bij - maar los van - het Ministerie van Justitie. Voorts zijn zaken als de hiervoor behandelde inzagebevoegdheid geregeld.

Meer inhoudelijk heeft het Bureau NRM in de afgelopen periode onder meer kennis gemaakt met het veld en het werkkterrein, deelgenomen aan overlegsituaties die er op het terrein van de mensenhandel zijn, een symposium georganiseerd, dataverzameling voorbereid en deels ook verricht en initiatieven ontplooid richting het Openbaar Ministerie (OM) en andere ketenpartners. Deze en een aantal overige activiteiten worden in het navolgende kort toegelicht.

3.6.1 Kennismaking met het veld en het werkkterrein

De kennismaking met het veld en het werkkterrein vond op verschillende manieren plaats. *Verkenning van literatuur.* Een veelheid aan literatuur werd verzameld en bestudeerd, variërend van jaarverslagen, projectbeschrijvingen, onderzoeksrapporten, opiniërende boeken en artikelen, tot beleidsstukken, teksten die wetten en regels bevatten, dagvaarding, requisitoiren, rechterlijke uitspraken en knipsels uit kranten en weekbladen.

Introductiebrief. Allerlei personen en instanties die op een of ander wijze actief zijn op het terrein van de preventie of bestrijding van mensenhandel in Nederland en ook daarbuiten, ontvingen een introductiebrief waarin het Bureau NRM zijn bestaan en

gegevens is het regime van de Wbp van toepassing. Dat vereist onder meer het in beginsel doen van melding van de verwerking van deze persoonsgegevens. Nu evenwel de taakopdracht van het Bureau NRM valt onder de uitzondering die is gecreëerd voor organisaties van wetenschappelijk onderzoek en statistiek (conform het Vrijstellingsbesluit), heeft het Bureau NRM zich op het standpunt gesteld dat geen nadere melding gedaan hoeft te worden aan het CBP.

taakstelling kenbaar maakte en aangaf geïnteresseerd te zijn in alle mogelijke informatie omtrent mensenhandel. Inmiddels is ook een BNRM-brochure ontwikkeld waarin het doel van het Bureau NRM en zijn werkzaamheden worden toegelicht.

Kennismakingsbezoeken en -gesprekken. Gedurende de eerste maanden van zijn bestaan zijn vele kennismakingsbezoeken afgelegd en kennismakingsgesprekken gevoerd met personen en instellingen binnen Nederland (zie Bijlage 1 voor een overzicht). Deze (soms herhaalde) bezoeken en gesprekken hadden bij aanvang deels reeds tot doel informatie te verzamelen bij sleutelfiguren. Daarnaast zijn werkbezoeken afgelegd in België en Duitsland (zie voor een overzicht van de tijdens deze bezoeken bezochte personen en instanties eveneens Bijlage 1) en is gesproken met personen en delegaties uit diverse buitenlandse landen.

Congressen, thema(mid)dagen en symposia. De Nationaal Rapporteur en medewerkers van het Bureau hebben diverse themadagen en conferenties op het gebied van mensenhandel en aanverwante terreinen bijgewoond. In een aantal gevallen werd een actieve bijdrage aan deze bijeenkomsten geleverd, in de vorm van een inhoudelijk uiteenzetting met betrekking tot de aan de orde zijnde thematiek. Bijlage 1 bevat een overzicht van de bijgewoonde bijeenkomsten.

3.6.2 Deelname aan structurele overlegsituaties

Deelname aan structurele overlegsituaties met betrekking tot het onderwerp mensenhandel vond aanvankelijk vooral plaats met kennismaking als oogmerk, later met als belangrijke doelen op de hoogte blijven van recente ontwikkelingen en informatieverzameling.

Vanuit Bureau NRM worden de volgende bijeenkomsten in principe altijd bijgewoond:

- bijeenkomsten van het *Monitoringsoverleg*. Het overleg heeft als taak het opzetten en begeleiden van de monitor prostitutiebeleid, het borgen van tussentijdse resultaten uit die monitor, het rapporteren aan de Tweede Kamer over de (neven)effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (in 2002 en eventueel tussentijds), het bieden van de gelegenheid tot het uitwisselen van informatie over ontwikkelingen en ervaringen op het terrein van de prostitutie en het fungeren als klankbord voor lokale pilots voor samenwerking op het terrein van handhaving in de prostitutiesector, die in het kader van het actieprogramma Handhaven Op Niveau (HON)¹⁴ door justitie zijn opgezet. In het monitoringsoverleg participeren veel van de nauw bij de

¹⁴ HON is een direct vervolg op het werk van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, oftewel de Commissie Michiels. Deze werd ingesteld om oplossingen te vinden voor door de Commissie Korthals-Altes (de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, 1995) geconstateerde handhavingstekorten, onder meer door zich te buigen over andere handhavingsmogelijkheden dan strafrechtelijke. De Commissie Michiels rapporteerde haar bevindingen in een lijvig boekwerk (Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998). In het Kabinetsstandpunt Handhaven Op Niveau (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67) gaf de Minister van Justitie aan dat het kabinet de conclusies van de Commissie Michiels ondersteunt, dat vooral verdere professionalisering en verbetering van de samenwerking tot betere naleving van ordeningswetgeving kunnen leiden en kondigde hij het Actieprogramma Handhaven Op Niveau aan. Voor de ontwikkeling en uitvoering van het actieprogramma is de Stuurgroep Handhaven Op Niveau ingesteld, onder voorzitterschap van de burgemeester van Eindhoven. De stuurgroep koos het thema prostitutie als één van de projectthema's.

- opheffing van het algemeen bordeelverbod betrokken organisaties (vertegenwoordigers van de centrale overheid en lokale overheden, politie en OM, belangenorganisaties zoals de Stichting SOA bestrijding, maar ook onderzoekers en vertegenwoordigers van de belastingdienst en het GAK). Bedoeling is dat het monitoringsoverleg twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod komt met een evaluatie van de effecten van deze wetswijziging.
- de bijeenkomsten van de *Projectgroep Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse politie*. (PPM/DNP). In deze Projectgroep, die sinds 1999 bestaat, zijn vertegenwoordigers verenigd van alle politieregio's, alsmede van de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Zie paragraaf 5.2.1 voor meer informatie over PPM/DNP.
 - de bijeenkomsten van opsporingsambtenaren en andere experts op het terrein van de bestrijding van mensenhandel die de *Trafficking in Human Beings Unit* van *Europol*, de politie-instantie van de EU, jaarlijks organiseert. Het Bureau NRM is als vaste toehoorder bij deze expert-meetings uitgenodigd. Tijdens de meetings doen politiefunctionarissen uit de lidstaten van de EU, alsmede uit de kandidaat-lidstaten, verslag van de stand van zaken in hun land met betrekking tot de strijd tegen de mensenhandel met het doel van seksuele exploitatie. Daarbij wordt tevens cijfermateriaal gepresenteerd. Die informatie dienen de lidstaten ook jaarlijks schriftelijk aan te leveren aan *Europol* ten behoeve van de opmaak van een jaarrapport, het op meerdere plaatsen in dit rapport genoemde *Trafficking in Human Beings General Situation Report (GSR)*.¹⁵ Verder staan op de agenda van de expertmeetings allerlei zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de deelnemende functionarissen, zoals de inhoud en het stramien voor het GSR, trainingsactiviteiten, onderzoeksvoorstellen en voorgenomen acties op het terrein van mensenhandel door lidstaten of de EU zelf. De als toehoorder aanwezige vertegenwoordigers van zogenoemde derde organisaties¹⁶ nemen niet actief deel aan de (besluitvormende) discussie, maar leveren hun bijdrage daaraan door het verzorgen van presentaties over mensenhandel. De expertmeetings zijn weliswaar besloten, doch in beginsel zijn agenda en discussies niet geheim. In het voorkomende geval worden de toehoorders gevraagd de vergadering tijdelijk te verlaten. Taak, rol en positie van *Europol* worden nader toegelicht in Hoofdstuk 5.
 - De bijeenkomsten van het EU-Forum on the Prevention of Organised Crime. Dit Forum werd ingesteld door de Europese Commissie ter uitvoering van een activiteitenplan voor misdaadpreventie dat in de *Communication on the Prevention of Crime in the European Union*¹⁷ werd voorgesteld. Doel van het EU-Forum is het bijeenbrengen van betrokkenen op het terrein van misdaadpreventie, die de Europese

¹⁵ Deze presentaties, die qua inhoud en informatie van land tot land zeer kunnen verschillen vanwege het ontbreken van een eenduidig stramien, bevatten informatie over handelsroutes, trends, transportmiddelen, modus operandi etc. De schriftelijke rapportages ten behoeve van het General Situation Report worden overigens wel volgens een vooraf besproken stramien opgesteld.

¹⁶ In de bijeenkomst van maart 2001 waren, naast het Bureau NRM aanwezig vertegenwoordigers van *Interpol*, *IOM*, de Europese Commissie en *UNCICP* (United Nations Centre for International Crime Prevention).

¹⁷ Commission of the European Communities, COM(2000) 786 final, 2000/0304 (CNS), Brussels, 29 November 2000.

Commissie kunnen adviseren over die voornemen om een algemene strategie voor misdaadpreventie te ontwikkelen. Het Forum heeft een viertal aandachtsgebieden, waaronder mensenhandel. Het Bureau NRM neemt deel aan de deelbijeenkomsten op dit terrein. In de bijeenkomsten, die bestaan uit presentaties, discussie en onderlinge uitwisseling van informatie, ontmoeten personen en instanties die actief zijn op het terrein van de bestrijding van mensenhandel elkaar.

Voorts is vanuit BNRM (vooral nog eenmalig) deelgenomen aan een bijeenkomst van:

- de *contactfunctionarissen mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*. Iedere twee maanden komen deze functionarissen mensenhandel, die (als afgeleide van de Minister van Justitie) verantwoordelijk zijn voor de toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B-9 regeling voor slachtoffers van mensenhandel, bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en actualiteiten, knelpunten, literatuur en eventuele jurisprudentie te bespreken. Tijdens de desbetreffende bijeenkomst stonden onder meer knelpunten in de B-9 regeling centraal;
- het *Landelijk Prostitutie Overleg (LPO)*, een overleg van exploitanten, klanten en belangenorganisaties op het terrein van prostitutie, dat vier tot zes keer per jaar bijeen komt om ontwikkelingen op het terrein van het prostitutiebeleid te bespreken. Het LPO werd ongeveer tien jaar geleden opgericht als reactie op de moeizaam verlopende politieke discussies over de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Tijdens de door Bureau NRM bijgewoonde bijeenkomst kwamen onder meer aan de orde: de rol van de FNV met betrekking tot werknemers in de prostitutie, een door exploitanten gesignaleerd tekort aan arbeidskrachten in de prostitutie¹⁸ en het algehele arbeidsverbod voor prostituees van buiten de EER¹⁹;
- de *Cross Channel Intelligence Conference (CCIC) 'working group'*, een werkoverleg van politiemensen uit de vier kanaallanden: België, Engeland, Frankrijk en Nederland, waar mogelijkheden voor samenwerking worden besproken, ervaringen worden uitgewisseld en de jaarlijkse bijeenkomsten van het hogere politiekader van deze vier landen inhoudelijk worden voorbereid. De deelname vanuit het Bureau NRM stond in het kader van de voorbereiding van de bijdrage van de Nationaal Rapporteur aan de jaarlijkse bijeenkomst van 2001, in Engeland. Zij hield daar een pleidooi voor meer aandacht voor de bestrijding van mensenhandel.

3.6.3 Het symposium

Het Bureau NRM organiseerde in het voorjaar van 2001 een symposium over mensenhandel met als centraal thema de ketengedachte in de preventie en bestrijding van mensenhandel. De titel van het symposium luidde dan ook: *De keten van de bestrijding van mensenhandel; een kritisch debat over de schakels*. Het doel van het symposium was tweeledig, namelijk ten eerste het bieden van een gespreksforum aan personen,

¹⁸ Het LPO wijt dit aan het feit dat prostituees vanwege de belastingplicht en de identificatieplicht massaal in de illegaliteit zijn verdwenen.

¹⁹ Het LPO is van mening dat dit prostituees van buiten de EU afhankelijk maakt van mensenhandelaren en dat het verbod daarmee mensenhandel bevordert.

organisaties en instanties in Nederland²⁰ die op een of andere wijze actief zijn op het terrein van de preventie en bestrijding van mensenhandel, kort gezegd de ketenpartners, en ten tweede het verzamelen van informatie ten behoeve van de onderhavige rapportage. Circa 150 deelnemers kregen eerst een aantal plenaire lezingen gepresenteerd waarin het centrale thema van diverse zijden werd belicht. Vervolgens wisselden zij hun kennis en ervaringen uit tijdens workshops waarin bepaalde schakels in de keten en een drietal deelthema's centraal stonden.

Het symposium had een besloten karakter: uitnodiging vond gericht plaats en er was geen pers aanwezig. Hiervoor was gekozen om een optimale situatie te creëren voor open en eerlijke communicatie tussen deelnemers, ook over eventuele zwakkere schakels in de keten. Deze opzet slaagde: veel deelnemers gaven aan het op prijs te stellen andere ketenpartners voor het eerst (persoonlijk) te ontmoeten of de gelegenheid te hebben hen eens nader te spreken en de bijeenkomst leverde veel informatie op. Voor een deel is die informatie in deze rapportage verwerkt, enerzijds in de opsomming van knelpunten in de afzonderlijke hoofdstukken, anderzijds in de constatering, conclusies en aanbevelingen in Hoofdstuk 8, voor een ander deel vormen de bevindingen materiaal voor verder onderzoek door het Bureau NRM.

3.6.4 (Voorbereiding van) dataverzameling en secundaire analyses

Dataverzameling vond deels plaats via de hierboven al genoemde verkenning van literatuur, gesprekken met sleutelfiguren, deelname aan symposia en overlegsituaties en via het door Bureau NRM georganiseerde symposium. Daarnaast werd door het Bureau een inventariserend onderzoek verricht onder hulpverleningsinstellingen, werd empirisch onderzoek voorbereid, vond secundaire analyse²¹ van gegevens plaats, werden activiteiten ondernomen om (secundaire) analyse van registratiemateriaal mogelijk te maken en werden enkele rechtszaken bijgewoond.

Inventariserend onderzoek onder hulpverleningsinstellingen

Er is een inventariserend onderzoek verricht onder hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties die contact zouden kunnen hebben met slachtoffers van mensenhandel. Doel van deze inventarisatie was te achterhalen welke instellingen contact hebben met slachtoffers, zicht te krijgen op registratiesystemen van deze instellingen, op aantallen slachtoffers en hun kenmerken, alsmede op aantal en type slachtoffers die niet centraal bij de STV worden gemeld, mogelijke verschuivingen ten gevolge van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en eventuele knelpunten in de hulpverlening. Hoofdstukken 4 en 6 bevatten de resultaten van dit onderzoek.

Voorbereiding van empirisch onderzoek naar mensenhandelzaken bij de politie

Op verzoek van de toenmalige voorzitter van het PPM/DNP ontwierp Bureau NRM een vragenlijst waarmee op uniforme wijze informatie kan worden verzameld over

²⁰ Omdat in het recente verleden herhaaldelijk was gebleken dat bepaalde ketenpartners elkaar niet kennen en het Bureau NRM in eerste instantie informatie over de Nederlandse situatie wilde vergaren, werd gekozen voor een nationaal symposium. Het succes van de bijeenkomst nodigt uit tot herhaling. Wellicht zal een volgende keer voor een internationale vorm worden gekozen.

²¹ Secundaire analyse betreft analyse van reeds eerder - en veelal om andere redenen dan ten behoeve van het desbetreffende onderzoek - verzameld materiaal.

mensenhandelzaken waar de politie en de Kmar mee te maken krijgen. Deze vragenlijst is in verschillende politieregio's uitgetoetst en aan diverse experts op het terrein van de mensenhandel voorgelegd met het verzoek om commentaar. Op basis van de opmerkingen wordt de lijst bijgesteld en ingekort. Het was de bedoeling om, met behulp van de nieuwe lijst, retrospectief informatie te verzamelen bij de politie en de Kmar over opsporingsonderzoek, verdachten en slachtoffers in mensenhandelzaken die zich in 2001 hebben voorgedaan.²² Met ingang van 2002 zou vervolgens geregeld worden nagegaan welke opsporingsonderzoeken er lopen. Het was van meet af aan de bedoeling dat de vragenlijst een informatiebestand zou opleveren dat niet alleen geschikt is om achteraf overzichten op te kunnen baseren, maar waar de politie ook op ieder gewenst moment toegang toe zou kunnen krijgen. Over het nut,²³ de locatie en het beheer van het eventuele bestand is overleg gaande met de Informatie Eenheid Mensenhandel (IEM) van het KLPD.

Secundaire analyses

Secundaire analyses werden verricht op uit OM-data verkregen gegevens over personen die in de periode 1995 tot en met 2000 werden verdacht van mensenhandel (zie voor de wijze waarop dit gebeurde en de resultaten Hoofdstuk 5). Tevens vond een eerste analyse plaats van gegevens over de voorheen B-17 procedure (nu B-9), die werden verkregen van de IND. Omdat er onduidelijkheid was over de exacte betekenis van een deel van deze gegevens blijft rapportage op dit punt nog achterwege. Voorts werd, ter voorbereiding van mogelijkheden tot secundaire analyse van gegevens over slachtoffers van mensenhandel, uitgebreid overleg gevoerd met de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) over het daar bestaande registratiesysteem. Daarbij werd vanuit het Bureau NRM te kennen gegeven welke informatie het, met het oog op de jaarlijkse rapportage, uit dit systeem graag aangeleverd zou krijgen. Momenteel wordt - mede in verband met de fusie van STV met de Federatie Opvang - gewerkt aan inhoudelijke bijstelling en automatisering van het bestaande registratiesysteem.

Bijwonen rechtszaken

Teneinde ook inzicht te krijgen in de feitelijke gang van zaken tijdens terechtzittingen waar mensenhandelzaken op de rol staan, woonden medewerkers van het Bureau NRM enige zittingen bij, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Daartoe werden de nodige beschikbare stukken bestudeerd en in één geval vond een briefing vooraf door de politie plaats. Tijdens de zitting werd met name gelet op het inhoudelijke en procedurele betoog van de advocaat en de wijze waarop dit werd gebracht. Voorts werd de wijze waarop de verdachte aanwezig was, diens reactie op hetgeen aan de orde werd gesteld, maar ook richting de opgeroepen getuigen, gevolgd. Ook werd de algemene sfeer tijdens de zitting geproefd. Dergelijke aspecten van de zitting zijn niet uit dossiers en vonnissen af te leiden, maar kunnen wel indicatief zijn voor het verloop van een belangrijk onderdeel van het traject van opsporing en vervolging. Tezamen met de beschikbare schriftelijke

²² Dit zou mooi aansluiten op het onderzoek *Mensenhandel in Nederland* dat de opsporingsonderzoeken in de periode 1997 tot en met 2000 beslaat (zie over dit onderzoek verder Hoofdstuk 5).

²³ Dit ondermeer in verband met de activiteiten van de IEM en het onlangs in gebruik genomen slachtoffervolgsysteem (zie Hoofdstuk 5).

stukken en eventuele mondelinge toelichting daarop, levert dit weer informatie op die in het kader van de rapportage, mede ter staving van andere bronnen, kan worden benut.

3.6.5 Activiteiten richting Openbaar Ministerie

De bestrijding en aanpak van mensenhandel is binnen het OM aangewezen als prioriteit in de opsporing.²⁴ Hieraan wordt door het OM reeds op vele wijzen vorm en uitvoering gegeven. Vanwege de belangrijke rol die het OM heeft in de aanpak van mensenhandel, heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel van meet af aan de ontwikkelingen binnen het OM op de voet gevolgd en daarover overleg gezocht. Daarbij is onder meer het kader waarbinnen mensenhandel geplaats zou moeten worden aan de orde geweest. Voorts heeft het Bureau NRM rechtstreeks contact gezocht met de binnen de arrondissementsparketten aangewezen aandachtsfunctionarissen op het terrein van mensenhandel, de contactofficiërs mensenhandel.

Positionering en structurering aanpak mensenhandel binnen het OM

Het onderwerp mensenhandel wordt binnen het OM veelal geplaats in de sleutel van misdrijven tegen de zeden. Vanwege de relatie van het onderwerp met het verschijnsel prostitutie is dat op zich geen bevreedende keuze. Gezien de context en de vorm waarin mensenhandel zich in veel gevallen voordoet, de belangen die door dit misdrijf worden geschonden en de internationale ontwikkelingen op het terrein van mensenhandel, is meer aandacht voor enerzijds het mensenrechtenaspect, anderzijds het aspect van de internationale, georganiseerde criminaliteit echter wenselijk. De Nationaal Rapporteur heeft bij het College van Procureurs-Generaal dan ook om aandacht gevraagd voor de positionering van het onderwerp binnen het OM. Voorts vergt het karakter van het misdrijf naar de mening van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een coördinatie op landelijk niveau. Ook hiervoor werd de aandacht van het College gevraagd.

Het College van Procureurs-Generaal heeft inmiddels de functie van landelijk (coördinerend) officier mensenhandel, mensensmokkel en kinderporno bij het Landelijk Parket ingesteld. De betreffende officier heeft een landelijk coördinerende taak en door de koppeling van de portefeuilles mensenhandel en mensensmokkel binnen één functie is tevens bewerkstelligd dat het onderwerp mensenhandel in de positionering binnen het OM ook in de bredere context van de georganiseerde, internationaal opererende criminaliteit is geplaats.

Bijeenkomsten arrondissementale contactofficiërs mensenhandel

Omdat tot het aantreden van de landelijk officier die onder meer mensenhandel in haar portefeuille heeft een centraal aanspreekpunt voor mensenhandel-aangelegenheden bij het OM ontbrak, heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vrij snel na aanvang van de werkzaamheden van het Bureau NRM het initiatief genomen de arrondissementale contactofficiërs mensenhandel voor overleg bijeen te brengen. Het doel van dat overleg was tweeledig. Enerzijds bood het de gelegenheid het Bureau NRM te presenteren aan de officieren die feitelijk met de opsporing en vervolging van mensenhandelzaken zijn belast. Anderzijds kon het Bureau NRM tijdens dit overleg nuttige informatie op het

²⁴ Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie, Stcrt. 2000, 188.

hem toevertrouwde werkterrein betrekken van de contactofficiëren. De belangrijke rol van het OM in de opsporing en vervolging van mensenhandel rechtvaardigt een intensief contact met deze ketenpartner, niet enkel op beleidsniveau, maar ook op zaaksniveau. Bijkomend voordeel van de bijeenkomsten was dat de contactofficiëren de gelegenheid hadden kennis met elkaar te maken en onderling kennis en ervaringen uit te wisselen. Omdat de eerste bijeenkomst aan beide zijden duidelijk in een behoefte voorzag, werd besloten tot het beleggen van vervolgbijeenkomsten. Vanwege het belang van de inbreng van de kennis en ervaring van het tweedelijns OM, werd tevens besloten ook de ressortsparketten, die via de Hoofd Advocaten-Generaal overigens telkenmale door toezending van een verslag op de hoogte werden gesteld van de inhoud van de besprekingen, voor de volgende bijeenkomsten uit te nodigen. De bevindingen uit de bijeenkomsten zijn in onderhavige rapportage verwerkt.

Bij het aantreden van de landelijk officier mensenhandel heeft de Nationaal Rapporteur haar verzocht de mogelijkheden te bezien van het voortzetten van de bijeenkomsten met de contactofficiëren. De landelijk officier heeft inmiddels te kennen gegeven dergelijke bijeenkomsten te zullen organiseren. Het ligt in de bedoeling het Bureau NRM, dat belang blijft houden bij het aldus verkrijgen van informatie, bij de bijeenkomsten te blijven betrekken.

3.6.6 Overige activiteiten

Enkele van deze overige activiteiten zijn bijdragen die het Bureau NRM leverde aan door derden uitgevoerde onderzoeken, activiteiten in het kader van de 'loketfunctie' van het Bureau NRM, activiteiten die betrekking hebben op het escortbeleid in Amsterdam en het bijwonen van een cursus waarin opsporingsambtenaren worden getraind.

Bijdragen aan onderzoeken door derden

Door vele actoren in het veld, zowel nationaal als internationaal, worden onderzoeken uitgezet die betrekking hebben op mensenhandel of daaraan gerelateerde onderwerpen. Het Bureau NRM wordt veelvuldig gevraagd een bijdrage aan dergelijke onderzoeken te leveren. Zo gaf het Bureau NRM in diverse gevallen feedback op onderzoeksopzetten en vragenlijsten en werkte het als respondent mee aan onderzoek.²⁵

In samenwerking met het Bureau NRM wordt voorts momenteel door een onderzoeker van de Katholieke Universiteit Brabant, in het kader van een promotieonderzoek naar de vervolging van mensenhandel vanuit Europees perspectief een dossieronderzoek uitgevoerd met als doel het in beeld brengen van de knelpunten die zich voordoen op het gebied van strafrechtelijke samenwerking op het materiële, processuele en organisatorische vlak, bij de vervolging en berechting van transnationale mensenhandel in Nederland.

²⁵ Zo leverde BNRM informatie aan de Amerikaanse ambassade ten behoeve van het landenoverzicht dat het US State Department jaarlijks opstelt. In het eerste rapport (US State Department, 2001), waarop overigens veel kritiek kwam, onder andere vanuit Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/press/2001/07/traffick-0712.htm>), is Nederland ingedeeld in de categorie van landen die voldoen aan bepaalde (minimum) standaards voor bestrijding van mensenhandel.

Ook wordt vanuit het Bureau NRM deel genomen aan diverse begeleidingscommissies van onderzoeken op het terrein van prostitutie/mensenhandel of daaraan verwante onderwerpen. Het betreft onder meer:

- het al eerder in dit hoofdstuk genoemde onderzoek *Mensenhandel in Nederland* van de Unit Kennis Onderzoek (UKO) van de Nationale Recherche Informatie (NRI) (zie Hoofdstuk 5 voor enkele voorlopige resultaten uit dit onderzoek);
- de *Monitor prostitutiebeleid 2001, een onderzoek naar de aard en omvang van onvrijwillige en illegale prostitutie gedurende het eerste jaar na opheffing van het algemeen bordeelverbod*, dat in opdracht van het Ministerie van Justitie wordt uitgevoerd door het Verwey Jonker Instituut;
- het onderzoek *De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na de wetswijziging*, dat in opdracht van het Ministerie van Justitie wordt uitgevoerd door het NISSO;
- het onderzoek *Nieuwe bestemmingen van kindersekstoerisme* dat in opdracht van het Ministerie van Justitie wordt uitgevoerd door het onderzoeksbureau Van Montfoort.

De loketfunctie

Onder wat hier korthedshalve de 'loketfunctie' van BNRM wordt genoemd, worden activiteiten verstaan zoals:

- het in het buitenland en aan buitenlandse personen en delegaties, waaronder diplomatiek vertegenwoordigers, uitleggen van het Nederlandse prostitutiebeleid en met name de mogelijke consequenties van dit beleid voor de bestrijding van mensenhandel. Daarbij wordt van de zijde van het Bureau NRM tevens aangedrongen op meer aandacht voor het fenomeen mensenhandel en wordt veelal ook een lans gebroken voor de aanstelling van nationaal rapporteurs in andere landen;
- het beantwoorden van vragen, het geven van informatie en het doorverwijzen van mensen die informatie zoeken die op enigerlei wijze gerelateerd is aan het onderwerp mensenhandel;²⁶
- het (al eerder vermelde) verwerken en op de bestemde plek deponeren van meldingen van mensenhandelpraktijken.

Escort Amsterdam

Kort voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod besloot de gemeente Amsterdam, na rijp beraad in het driehoeksoverleg,²⁷ de escortbedrijven binnen de Amsterdamse gemeentegrenzen (vooralsnog) niet op te nemen in het stelsel van verplichte vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen. In de driehoek werd weliswaar onderkend dat de opheffing van het bordeelverbod een weglekeffect zal veroorzaken, enerzijds van andere vormen van

²⁶ In dit verband waren er diverse contacten met de pers.

²⁷ Zulks blijkt mede uit het (openbare) verslag van het Amsterdamse driehoeksoverleg over het onderzoeksrapport *De escort in Amsterdam* (Klerks, Naber & Van der Werf, 2000), d.d. 18 september 2000. Dit rapport, dat de resultaten bevat van een onderzoek naar de aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam, is op 3 oktober 2000 door de opdrachtgever, de manager van het Wallengebied via het Amsterdamse driehoeksoverleg, naar buiten gebracht, maar werd eerst op 7 mei 2001 op verzoek aan de Tweede Kamer aangeboden door de Minister van Justitie.

exploitatie van prostitutie naar de escortbranche en anderzijds binnen de escortbranche zelf, van het zichtbare naar het onzichtbare deel aan de onderkant van die sector. Toch achtte de driehoek het prematuur zonder meer te besluiten tot regulering van de escortbranche, vanwege de onzichtbaarheid en het ontbreken van voldoende informatie over met name die onderkant van de branche. De driehoek was van mening dat eerst een sterke informatiepositie op dit punt opgebouwd en onderhouden dient te worden. Daarnaast werd gewezen op het belang van landelijke regulering van de escortbranche en werd benadrukt dat regulering een goed handhavingsbeleid met zich moet brengen. De gemeenteraad heeft deze conclusies van de driehoek gevolgd en bovengenoemd besluit genomen.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft naar aanleiding van dit besluit overleg gezocht met de burgemeester. Het besluit van Amsterdam wijkt namelijk af van de landelijke trend in dezen en er zijn dan ook, daar waar het de problematiek van mensenhandel betreft, risico's aan verbonden. De landelijk ingezette beleidslijn naar aanleiding van de opheffing van het algemeen bordeelverbod strekt er namelijk toe ook de escortbranche in de vergunningensfeer te brengen, en daarmee ook een controle-instrumentarium te creëren voor deze vaak ondoorzichtige prostitutiesector. In dat licht betekent het besluit van Amsterdam om zulks vooralsnog niet te doen dat zich een weglekeffect binnen Nederland richting Amsterdam zal kunnen voordoen. Immers, het gezegde dat water altijd naar het laagste punt stroomt, doet ook opgeld in de prostitutiesector. En dat is juist voor een zo mobiele sector als de escort, waarbij een enkel adres of telefoonnummer voldoende is om landelijk te kunnen opereren, een gevaarlijke ontwikkeling. Vestiging in Amsterdam betekent onder die omstandigheden namelijk het ontbreken van (de mogelijkheid van) toezicht aldaar, maar tevens dat ook elders in Nederland de grondslag voor controle ontbreekt. Waar de strafbare vormen van prostitutie toch al de neiging hebben zich te nestelen in de niet of moeilijker te controleren sectoren van de prostitutie, achtte de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dit een verontrustende constatering, met mogelijk negatieve gevolgen voor de bestrijding van mensenhandel.

In een onderhoud met de toenmalige burgemeester Patijn bleek dat er geen inhoudelijk verschil van mening was, doch dat er verschillende inzichten bestonden in de volgorde van de aanpak van de geschetste problematiek. De door Amsterdam gemaakte keuze werd evenwel niet principieel genoemd en een herziening daarvan zou met grote welwillendheid worden overwogen tijdens een hernieuwde bespreking in de driehoek. Kennelijk heeft die bespreking niet tot een andere keuze aanleiding gegeven, aangezien tot op heden de Amsterdamse APV niet voorziet in een vergunningplicht voor escortbedrijven.

Defensie

Vrij algemeen wordt gesteld dat in gebieden waar grote contingenten van de krijgsmacht aanwezig zijn, prostitutie in omvang toeneemt. Vanwege de onderlinge verwevenheid van mensenhandel en prostitutie richt de aandacht van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zich derhalve ook op dit terrein. Mede naar aanleiding van een aantal mislukte pogingen van ECPAT-Nederland en DCI-Nederland om het onderwerp mensenhandel, maar met name misbruik van minderjarigen door (Nederlandse) militairen, op de agenda van Defensie te krijgen, heeft de Nationaal Rapporteur contact gezocht met dit ministerie. Het doel van dit contact was Defensie te bewegen in haar

initiële, maar ook in haar specifieke opleidingsprogramma's, aandacht te besteden aan het fenomeen mensenhandel. Dit zou militairen, met name de militairen die worden uitgezonden voor (korte) missies in het buitenland, bewust moeten maken van het bestaan en de gevaren van het fenomeen, maar ook van de mogelijkheden geconstateerd misbruik aan te pakken.

Vertegenwoordigers van de defensiestaf gaven tijdens een ontmoeting aan dat voor en tijdens missies weliswaar wordt gewezen op de gevaren van prostitutie, doch dat zij de noodzaak om daarbij specifiek aandacht te besteden aan (vormen van) mensenhandel niet onderschrijven. De aard en duur van buitenlandse missies is, aldus Defensie, dusdanig, dat de mogelijkheid voor Nederlandse militairen om betrokken te raken bij misstanden in de vorm van gedwongen prostitutie of prostitutie van minderjarigen, vrijwel uitgesloten is. Er doen zich, blijkens het ontbreken van signalen daarvan bij de 'militaire intelligence dienst', ook nauwelijks tot geen zaken voor, aldus Defensie. Het structureel opnemen van het onderwerp mensenhandel in het opleidingsprogramma zal dus niet overwogen worden. Teneinde enigszins tegemoet te komen aan het pleidooi voor aandacht voor het onderwerp, werd wel toegezegd de mogelijkheden te bezien om in de bestaande cursus *Ethiek en Krijgsmacht* het onderwerp gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen aan de orde te stellen.

Training opsporingsambtenaren

Op uitnodiging van de politie Rotterdam werd door een medewerker van het Bureau NRM een door hen ontwikkelde cursus als toehoorder bijgewoond. Doel van deze cursus is het trainen van opsporingsambtenaren in het verhoord worden voor (en door) de rechtbank. Vanwege de vele interessante opsporingstechnische vragen die zich specifiek in mensenhandelzaken kunnen voordoen, en de wijze waarop de advocaat van verdachte daarop kan inspelen in de bevraging van opsporingsambtenaren als getuigen, is de training gebaseerd op een dergelijke casus. De training bestaat uit een dag theoretisch onderwijs, gevolgd door twee zittingsdagen in een oefenrechtbank, waar de feitelijke training in het verhoord worden plaatsvindt door simulatie van een zitting. De nadruk ligt daarbij op het verhoor door de advocaat van de verdachte. Houding ter zitting, consistentie van het relaas en correcte en afdoende beantwoording van vragen ten behoeve van de waarheidsvinding staan daarbij centraal. De cursus bestaat al enkele jaren - met een telkenmale wisselende casus - , maar de behoefte aan training op dit specifieke punt is en blijft erg groot, gezien de steeds striktere toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel²⁸ in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Daardoor worden opsporingsambtenaren steeds vaker

²⁸ Het onmiddellijkheidsbeginsel vereist dat - binnen de marges van het mogelijke - alle belastende en ontlastende stukken (processen-verbaal, rapporten etc.) ter terechtzitting worden voorgelezen, althans dat de inhoud daarvan wordt medegedeeld, opdat de verdachte steeds tenminste de gelegenheid heeft gehad zich over dat materiaal uit te laten en voor zijn belangen ten overstaan van de rechter op te komen (Van Bemmelen & Van Veen, 1989). In de (Europese) jurisprudentie wordt dit beginsel in toenemende mate uitgelegd in die zin dat het betreffende materiaal ter terechtzitting door de bron ervan moet worden gepresenteerd of toegelicht. Dit betekent in de praktijk dat verklaringen van beambten, getuigen en deskundigen vaak ter terechtzitting, zo mogelijk in aanwezigheid van de verdachte, worden afgenomen, anders dan waar dit in Nederland te doen gebruikelijk veelal vooraf gebeurt tijdens het opsporingsonderzoek en wordt volstaan met het inbrengen ter terechtzitting van de schriftelijke neerlegging daarvan.

opgeroepen ter zitting om een verklaring af te leggen. De cursus wordt inmiddels op verzoek in meerdere politieregio's aangeboden.

3.7 Nationaal rapporteurs in andere landen

De Haagse Verklaring beveelt alle landen van de EU, en ook de kandidaat-lidstaten, aan nationaal rapporteurs mensenhandel aan te stellen. Tot op heden heeft deze aanbeveling echter niet veel resultaat gehad. Voor zover bekend, zijn België en Zweden de enige andere landen die de rapportagetaak op het gebied van mensenhandel op enigerlei wijze ook geregeld hebben, zij het op andere wijze dan in Nederland het geval is.

In België is het *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding* sinds 1995 (dus al ruim voor de Haagse Verklaring) belast met 'de stimulering, coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel'.²⁹ In deze hoedanigheid maakt het Centrum jaarlijks een onafhankelijk en publiek evaluatierapport op. Inmiddels zijn vier van dit soort jaarverslagen verschenen over mensenhandel (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 1998, 1999, 2000, 2001). Andere taken van het Centrum zijn: het voeren van het secretariaat van de zogeheten Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de internationale mensenhandel en coördinatie van de samenwerking tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers. Voorts heeft het Centrum de mogelijkheid zich, in eigen naam en in naam van de slachtoffers, burgerlijke partij te stellen in rechtszaken inzake mensenhandel. De brede taakstelling van het Centrum is terug te zien in de jaarlijkse rapportages. Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan het beleid en de jurisprudentie op het gebied van mensenhandel, aan slachtofferbeleid en aan de opvangcentra voor slachtoffers, aan activiteiten van de verschillende departementen, aan de situatie in verschillende steden en gerechtelijke arrondissementen en aan wat men in België 'specifieke domeinen' noemt, zoals minderjarigen in de mensenhandel, uitbuiting van buitenlandse voetballertjes, strijd tegen het sekstoerisme en uitbuiting van huishoudpersoneel bij personen met 'een diplomatiek statuut'.³⁰

In Zweden is bij regeringsbesluit van december 1997 bepaald dat *Rikskriminalpolisen*, oftewel de 'National Police Board', internationaal aanspreekpunt is aangaande mensenhandel, en dat deze politie-afdeling ook de taak heeft aan de regering jaarlijks rapport uit te brengen over vrouwenhandel.³¹ Vanaf 1999 zijn diverse rapporten verschenen (waaronder *Rikskriminalpolisen*, 1999; 2000; 2001 en - in Engelse vertaling -

²⁹ Koninklijk Besluit betreffende de opdracht en de bevoegdheid van het Centrum (16 juni 1995, art. 2).

³⁰ Naast de taken op het gebied van de bestrijding van mensenhandel heeft het Centrum - tot uitdrukking komend in zijn benaming - van oorsprong ook taken op het gebied van racismebestrijding, vreemdelingenrecht en migratie, bestrijding van discriminatie en het nastreven van gelijke kansen.

³¹ In Zweden hanteert men de term 'vrouwenhandel', waaronder ook handel in minderjarige meisjes wordt begrepen. Deze sekse-specifieke aanduiding geeft geen problemen, omdat er tot op heden geen gevallen gesignaleerd zijn van handel in minderjarige jongens of in mannen (aldus schriftelijke communicatie van mevrouw Wahlberg, Kriminapolisen).

National Criminal Investigation Department 1999; 2001). In de rapportages wordt zowel ingegaan op internationale contacten en activiteiten (zoals Europol-bijeenkomsten en een overleg van de Baltische staten) als op de situatie in de verschillende Zweedse regio's voor wat betreft de opsporing en vervolging van mensenhandel.

Tot op heden hebben, naast Nederland, dus alleen België en Zweden een instituut dat enigszins vergelijkbaar is met het instituut nationaal rapporteur zoals dat in de Haagse Verklaring werd aanbevolen en door Nederland werd gerealiseerd. Vanuit diverse landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Italië, is echter wel aangegeven dat er belangstelling bestaat voor de aanstelling van een dergelijke functionaris, of dat men de aanstelling van een nationaal rapporteur overweegt.

4 Slachtoffers van mensenhandel

4.1 Inleiding

Mensenhandel werd in de vorige hoofdstukken al aangeduid als een ernstige schending van de mensenrechten en van de persoonlijke integriteit van het slachtoffer. De geestelijke en lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers worden op grove wijze geschonden door de uitbuiting en exploitatie waaraan zij bloot staan. Wie zijn die slachtoffers en waar komen zij vandaan? Wat zijn hun achtergrondkenmerken en hoe zijn zij ten prooi gevallen aan de handelaars? En, niet in de laatste plaats, om welke aantallen gaat het?

In dit hoofdstuk staan deze vragen centraal. Eerst worden aan de hand van een aantal criteria slachtoffers van mensenhandel onderscheiden (§ 4.3). Daarnaast wordt enige informatie gegeven over aantallen slachtoffers, gerelateerd aan hun herkomst (§ 4.3.1). Dit betreft informatie, gebaseerd op de al eerder genoemde registratie door de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). De daaruit voortkomende gegevens worden vervolgens beschouwd in relatie tot cijfermatig materiaal dat is verkregen uit een inventarisatie door het Bureau NRM onder hulpverleningsinstellingen in Nederland.

Verder komen in dit hoofdstuk aan de orde de kenmerken van de ronsel-, dwang- en controlemethoden die worden gebruikt jegens slachtoffers, teneinde hen in Nederland in de prostitutie te brengen en hen vervolgens onder invloed en controle van de handelaar te houden (§ 4.4). De daarbij gehanteerde werkwijzen en systematieken worden beschreven en gerelateerd aan kenmerken van slachtoffers van mensenhandel die hen daarvoor specifiek ontvankelijk maken. Op een tweetal specifieke vormen van werving, de loverboy-methode en het misbruik van de AMA-procedure, wordt apart ingegaan (§ 4.4.2).

Voorts wordt in relatie tot het bovenstaande aandacht besteed aan mannelijke slachtoffers van mensenhandel.

Tevens is een paragraaf gewijd aan het gebruik van de B-9 regeling door slachtoffers, alsmede aan de aangiftebereidheid (§ 4.5). Enige recente internationale ontwikkelingen staan vermeld in paragraaf 4.6. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van geconstateerde en aangereikte knelpunten in relatie tot slachtoffers van mensenhandel (§ 4.7).

Alvorens op de aangegeven onderwerpen in te gaan, wordt een korte beschrijving gegeven van de opzet en aanpak van de hierboven genoemde door het Bureau NRM gehouden inventarisatie onder hulpverleningsinstellingen (§ 4.2). Hieruit kwam additionele inhoudelijke en cijfermatige informatie naar voren met betrekking tot (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, die in onderhavig hoofdstuk is verwerkt. De op de hulpverleningsinstellingen betrekking hebbende informatie die uit de inventarisatie naar voren kwam is te vinden in Hoofdstuk 6.

4.2 De inventarisatie onder hulpverleningsinstellingen

4.2.1 Doelstelling

Veel organisaties zijn actief op het gebied van hulpverlening aan en belangenbehartiging van slachtoffers van mensenhandel, of komen met hen in aanraking. Hoofdstuk 6 bevat hiervan een beschrijving. Omdat niet al deze instellingen zijn 'aangesloten' bij de daar beschreven integratienetwerken en ook niet alle instellingen contacten met slachtoffers melden bij de STV, werd door het Bureau NRM een inventarisatie verricht onder hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties die mogelijk contact hebben met slachtoffers van mensenhandel. Dit teneinde zicht te krijgen op onder meer aantallen slachtoffers en hun kenmerken, aantallen slachtoffers die niet ter kennis van de STV worden gebracht,¹ maar ook op mogelijke verschuivingen ten gevolge van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en op knelpunten in de hulpverlening.

4.2.2 Onderzoekspopulatie, onderzoeksgroep en respons

De *onderzoekspopulatie*² bestond uit alle (destijds bij het Bureau NRM bekende) Nederlandse hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties die, gezien de aard van hun werkzaamheden, in aanraking zouden kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel. In totaal zijn 155 van dergelijke instellingen (waaronder opvanginstellingen, GGD's en huiskamerprojecten voor prostituees) benaderd met het verzoek om aan de inventarisatie mee te werken door het invullen van een vragenlijst. Dit leverde van 77 instellingen een ingevulde vragenlijst op. Deze 77 instellingen vormen samen de *onderzoeksgroep*. In totaal 78 instellingen werkten - ook na telefonisch rappel - niet mee, hetgeen een respons van 50% betekent. Gezien de aanzienlijke non-respons (eveneens 50%) en het feit dat de redenen om niet aan de inventarisatie mee te werken in de meeste gevallen niet bekend zijn,³ kunnen de hierna gepresenteerde gegevens daaruit niet als representatief, maar alleen als indicatief worden beschouwd. Daar komt nog bij dat van de onderzoeksgroep maar 59 instellingen aangeven in het onderzoeksjaar (2000) contact te hebben (gehad) met slachtoffers van mensenhandel. Van die 59 instellingen houden er daarenboven 53 (90%) een of andere vorm van registratie bij.⁴ In slechts 39 (74%) van deze registraties kunnen slachtoffers van mensenhandel als aparte categorie worden onderscheiden; voor de overige registraties is dat niet het geval. Deze gegevens moeten bij lezing van de in navolgende paragrafen opgenomen cijfermatige informatie in het achterhoofd gehouden worden.

¹ Dit is mede van belang voor de planning van de verdere onderzoeksactiviteiten van het Bureau NRM. Een van de vragen waar BNRM voor staat is of - waar het gaat om het verkrijgen van meer zicht op de slachtoffers van mensenhandel - kan worden volstaan met analyse van informatie uit de registratie van de STV, of dat daarvoor aanvullende gegevensverzameling nodig is.

² De onderzoekspopulatie bestaat uit alle eenheden (in dit geval instellingen) waarover men op basis van het onderzoek uitspraken zou willen doen.

³ Een mogelijke reden is dat er geen contacten zijn met slachtoffers van mensenhandel, maar ook redenen van geheel andere aard zijn denkbaar.

⁴ Het merendeel van deze instellingen gebruikt het geautomatiseerde registratiesysteem van de Federatie Opvang: Klimop. Veertien instellingen gebruiken een eigen ontwikkelde registratiemethode en drie gebruiken een andere bestaande vorm van geautomatiseerde registratie.

4.2.3 De vragenlijst

De ten behoeve van de inventarisatie opgestelde vragenlijst bevatte in totaal 21 vragen over (contacten met) prostituees en slachtoffers van mensenhandel. De meeste vragen hadden betrekking op het kalenderjaar 2000.

Om ervan verzekerd te zijn dat de respondenten onder ‘mensenhandel’ het in art 250a Sr. (250^{ter} Sr.) beschreven delict zouden verstaan, werd het delict in de toelichting op de vragenlijst in die zin omschreven. Voorts werd in deze toelichting expliciet vermeld dat de lijst niet alleen betrekking heeft op buitenlandse, maar ook op mogelijke Nederlandse slachtoffers.

In de lijst werd gevraagd naar zowel kwalitatieve als meer cijfermatige gegevens. Bekend was dat sommige instellingen hun (hulpverlenings)contacten registreren en dat andere niet aan registraties doen. Bij het ontwerp van de vragenlijst werd rekening gehouden met dit gegeven, door de respondenten te vragen aan te geven hoe zij aan de opgegeven aantallen waren gekomen: door schattingen of via registratie. In het laatste geval is de betrouwbaarheid van het antwoord naar verwachting groter.⁵

4.3 Slachtoffers van mensenhandel onderscheiden

Slachtoffers van mensenhandel zijn niet te duiden als één homogene groep, met vaststaande karakteristieken. Achter ieder slachtoffer gaat een heel verhaal schuil, waarin persoonlijke omstandigheden, leefomgeving en persoonlijkheid van het slachtoffer een rol spelen.⁶

Teneinde toch uitspraken te kunnen doen over slachtoffers van mensenhandel in het algemeen, worden in het navolgende enkele criteria beschreven, op basis waarvan slachtoffers van mensenhandel kunnen worden onderscheiden. Meer specifiek wordt in onderhavige paragraaf nader ingegaan op land of regio van herkomst, sekse en leeftijd (meerderjarig of minderjarig). Wanneer deze criteria, die (mede) zijn gerelateerd aan de delictsbestanddelen van art. 250a Sr. en aan de doelstellingen van het Nederlandse prostitutiebeleid na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, aan nadere beschouwing worden onderworpen, ontstaat een concreter beeld van de samenstelling en de gemeenschappelijke elementen in de achtergronden van de slachtoffergroep.

Deze paragraaf bevat ook cijfermatige gegevens met betrekking tot voornoemde criteria. Als uitgangspunt voor deze gegevens is genomen de registratie door de STV van aldaar aangemelde, in Nederland aangetroffen, (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast wordt soortgelijke informatie gepresenteerd, die uit de door het Bureau NRM

⁵ Waar organisaties niet hebben aangegeven of het antwoord op een schatting berust of op registratiegegevens, is er van uit gegaan dat het een schatting betrof.

⁶ In de onderhavige rapportage worden geen casusbeschrijvingen gepresenteerd. In veel publicaties zijn deze wel te vinden. Zie bijvoorbeeld Van Dijk c.s. (2000); Pearson (2001a) en voor cases die betrekking hebben op minderjarige slachtoffers van mensenhandel, Oviave & Iyare (1999), alsmede het eind 2001 verschenen landenrapport over Nederland naar aanleiding van het onderzoek van de ECPAT Europe Law Enforcement Group over kinderhandel naar de EU (Wolthuis & Blaak, 2001). Voorts maakt Stop Traffic vrijwel dagelijks melding van concrete cases via haar elektronische berichtgeving (www.stop-traffic.org).

uitgezette inventarisatie is verkregen. Hoewel door de STV naar eigen zeggen op vele fronten informatie wordt verzameld met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel, is over de laatste jaren in de vorm van overzichten alleen informatie beschikbaar over de herkomst van slachtoffers. Het ontbreken van een geautomatiseerde registratiemethode is daaraan wellicht debet.

4.3.1 Herkomst

Bij mogelijk slachtofferschap van mensenhandel speelt de factor 'land van herkomst' een belangrijke rol. Het land van herkomst bepaalt immers de omgeving waarin betrokkene is opgegroeid, de sociale en economische structuren en de cultureel bepaalde waarden- en normenpatronen die haar beïnvloeden. Dergelijke omstandigheden zijn, zoals reeds in paragraaf 1.6 aangegeven, als push- en pull-factoren in veel gevallen mede reden waarom mensen slachtoffer worden van mensenhandel.

Gegevens STV

Slachtoffers van mensenhandel, die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn of waren, komen uit praktisch alle delen van de wereld, waaronder - en niet in de laatste plaats - uit Nederland zelf. In de STV-registratie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland wordt onderscheid gemaakt naar land van herkomst van de aangemelde slachtoffers. Gegroepeerd naar regio (in een enkel geval naar land) levert dat het in Tabel 4.1 weergegeven overzicht op.

Tabel 4.1 Registratiegegevens inzake aanmeldingen van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel over de periode 1992-2000

Regio/land	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totaal
Centraal- en Oost-Europa	31 (44%)	55 (63%)	115 (69%)	125 (78%)	77 (64%)	117 (65%)	131 (57%)	123 (43%)	134 (39%)	908 (55%)
Afrika	5 (7%)	5 (6%)	8 (5%)	2 (1%)	13 (11%)	21 (12%)	45 (20%)	79 (28%)	101 (30%)	279 (17%)
Azië	12 (17%)	10 (11%)	13 (8%)	5 (3%)	14 (12%)	14 (8%)	15 (7%)	26 (9%)	26 (8%)	135 (8%)
Latijns-Amerika + Caraïben	17 (24%)	18 (20%)	25 (15%)	19 (12%)	5 (4%)	10 (6%)	24 (11%)	15 (5%)	7 (2%)	140 (9%)
Nederland	2 (3%)	- (-)	3 (2%)	4 (3%)	7 (6%)	8 (4%)	13 (6%)	13 (5%)	25 (7%)	75 (5%)
Midden-Oosten	- (-)	- (-)	1 (1%)	2 (1%)	- (-)	- (-)	- (-)	3 (1%)	2 (1%)	8 (0%)
West-Europa (excl. NL)	3 (4%)	- (-)	1 (1%)	2 (1%)	3 (2%)	1 (1%)	- (-)	6 (2%)	1 (0%)	17 (1%)
Onbekend	- (-)	- (-)	- (-)	2 (1%)	2 (2%)	9 (5%)	- (-)	22 (8%)	45 (13%)	80 (5%)
Totaal aantal aangemelde slachtoffers	70 (99%) ⁷	88 (100%)	166 (101%)	161 (100%)	121 (101%)	180 (101%)	228 (101%)	287 (101%)	341 (100%)	1642 (100%)

Bron: Stichting Tegen Vrouwenhandel, 2001

⁷ Door afronding sommen getallen niet in alle gevallen tot 100%.

Uit de tabel blijkt dat het aantal aangemelde slachtoffers verschilt per regio c.q. land van herkomst. Bovendien lijkt zich in de loop der jaren een aantal verschuivingen te hebben voorgedaan.⁸

Centraal- en Oost-Europa is, in de periode 1992 tot en met 2000, de regio waar de meeste, in Nederland aangetroffen en bij de STV aangemelde, slachtoffers vandaan komen. De belangrijkste herkomstlanden in deze regio zijn Bulgarije, Tsjechië, Polen, Rusland, Oekraïne, Litouwen en Roemenië. In het percentage Centraal- en Oost-Europese slachtoffers is, na een aanvankelijke toename tot 1996, de laatste vijf jaren een daling te constateren. Het absolute aantal slachtoffers uit Centraal- en Oost-Europa is in dezelfde periode (afgezien van het jaar 1996) evenwel niet extreem veel toe- of afgenomen. De procentuele daling van het aantal uit Centraal- en Oost-Europa afkomstige slachtoffers ten opzichte van het totale aantal slachtoffers is grotendeels verklaarbaar door het gestegen *totale* aantal slachtoffers. Uit de tabel blijkt dat deze totale groei voor een aanzienlijk deel is veroorzaakt door de toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers van mensenhandel. Het aantal Afrikaanse slachtoffers is namelijk sinds 1992, maar met name vanaf 1996, in alle opzichten (zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het totale aantal slachtoffers) sterk gestegen. De groep Afrikaanse slachtoffers bestaat voor het grootste deel uit Nigerianen en - in mindere mate - uit slachtoffers uit Malawi en Siërra Leone.

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat afkomstig is uit Latijns-Amerika (inclusief de Caraïben) is sinds 1992 - met een uitzondering in 1998 en in beperkter mate in 1999 - gestaag afgenomen. Belangrijkste herkomstlanden in deze regio zijn de Dominicaanse Republiek en - in iets mindere mate - Colombia.

Het aantal aangemelde slachtoffers afkomstig uit Azië vertoont daarentegen de laatste jaren een stijgende trend. Tot het jaar 1998 kwamen de Aziatische slachtoffers voornamelijk uit Thailand; daarna werden nog slechts sporadisch Thaise slachtoffers bij de STV gemeld. Ook het aantal Filippijnse slachtoffers is, na zes geregistreerde slachtoffers in 1992, gedaald tot één à twee slachtoffers per jaar in de daarop volgende jaren. Vanaf 1997 is echter wel een sterke toename waarneembaar van het aantal slachtoffers uit China. Het is voornamelijk deze toename die de stijgende lijn veroorzaakt in het aantal uit Azië afkomstige slachtoffers.

Gezien de zeer geringe aantallen slachtoffers afkomstig uit het Midden-Oosten, lijken de slachtoffers uit die regio op zichzelf staande, incidentele gevallen te zijn. De grootste groep onder hen vormen de Turkse slachtoffers, waarvan er in de periode 1992 tot en met 2000 in totaal vijf bij de STV zijn aangemeld, waarvan drie in het jaar 1999.

⁸ De politieke Beleids- en Adviesgroep Mensenhandel (PBAM) onderscheidt in haar publicatie (PBAM, 1998) reeds vier 'periodes' betreffende handel in vrouwen in de afgelopen eeuw. Rond de eeuwwisseling betrof het handel tussen West-Europese landen. In de jaren '50 werden Europese vrouwen verhandeld naar Arabische en Afrikaanse landen. Vanaf eind jaren '70 kwamen vrouwen uit derde wereldlanden in Europa in de prostitutie terecht. Aanvankelijk waren het voornamelijk vrouwen uit Aziatische landen als Thailand en de Filippijnen, vanaf begin jaren '80 ook Latijns-Amerikaanse vrouwen (Colombia en de Dominicaanse Republiek) en later ook West-Afrikaanse vrouwen (uit Ghana en Nigeria). In de vierde periode, sinds begin jaren '90 kwamen veel vrouwen uit Centraal- en Oost-Europa en de Baltische staten in Nederland in de prostitutie werken. Onderhavige paragraaf geeft een iets ander beeld te zien.

Het aantal Nederlandse slachtoffers is in absolute aantallen door de jaren heen groter geworden en vertoont in toenemende mate een stijgende trend. Ook in verhouding tot het totale aantal slachtoffers is het aantal Nederlandse slachtoffers duidelijk gestegen.

Gegevens uit de BNRM-inventarisatie

De cijfermatige gegevens uit de STV-registratie over totale aantallen (mogelijke) slachtoffers, gegroepeerd naar regio van herkomst, verschillen aanzienlijk van soortgelijke gegevens verkregen uit de door het Bureau NRM gehouden inventarisatie. Deze gegevens zijn weliswaar enkel beschikbaar over het jaar 2000 (de inventarisatie beperkte zich tot dat jaar) en niet uitgesplitst naar regio van herkomst (doch slechts verdeeld in twee categorieën, namelijk slachtoffers van Nederlandse en van niet-Nederlandse herkomst), maar desalniettemin komt daaruit een aanzienlijk hoger aantal slachtoffers naar voren dan uit de STV-registratie.

De uit de STV-registratie blijkende informatie over de algemene tendens in de herkomst van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel wordt door de hulpverlenende instanties, blijkens de inventarisatie, onderschreven. Ook zij gaven namelijk aan dat het merendeel van de slachtoffers waarmee zij contact hadden uit Centraal- en Oost-Europa afkomstig was, waarbij vooral landen als Bulgarije, Roemenië en Rusland, maar ook Tsjechië, Oekraïne en Polen, veel werden genoemd. Met betrekking tot de andere onderscheiden regio's werd Nigeria frequent als bronland genoemd. Slechts in beperkte mate werden slachtoffers afkomstig uit Azië - in het voorkomende geval met name uit China en de Filippijnen - en uit Zuid- en Midden-Amerika - met name de Dominicaanse Republiek - vermeld.

In Tabel 4.2 is een overzicht opgenomen van de in de inventarisatie opgegeven aantallen slachtoffers waarmee de responderende hulpverleningsinstanties in het jaar 2000 contact hebben gehad, onderverdeeld in slachtoffers van Nederlandse en van niet-Nederlandse herkomst.

Tabel 4.2 *Het aantal slachtoffers waarmee Nederlandse hulpverlenende organisaties in 2000 in contact zijn gekomen⁹*

<i>Herkomst slachtoffer</i>	<i>Schatting</i>	<i>Registratie</i>	<i>Totaal</i>
Niet-Nederlands	222	248	470
Nederlands	70	68	138
<i>Totaal</i>	292	316	608

Uit Tabel 4.2 blijkt dat de instellingen aangaven in het jaar 2000 contact te hebben gehad met in totaal 608 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Daarvan waren er 138 van Nederlandse herkomst en 470 van niet-Nederlandse herkomst. Blijkens de registratie van de STV zijn in 2000 echter slechts 25 Nederlandse en 316 niet-Nederlandse slachtoffers bij de STV aangemeld. Tussen deze aantallen zitten dus grote verschillen, die op zijn minst opmerkelijk te noemen zijn. Dat geldt zeker voor de aantallen Nederlandse slachtoffers, nu zelfs het aantal door de hulpverleningsinstanties *geregistreerde* slachtoffers de in de STV-registratie genoemde aantallen al ver overstijgt.

⁹ Van de 77 responderende instellingen hebben 59 instellingen feitelijk contact gehad met slachtoffers. Deze instellingen gaven door schatting en op basis van door hen bijgehouden registraties aan met hoeveel slachtoffers ze in 2000 contact hebben gehad.

Drie mogelijke verklaringen zijn voor deze verschillen te geven. Op de eerste plaats kan er in de BNRM-inventarisatie sprake zijn van dubbeltellingen, daar waar (vermoedelijke) slachtoffers met meerdere hulpverleningsinstanties contact hebben gezocht en zij op meerdere plaatsen zijn geregistreerd of in de schatting zijn meegenomen. Voorts geven hulpverleningsinstanties, zoals bijvoorbeeld de huiskamerprojecten op de tippelzones, aan dat zij ook wel slachtoffers aantreffen die in een dwangsituatie verkeren zonder dat dit bij de politie bekend is. De slachtoffers in deze situatie worden meestal nog niet bij de STV aangemeld en daar dus ook niet geregistreerd.¹⁰ Volgens informatie van de STV worden veel slachtoffers namelijk pas bij haar aangemeld als zij daadwerkelijk aangifte van mensenhandel hebben gedaan. En dat laatste gebeurt blijkens de inventarisatie in een niet onaanzienlijk aantal gevallen om uiteenlopende redenen niet (zie nader § 4.5). Een derde reden zou kunnen zijn dat sommige hulpverleningsinstanties slachtoffers überhaupt niet aanmelden bij de STV. Een aantal hulpverleningsinstanties (een kleine 14%) geeft in de inventarisatie namelijk aan geen contacten te onderhouden met de STV. Een ruime meerderheid - namelijk 51 van de betreffende 59 instellingen die contact hebben (gehad) met slachtoffers van mensenhandel, oftewel 86% - heeft naar eigen zeggen wel contact met de STV. Ook voor zover er wel contact bestaat tussen hulpverleningsinstellingen en de STV is dat overigens geen volkomen zekerheid dat dit ook de aanmelding en daaruit voortvloeiende registratie betreft. Er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van contact, uitsluitend in het kader van advies- en consultvragen aan de STV. Van Dijk en De Savornin Lohman (2000, pp. 12-13) spreken in dit verband van 'ruis' in de registratie van de STV.

De conclusie naar aanleiding van het bovenstaande kan dan ook niet anders luiden dan dat centrale registratie door de STV geen landelijke dekking kent. Dit komt overeen met het beeld dat de STV zelf geeft van de eigen registratiegegevens. In 1999 schreef de STV daarover: "De registratiegegevens van de STV kunnen niet absoluut geïnterpreteerd worden. Zij geven geen realistisch beeld van de aard en omvang van vrouwenhandel in Nederland. Voor aanmeldingen is de STV afhankelijk van derden; veelal beroepsgroepen en particulieren. De mate van signalering door deze beroepsgroepen en particulieren is dan ook van wezenlijk belang. Evenals de bekendheid en de toegankelijkheid van de STV. Uit gesprekken met vrouwen blijkt dat zij doorgaans nog wel 1 of enkele andere vrouwen kennen die het (vermoedelijke) slachtoffer van vrouwenhandel zijn, die niet bij de STV zijn aangemeld. De aantallen zoals hierboven vermeld kunnen dan ook op zijn minst verdubbeld worden. Zelfs dan - een verdubbeld totaal, ongeveer 600 - betreft het waarschijnlijk een topje van de ijsberg." (STV, 1999).

Het überhaupt niet aanmelden van slachtoffers bij de STV zou met name een verklaring kunnen zijn voor het aanmerkelijke verschil tussen de bij STV geregistreerde en de door de hulpverleningsinstellingen opgegeven aantallen *Nederlandse* slachtoffers. Wellicht dat het voor politie en hulpverlening niet altijd duidelijk is dat de STV alle slachtoffers van mensenhandel tot haar taakgebied rekent, ongeacht herkomst of nationaliteit, en dat dus ook Nederlandse slachtoffers van mensenhandel bij de STV aangemeld kunnen worden. Een verplichting tot melding bij de STV van Nederlandse slachtoffers, in lijn met de in de

¹⁰ Registratie bij de STV vindt plaats op het moment dat de politie een prostituee aantreft, ten aanzien van wie een (gering) vermoeden bestaat dat zij slachtoffer is van mensenhandel. De politie wordt geacht daarvan melding te doen bij de STV. Dat kan rechtstreeks gebeuren, maar ook via de hulpverleningsinstelling waar het slachtoffer wordt ondergebracht.

B-9 regeling vastgelegde verplichte aanmelding van buitenlandse slachtoffers, is er op dit moment evenwel niet.

4.3.2 Sekse

Eerder werd al aangegeven dat slachtoffers van mensenhandel die in de prostitutie terecht komen meestal van het vrouwelijke geslacht zijn. Hoewel de in Hoofdstuk 1 genoemde push-factoren als armoede, gebrek aan toekomstperspectieven en negatieve omgevingsfactoren (bijvoorbeeld oorlog, onveiligheid of milieuvervuiling) objectief gezien in gelijke mate gelden voor mannen en vrouwen, is de negatieve invloed daarvan op vrouwen in de praktijk vaak groter. Dit hangt in veel gevallen samen met de (marginale) positie die een vrouw in bepaalde culturen in de samenleving inneemt, alsmede met de zorgtaken voor familie en gezin, die in veel landen (vrijwel uitsluitend) op de schouders van de vrouw rusten.¹¹

Vrouwen als slachtoffer

Een door Wijers en Lap-Chew (1999) gegeven verklaring voor het grote aantal vrouwen dat bereid is om in het buitenland te gaan werken - en daardoor bloot staat aan de gevaren van mogelijke uitbuiting - is de zogenoemde feminisering van migratie (zo ook: IOM, 1996). Vrouwen zijn in veel (arme) landen lager of helemaal niet opgeleid en hebben daardoor minder kansen op de arbeidsmarkt. Zij zijn bovendien de eersten die hun baan verliezen als het economisch slechter gaat.¹² Deze ongunstige positie versterkt de aandrang om het geluk in het buitenland te beproeven, zeker wanneer er daarnaast nog sprake is van versterkende factoren, samenhangende met de rol en de positie van de vrouw in de samenleving.¹³ De in Hoofdstuk 1 genoemde pull-factoren kunnen hierbij dan een drempelverlagende rol spelen.

In haar rapport over mensenhandel (1992) signaleert de Adviescommissie Mensenrechten reeds dat vrouwen zich in veel landen ten opzichte van mannen in een extra kwetsbare en achtergestelde positie bevinden, waardoor zij eerder dan mannen het slachtoffer kunnen worden van mensenhandel. Die positie kan, afhankelijk van het betreffende land en van de mate van (economische) ontwikkeling daarvan, religieuze of meer traditionele achtergronden hebben. Wanneer de vrouw vanuit een dergelijke

¹¹ In het kader van de meer algemene problematiek van de arbeidsmigratie gelden de push- en pull-factoren in beginsel gelijkmatig voor mannen en vrouwen. In de specifieke context van de gedwongen c.q. onvrijwillige seksuele dienstverlening is met name de invloed van die factoren in relatie tot vrouwen van belang, gezien de aard van de betreffende arbeid. Bij andere vormen van arbeid (inclusief de uitbuiting in die arbeid), waarin de sekse van betrokkene er minder of niet toe doet, spelen de in onderhavige paragraaf genoemde omstandigheden een andere rol.

¹² Dit fenomeen deed zich in sterke mate voor in de voormalige Sovjet-Republieken en de Oostbloklanden, kort na de omwentelingen die daar in de jaren negentig van de vorige eeuw plaats hadden (De Ruyver & Siron, 2001).

¹³ In dit verband is het dan ook niet vreemd dat zowel in de Haagse Verklaring uit 1997 als in de *Aanbevelingen voor een Internationale Gedragscode Vrouwenhandel, die recht doet aan vrouwen* van de (inmiddels opgeheven) Emancipatieraad (Advies nr. IV/48/96, d.d. november 1996) de noodzaak voor specifieke aandacht voor vrouwen en de versterking van hun positie wordt benadrukt, onder meer door sekse-onderscheid en -discriminatie aan te pakken, alsook door in het kader van de vrouwenhandelproblematiek uitsluitend maatregelen te nemen die de positie van vrouwen versterken.

positie daarin verandering tracht te brengen kan dat voor haar aanleiding zijn om open te staan voor de verleidingen van geboden kansen elders. Handelaren weten vaak feilloos van deze omstandigheden gebruik te maken, door vrouwen met mooie verhalen en valse beloften over te halen te opteren voor goed betaald werk en nieuwe kansen in het buitenland. Gedreven door de wil te ontsnappen aan de vaak uitzichtloze situatie waarin ze verkeert, gaat de vrouw dan op een dergelijk aanbod in. Specifiek ten aanzien van de seksindustrie geldt bovendien dat deze voornamelijk is gericht op de heteroseksuele, mannelijke prostituant. Evenzover als in elke andere bedrijfssector bepaalt de markt van vraag en aanbod namelijk wat in de prostitutiesector wordt aangeboden, waardoor er in de seksindustrie veel vraag is naar vrouwelijke prostituees.¹⁴ Die combinatie van vraag en open (moeten) staan voor kansen elders vormt een ideale voedingsbodem voor de activiteiten van mensenhandelaren en maakt dat met name voor vrouwen het gevaar van misbruik in de prostitutie op de loer ligt.

Afgezien van de situaties waarin mensenhandelaren misbruik maken van de kwetsbare en achtergestelde positie van de vrouw in de samenleving op zich en haar door verleiding, misleiding of verlokking in het buitenland in de prostitutie (trachten te) brengen, kunnen die omstandigheden een vrouw ook op meer directe wijze richting prostitutie duwen, zonder dat er voor haar een keuzemoment is geweest. Dit kan zich met name voordoen in die landen waarin vrouwen en meisjes uit traditie en/of op religieuze gronden nog als een (financiële) last en als minderwaardig ten opzicht van mannen en jongens worden beschouwd. Een dergelijke culturele omgeving, vaak in combinatie met slechte economische omstandigheden of met gevoerd overheidsbeleid (bijvoorbeeld het Chinese één-kind-beleid), kan ertoe leiden dat meisjes en jonge vrouwen door familieleden of zelfs door hun eigen ouders aan handelaren worden verkocht of verhuurd. Zo wordt voor het gezin broodnodig inkomen gegenereerd, wordt de financiële last van de opvoeding (of het uithuwelijken in combinatie met de dan te betalen bruidschat) van het meisje verlicht en kan desgewenst meer aandacht uitgaan naar de opvoeding van de zonen. Een ander voorbeeld in dit verband is de heersende (seksuele) moraal, die in veel landen onderscheid maakt tussen wat voor mannen en wat voor vrouwen toelaatbaar (seksueel) gedrag of een geaccepteerde levenswijze wordt geacht. Zo heeft in sommige culturen een vrouw, die volgens de geldende waarden en normen ontoelaatbaar seksueel gedrag heeft getoond of slachtoffer is geworden van een zedenmisdrijf,¹⁵ vaak geen andere keuze meer dan te gaan werken in de prostitutie. Met haar gedrag heeft zij namelijk, ongeacht de schuldvraag, de familie te schande gemaakt, hetgeen maatschappelijk gezien niet geaccepteerd wordt. Dit kan ertoe leiden dat een vrouw door haar eigen omgeving wordt verstoten en, teneinde in haar onderhoud te kunnen voorzien, feitelijk de prostitutie in wordt gedwongen. Gezien het haar opgedrongen etiket is dat veelal namelijk nog de enige mogelijk bron van inkomsten. Mede vanwege die opgedrongen keuze liggen misbruik en uitbuiting door anderen dan

¹⁴ Door De Rode Draad (2001, p. 20) wordt over dit marktmechanisme overigens opgemerkt dat marktwerking gelijkwaardige partners veronderstelt, maar dat daarvan, door de slechte positie van met name illegalen, geen sprake is.

¹⁵ Hierbij kan gedacht worden aan vrouwen die zijn verkracht of ongehuwd zwanger zijn geraakt, maar ook aan vrouwen die een door de ouders niet geaccepteerde relatie onderhouden (bijvoorbeeld homoseksueel of ongehuwd samenwonend).

op de loer. In een dergelijk geval kan ook een aanlokkelijk ogend aanbod voor werk in het buitenland snel in goede aarde vallen.

Voorname cultureel bepaalde invloeden kunnen ook een rol spelen wanneer de betrokken persoon woonachtig is in een ander land, waar in het algemeen andere waarden en normen gelden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Nederlandse allochtone Marokkaanse en - in mindere mate ook - Turkse vrouwen die in een streng gelovige omgeving opgroeien. Het gedrag van deze vrouwen moet voldoen aan bepaalde normen om de eer van de familie hoog te houden. Zo is het van essentieel belang dat de vrouw maagd blijft tot haar huwelijk. Het verlies van het maagdenvlies of dreigende uithuwelijking worden als twee veel voorkomende redenen genoemd waarom Marokkaanse en Turkse meisjes van huis weglopen en in handen vallen van jonge (Nederlandse) ronselaars, de zogenoemde loverboys (Bouchakour, 1996).

Tot slot is het zuivere winstmotief voor sommigen aanleiding om met name vrouwen en kinderen van het vrouwelijke geslacht gewoonweg te ontvoeren, teneinde hen in het land zelf of in een (ver) buitenland in de prostitutie te exploiteren. Push- en pull-factoren spelen in die gevallen in relatie tot het slachtoffer geen enkele rol.¹⁶

Mannen als slachtoffer

Bij prostitutie doelt men gewoonlijk op de vrouw als prostituee. Er bestaat echter - het is in onderhavige rapportage al meer gezegd - ook prostitutie door mannen en jongens.¹⁷ Over de aard en omvang van die jongensprostitutie in Nederland is evenwel vrij weinig bekend. Dit hangt ongetwijfeld samen met het dubbele taboe dat er op rust, namelijk het taboe op prostitutie en dat op homoseksualiteit, waardoor prostitués niet zo gemakkelijk over hun werk naar buiten treden. Deze vorm van prostitutie doet zich in het algemeen dan ook veel minder openlijk voor dan vrouwenprostitutie en speelt zich in veel gevallen af in het informele en zeer mobiele circuit, zoals tippelwerk op stations of in parken en escort. Daar zijn weinig controle mogelijkheden voor officiële instanties en ook de prostitués zelf zijn erg terughoudend in hun contacten met politie en hulpverlening vanwege voormelde taboesfeer. Het feit dat er weinig bekend is over jongensprostitutie neemt echter niet weg dat er vraag is naar mannelijke prostitués, zij het dat deze om voor de hand liggende redenen beperkter in omvang zal zijn dan die naar vrouwelijke prostituees. Het eerder genoemde marktmechanisme zorgt er vervolgens voor dat er naast vrouwelijke prostituees ook mannelijke prostitués beschikbaar zijn.

¹⁶ In die zin, specifiek met betrekking tot Albanië: OVSE-ambassadeur voor Albanië, de heer Ahrens, tijdens de conferentie Europe against Trafficking in Persons, 15-16 oktober 2001 te Berlijn.

¹⁷ In navolging van Van Gelder (1998, pp. 13-14), die aangeeft dat de gangbare term in de prostitutiewereld voor prostitutie door personen van het mannelijk geslacht *jongensprostitutie* is, zal in het navolgende deze term worden gehanteerd. Dit betekent echter niet dat de betreffende personen per se jong van leeftijd of minderjarig zijn. Het betreft hier overigens betaalde seksuele dienstverlening door mannen voor mannen. Verder kunnen mannen ook als travestiet of als transseksueel werkzaam zijn, waarbij zij ook meestal mannelijke klanten hebben (Van der Poel, 1991).

Voor de exploitatie van jongensprostitutie gelden, gezien het strafrechtelijke verbod op bepaalde vormen van exploitatie, dezelfde vereisten als ten aanzien van het aanbieden van vrouwelijke prostitutees: louter op basis van vrijwilligheid en enkel voor zover de prostitué meerderjarig is. Is dat niet het geval, dan is er (in beginsel) sprake van mensenhandel. Ook dienen mannelijke prostitués afkomstig te zijn uit een van de EER-landen, dan wel dienen zij te beschikken over een werkvergunning. Wordt aan deze voorwaarde niet voldaan, dan kan dat eveneens duiden op mensenhandel.

Over de achtergrond van mannen die in de prostitutie terecht komen en de redenen waarom dat gebeurt bestaan zeer uiteenlopende beweringen. Van Gelder (1998) deed veldonderzoek naar het fenomeen jongensprostitutie in Nederland. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de meeste mannen uit vrije wil als prostitué zijn begonnen en ook vrijwillig doorwerken, hetgeen betekent dat zij in beginsel niet als slachtoffer van mensenhandel zijn aan te merken. Bijna de helft van de door Van Gelder ondervraagde personen is voor het 18^e levensjaar in de prostitutie begonnen. Omdat evenwel het gros van hen als zelfstandige zou werken, is dat naar de letter van de wet ook geen mensenhandel (namelijk geen exploitatie van prostitutie door een ander). Ten aanzien van ook minderjarigen geldt immers dat 'slechts' exploitatie in de prostitutie door een ander naar de huidige omschrijving in art. 250a Sr. als mensenhandel kan worden bestempeld.¹⁸ Korf, Nabben & Schreuders (1996, p. 93) constateren in het door hen verrichte onderzoek onder Roemeense jongensprostitués dat hun opleidingsniveau weliswaar varieert, maar dat het door de bank genomen zeker geen slecht opgeleide en daardoor kansarme jongens betreft. Economische motieven blijken veelal de hoofdredenen te zijn om in Nederland in de prostitutie te gaan werken. Daarmee lijkt eigen initiatief - en dus vrijwilligheid - in de keuze voor prostitutiewerk ook bij deze jongens voorop te staan. De onderzoeksgroepen in beide onderzoeken betroffen overigens met name jongens die niet vanuit een gesloten seksinrichting, maar veeleer 'op straat' of vanuit ontmoetingsplaatsen, actief waren.¹⁹

Andere onderzoekers en hulpverleningsinstanties stellen daarentegen dat er zich onder de in seksinrichtingen aangetroffen mannelijke prostitués veel minderjarigen bevinden. Dit zou vaak emotioneel minder weerbare jongens uit gebroken gezinnen betreffen, die in veel gevallen van allochtone afkomst zijn (Hoogendoorn (1999) en in soortgelijke zin: ECPAT-NL (z.jr.) en Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie in Nederland (1998)). Ook discriminatie wegens seksuele geaardheid en een gebrek aan perspectieven in het land van herkomst worden als redenen genoemd waarom jongens hun kansen elders wagen. Dat zijn, in lijn met de hierboven beschreven factoren ten aanzien van vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel, indicatoren die juist weer wel kunnen duiden op een aanzienlijk kans om slachtoffer van mensenhandel te worden. Maar dergelijke achtergrondfactoren, met name de meer economisch gerelateerde daaronder, leiden niet per se tot seksuele uitbuiting en dus tot slachtofferschap. Slechte financiële omstandigheden kunnen overigens ook voor ouders aanleiding zijn om hun mannelijke

¹⁸ Wel is, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.5.3, het hebben van seks met een minderjarige strafbaar, doch dit valt niet binnen het bereik van het huidige art. 250a Sr. en is dus geen mensenhandel.

¹⁹ In soortgelijke zin de Mr. A. de Graafstichting, aangehaald in Kernteam NON (2001, p. 86).

kinderen te verkopen of te verhuren, of hen onder zeer slechte omstandigheden, die als uitbuiting kunnen worden bestempeld, te werk te (laten) stellen.

Over het algemeen wordt echter aangenomen dat het aantal mannelijke slachtoffers van mensenhandel beperkt is en dat prostitutie door mannen meestal een bewuste, en in beginsel dus vrijwillige keuze is. Geld verdienen is daarbij de belangrijkste drijfveer.

Transseksuele prostituees

Is er al weinig informatie beschikbaar over mannelijke slachtoffers van mensenhandel, over transseksuelen in de prostitutie in het algemeen en werkend onder dwang in het bijzonder is vrijwel niets bekend. Veel meer dan de constatering dat er transseksuele prostituees zijn, die voornamelijk op de tippelzones zouden werken en veelal van Zuid-Amerikaanse origine zijn, is niet bekend.²⁰ In media en krantenberichten wordt wel bericht dat Zuid-Amerikaanse transseksuelen niet alleen vanwege het geld in de prostitutie werkzaam zijn, maar specifiek ook in Nederland vanwege de medische mogelijkheden zich hier te laten 'ombouwen'. Bovendien zouden zij zich hier geaccepteerd voelen.²¹ Dat suggereert dat in elk geval de komst naar Nederland en mogelijkerwijs ook het werken in de prostitutie een eigen, vrijwillige keuze is. In een evaluatierapport uit 1995/1996 geeft Tampep (1995/1996) al aan dat de hulpverlening in Nederland meer contact zou moeten zoeken met deze groep van sekswerkers, teneinde hen een passend preventieprogramma op het terrein van seksueel overdraagbare aandoeningen te kunnen aanbieden. Deze conclusie is wellicht ook van toepassing op andere instanties en organisaties en voor andere hulpverleningsdoeleinden. Er zijn het Bureau NRM overigens geen gevallen bekend waarbij aangifte is gedaan van mensenhandel door een transseksuele prostituee.

Cijfermatige gegevens met betrekking tot mannelijke prostitués en slachtoffers

Anders dan haar naam zou kunnen doen vermoeden, beperkt de STV zich niet tot registratie van vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel. In STV-overzichten uit voorgaande jaren worden namelijk ook, zij het niet stelselmatig, aantallen mannelijke slachtoffers gegeven.²² In het in het voorgaande aangehaalde registratie-overzicht van STV uit 2001 staat evenwel geen informatie over het geslacht van de slachtoffers. Mocht daarvan al aantekening worden gemaakt, gegevens daarover zijn (op het moment van de voorbereiding van deze rapportage) niet in een toegankelijke registratie beschikbaar. Voor zover bekend wordt evenmin op andere plaatsen een landelijke registratie bijgehouden van mannelijke slachtoffers van mensenhandel. Derhalve is geen in jaren opvolgende cijfermatige informatie bekend en bestaat dus onvoldoende cijfermatig inzicht in het aantal slachtoffers van mensenhandel van het mannelijke geslacht, en evenzomin in de trends daarin.

²⁰ In deze zin onder meer Van der Helm en Van Mens (1998-1999).

²¹ "Jacht op illegale straatprostituee geopend" (Haags Straatnieuws, nr. 12 - november 2001), alsmede Vennix c.s. (2000).

²² De cijfermatige informatie van de STV over de jaren 1992, 1993 en 1994 bevat geen onderverdeling naar geslacht. In haar jaarverslag over 1995 geeft de STV aan dat van de in totaal 166 aangemelde cliënten in dat jaar er vijf van het mannelijke geslacht zijn. De cliëntregistratie over 1996 maakt geen melding van mannelijke slachtoffers, terwijl in de registratiegegevens over 1997 één man als cliënt van de STV is opgenomen. Over de jaren na 1997 ontbreekt dergelijke informatie.

Van Gelder (1998) schat het aantal mannen dat geld in de prostitutie verdient op drieduizend tot vijfduizend op jaarbasis. Afgezet tegen het geschatte aantal personen werkzaam in de Nederlandse prostitutie (20.000 - 30.000; onder meer: Van der Helm en Van Mens (1998-1999)) zou dit neerkomen op een percentage tussen de 10% en 25%. Een andere schatting (Venicz & Vanwesenbeeck, 2000) geeft aan dat van het totale aantal prostituees in Nederland ongeveer 5% man en nog eens 5% transseksueel of transgender is. Voor geen van beide getallen is evenwel een (wetenschappelijk verantwoorde) onderbouwing te geven. Is namelijk onder vrouwen de bereidheid openheid te geven over hun werk in de prostitutie al niet groot, onder mannen is die bereidheid nog beperkter, vanwege het voornoemde dubbele taboe (Terre des Hommes, 1999). Vanwege het vaak zelfstandige karakter van de dienstverlening, het informele circuit waarin wordt gewerkt en de ogenschijnlijk grote mate van bewuste keuze voor het beroep, is uit deze uiteenlopende cijfers bovendien al helemaal niets af te leiden over het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel daaronder. In hun onderzoek onder GG&GD's in Nederland, uitgevoerd onder auspiciën van EUROPAP-TAMPEP in de jaren 1998-1999, berekenen Van der Helm en Van Mens (1998-1999) het aantal mannelijke prostitueés in Nederland op 1015 en het aantal transgenders op nog eens 1003.²³ Hoewel een groot aantal van de respondenten in dit onderzoek aangaf dat ze de indruk hadden dat er sprake was van prostituees die onder druk of dwang werkzaam waren in de prostitutie, bevat het onderzoek geen cijfermatige gegevens daaromtrent. Deze opmerking van de respondenten betrof alle prostituees, ongeacht geslacht, en geeft dus evenmin meer zicht op het voorkomen en de eventuele omvang van mensenhandel onder mannelijke prostitueés (inclusief transgenders).

In de inventarisatie door het Bureau NRM werd wel specifiek gevraagd naar het geslacht van de slachtoffers van mensenhandel waarmee de hulpverleningsinstellingen contact hebben gehad in het jaar 2000. Hieruit kwam naar voren dat van de niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel (Tabel 4.2) er (naar schatting) slechts één transseksueel dan wel travestiet is. Van de Nederlandse slachtoffers is er één als man en één als transseksueel c.q. travestiet geregistreerd en voorts bevatte de schatting nog één transseksueel c.q. travestiet slachtoffer. Alle overige opgegeven slachtoffers zijn, aldus de opgave, van het vrouwelijke geslacht. Dit betekent dat nog geen 1% van de slachtoffers van mensenhandel waarmee de hulpverleningsinstanties contact hadden van het mannelijk geslacht is.²⁴

4.3.3 Leeftijd

Het (over de grens heen) in de prostitutie brengen en het exploiteren van minderjarigen in de prostitutie is als zijnde mensenhandel strafbaar gesteld in art. 250a Sr. Elementen van dwang of misleiding zijn, anders dan bij volwassenen, voor de strafwaardigheid van deze handelingen ten aanzien van minderjarigen niet relevant. Waar het exploitatie van prostitutie betreft is het daarin op enigerlei wijze betrekken van minderjarigen op zich

²³ Het onderzoek is uitgevoerd door bevraging van GG&GD's. De daaruit verkregen (geschatte) gegevens zijn gecombineerd met soortgelijke gegevens verkregen van de politie en instanties die soa-testen uitvoeren bij prostituees en vervolgens geëxtrapoleerd. Dit resulteerde in een aantal van 19.683 prostituees, waarvan dus 1015 (ruim 5%) man en 1003 (krap 5%) transgender.

²⁴ Hierbij worden transseksuelen en travestieten als man meegerekend.

reeds voldoende om van een strafwaardige gedraging onder de noemer mensenhandel te kunnen spreken. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod is de van toepassing zijnde strafbepaling (art. 250a Sr.) voorts uitgebreid met het voordeel trekken uit genoemde situaties. Sinds de wetwijziging is verder de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik als expliciet doel van het te voeren overheidsbeleid genoemd en zijn de inspanningen van politie en justitie er meer dan ooit op gericht op te treden wanneer minderjarigen in de prostitutie worden aangetroffen.²⁵ De opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft daartoe nieuwe mogelijkheden met zich gebracht. Deze werden in Hoofdstuk 2 reeds geschetst.

De leeftijdsgrens voor meerderjarigheid is 18 jaar. Teneinde de leeftijd van een bij een prostitutiecontrole aangetroffen prostituee te kunnen controleren, is de in paragraaf 2.7 beschreven identificatieplicht voor prostituees ingevoerd.

Inzicht in de mate waarin de exploitatie van prostitutie door minderjarigen voorkomt, is van evident belang om een effectief beleid ter voorkoming en bestrijding daarvan te kunnen voeren en uitvoeren. Hoewel dwang of misleiding, als aangegeven, geen bepalende elementen voor de strafbaarheid zijn, spelen zij in de praktijk wel vaak een rol. Dwang, misleiding en exploitatie lijken met elkaar verbonden te zijn. Venicz en Vanwesenbeeck (1998) schetsen in hun (NISSO) onderzoek naar aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes twee fenomenen, die specifiek ten aanzien van exploitatie van minderjarigen in de prostitutie zijn waar te nemen en waarbij (een vorm van) dwang of misleiding een rol speelt. Het betreft enerzijds het fenomeen van de loverboys, anderzijds de handel in migrantenmeisjes, die als AMA Nederland binnenkomen.²⁶ Beide fenomenen komen in paragraaf 4.4.2 aan de orde. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen jongens en meisjes.

Minderjarige vrouwen

Uit een onderzoek van het NISSO naar de positie van prostituees in Nederland (Venicz & Vanwesenbeeck, 2000) blijkt dat bijna een vijfde (19%) van de voor het onderzoek geïnterviewde prostituees als minderjarige in de prostitutie is begonnen. Van deze prostituees is 45% naar eigen zeggen indertijd onder dwang begonnen. In die gevallen was er in ieder geval sprake van mensenhandel. In alle andere gevallen (waarin dus geen sprake is van initiële dwang) kan er desalniettemin ook sprake zijn van mensenhandel, nu, zoals gezegd, het zuiver aanzetten van minderjarigen tot prostitutie of het zelfs maar op enigerlei wijze faciliteren van hun stap richting prostitutie reeds strafbaar is als mensenhandel onder art. 250a Sr. Enkel in die gevallen waarin er sprake is van een eigen, vrije en vrijwillige keuze van de minderjarige om in de prostitutie te gaan werken, zonder tussenkomst, betrokkenheid of bemoeienissen van een ander, kan niet van

²⁵ De *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* vermeldt dat “Vervolging () in ieder geval van het grootste belang (is) als er minderjarige slachtoffers zijn.” (p. 5).

²⁶ De onderzoekers onderscheiden voorts nog hetgeen zij de ‘dwang der omstandigheden’ noemen. Hieronder verstaan zij de situatie dat de keuze voor prostitutie eerder een overlevingsstrategie dan een vrije keuze genoemd kan worden, zonder dat er evenwel sprake is van aperte dwang door derden (p. 13). Deze dwang der omstandigheden is evenwel niet per definitie leeftijdsgebonden en vormt derhalve geen afzonderlijke verklaring voor het fenomeen van minderjarigen in de prostitutie.

mensenhandel gesproken worden.²⁷ Het betreft dan minderjarigen die uit eigen keuze als zelfstandige in de prostitutie werkzaam zijn.

Minderjarige mannen

In paragraaf 4.2.2 werd reeds beschreven dat er ook minderjarige jongens in de Nederlandse seksindustrie werkzaam zijn. Daarbij werd aangegeven dat, anders dan algemene schattingen van het aantal (minder- en meerderjarige) mannen in de prostitutie, geen cijfermatige gegevens beschikbaar zijn over aantallen minderjarige prostitués, laat staan over het aantal slachtoffers van mensenhandel daaronder. Wel kan worden opgemerkt dat, in lijn met hetgeen eerder werd gesteld ten aanzien van minderjarige vrouwen in de prostitutie, de kans dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel onder minderjarige prostitués eveneens aanzienlijk is. Dit geldt reeds voor Nederlandse jongens, maar nog in sterkere mate voor buitenlandse jongens. Zij komen immers, vrijwillig dan wel onvrijwillig - net als veel jonge vrouwen - naar Nederland bij gebrek aan perspectief in eigen land of vanwege geldnood. Deze jongens zijn, door hun vaak illegale status, veelal genoodzaakt om in de moeilijk controleerbare escort-services of in homobars te werken. Hun illegale verblijf, gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en het feit dat zij veelal dakloos zijn, maakt hen snel afhankelijk van een exploitant of een klant, waardoor ze kwetsbaar zijn voor misbruik en uitbuiting. Onder die buitenlandse jongens zijn, aldus het jaarverslag van AMOC/DHV over 1999 (AMOC/DHV, 2000), Oost-Europese jongens - met name Roemeens, Pools en Tsjechisch -, maar ook, en in toenemende mate, Noord-Afrikaanse jongens uit onder meer Marokko, Tunesië en Algerije, het zwaarst vertegenwoordigd.²⁸ Korf c.s. (1996) en Van Gelder (1998) onderscheidden in hun respectieve onderzoeken eveneens Roemenië en Marokko als veel voorkomend herkomstland van mannelijke prostitués.²⁹

Cijfermatige gegevens over minderjarigen

Over prostitutie door minderjarigen en het aantal slachtoffers van mensenhandel daaronder zijn alleen schattingen beschikbaar. Er doen echter wel veel verhalen de ronde. Hoewel die verhalen qua inhoud en strekking soms zeer uiteenlopend zijn, is de rode draad daarin dat het relatief veel minderjarigen zou betreffen. In de berichtgeving over jeugdprostitutie wordt daarom gesteld dat de aard van de problematiek nader onderzoek rechtvaardigt. Mede om die reden heeft Childright in het najaar van 2001 via een open brief aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie in de Tweede Kamer

²⁷ De hiervoor genoemde dwang der omstandigheden is, als fenomeen op zich, dat wil zeggen zonder dat hiervan door een ander misbruik wordt gemaakt, evenmin een indicatie dat er sprake zou zijn van mensenhandel. De strafbaarstelling in art. 250a Sr. refereert immers expliciet aan een persoon, niet aan omstandigheden los van een persoon.

²⁸ In hetzelfde jaarverslag wordt gesteld dat een meerderheid van de betreffende jongens met het probleem van illegaliteit kampt, zelfs als zij uit landen van de EU afkomstig zijn (p. 38). Hieruit kan worden afgeleid dat een meerderheid van de jongens waarmee AMOC/DHV te maken had, van niet-Nederlandse nationaliteit c.q. herkomst is. Deze constatering is wederom te vinden in het jaarverslag over 2000 (AMOC/DHV, 2001).

²⁹ In een bij de afronding van onderhavige rapportage verschenen rapport over de aard en omvang van seksueel misbruik en prostitutie onder minderjarige allochtone jongens wordt eveneens gewag gemaakt van een relatief groot aantal Marokkaanse, alsmede ook Surinaamse, jongens in de prostitutie (Van Horn c.s., 2002).

aangedrongen op landelijk onderzoek naar de aard en omvang van kinderprostitutie (Childright, 26 oktober 2001).³⁰

In het eerder genoemde onderzoek vanuit het NISSO (Venicz & Vanwesenbeeck, 1998) zijn - op basis van voorzichtige extrapolatie van gegevens, verkregen uit bevraging van politie, asielzoekerscentra, jeugd- en prostitutiehulpverleningsinstellingen die met minderjarige meisjes in contact zijn gekomen die zeker en/of naar alle waarschijnlijkheid in de prostitutie werken - schattingen gemaakt van het aantal minderjarige vrouwelijke prostituees in Nederland. Geconcludeerd werd dat het aantal minderjarige meisjes dat in de prostitutie werkt of gewerkt heeft en dat jaarlijks met instellingen, organisaties, voorzieningen en opvangcentra in contact komt, kan worden geschat op minstens 1000 tot 1500 en het aantal minderjarigen dat *vermoedelijk* in de prostitutie werkt op nog eens minstens 500 (p. 25). Daarnaast wordt in het onderzoek nog melding gemaakt van het bestaan van een dark number. Over de grootte daarvan worden overigens geen schattingen gedaan, omdat daarover volgens de onderzoekers geen gefundeerde uitspraken te doen zijn.

De onderzoekers signaleren verschillende vormen van dwang en onder druk zetten, variërend van (dreiging met) fysieke dwang en emotionele manipulatie tot schuldbinding en het chanteren met verblijfspapieren, die onderling qua ernst en intensiteit verschillen. Zoals boven aangegeven zijn echter alleen de minderjarigen die vrijwillig en op eigen instigatie hebben gekozen zich te prostitueren, en daarbij op geen enkele wijze worden geëxploiteerd, niet te beschouwen als slachtoffer van mensenhandel. Volgens de auteurs is van een op de negen minderjarige prostituees duidelijk dat ze *niet* onder enige vorm van dwang werkt. Van de overige minderjarigen werkt tenminste 40% zeker onder dwang en voor 37% is dat misschien het geval. Het betreft hier de oorspronkelijke referentiegroep van het onderzoek, dus geen percentages van de hierboven genoemde, geëxtrapoleerde, aantallen. Omdat de extrapolatie evenwel is gebaseerd op de bevindingen ten aanzien van de referentiegroep, lijkt het gerechtvaardigd genoemde percentages ook van toepassing te laten zijn op de door de extrapolatie verkregen gegevens. Uitgaande van een behoudende schatting van 1500 minderjarige prostituees in Nederland zou dit betekenen dat er - enkele jaren geleden - in Nederland ten minste 600, maar misschien zelfs ruim 1150 minderjarige meisjes het slachtoffer waren van mensenhandel.³¹ DCI (z.jr.) constateert in het eerder genoemde landenrapport over Nederland, dat gebaseerd is op interviews met diverse sleutelfiguren, dat de meerderheid van de minderjarige slachtoffers in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar valt.

In de door het Bureau NRM uitgevoerde inventarisatie is de hulpverleningsinstellingen gevraagd naar door hen aangetroffen aantallen minderjarige slachtoffers. Tabel 4.3 geeft het totaal aantal *minderjarige* slachtoffers aan waarmee deze organisaties in contact zijn gekomen in het jaar 2000. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen Nederlandse en niet-Nederlandse slachtoffers.³²

³⁰ Omdat een dergelijk onderzoek reeds werd uitgevoerd, is aan dat verzoek geen gevolg gegeven.

³¹ Te weten: 40% + 37% = 77% van 1500.

³² Onderscheid naar geslacht is in deze tabel niet gemaakt. Uit de gegevens uit de inventarisatie komt evenwel naar voren dat er sprake is van maximaal vier mannelijke slachtoffers (travestieten dan wel transseksuelen) onder het totale aantal slachtoffers waarmee de hulpverleningsinstanties

Tabel 4.3 Totaal aantal minderjarige slachtoffers waarmee de bevraagde organisaties in 2000 in contact zijn gekomen

Minderjarig slachtoffer	Schatting	Registratie	Totaal
Niet-Nederlands	49	34	83
Nederlands	31	15	46
Totaal	80	49	129

In totaal signaleerden de betrokken organisaties niet meer dan 129 minderjarige slachtoffers, waarvan er 49 ook als zodanig geregistreerd staan. Deze aantallen staan in geen verhouding tot de vaak (in en via de pers) genoemde aantallen, variërend van enkele honderden tot in een enkel geval zelfs circa tienduizend.³³ Sommige van deze schattingen beperken zich echter niet tot slachtoffers van mensenhandel, maar betreffen slachtoffers van diverse vormen van commercieel seksueel misbruik, hetgeen een aanzienlijk ruimere categorie is dan enkel mensenhandel. Omdat aan de schattingen voorts veelal geen gedegen onderzoek is voorafgegaan, lopen de meningen over de waarde daarvan dan ook sterk uiteen.

Bovenstaande cijfers betreffen wel enkel slachtoffers van mensenhandel. Het in verhouding tot voornoemde schattingen relatief lage aantal slachtoffers dat uit de tabel naar voren komt zou verklaard kunnen worden door de geringe bereidheid van minderjarigen om uit te komen voor het feit dat ze werkzaam zijn in de prostitutie, zeker wanneer ze worden geëxploiteerd. Voor slachtoffers van loverboys zou daarenboven tevens een rol kunnen spelen dat zij zich in veel gevallen niet echt een slachtoffer voelen. Deze personen zullen vermoedelijk niet op zoek gaan naar hulp en dus ook niet uit eigen beweging met politie of hulpverleningsinstellingen in aanraking komen.

4.4 Werving, transport en exploitatie

Het traject van mensenhandel bestaat in de praktijk meestal uit drie fasen: werving, transport en exploitatie.³⁴ Elk van deze fasen heeft zijn eigen kenmerken en kent zijn eigen dynamiek. De fasen zijn onderling verbonden en kunnen in hun toepassing dan ook niet los van elkaar gezien worden. Ze hoeven zich echter niet noodzakelijkerwijs allemaal voor te doen en ook niet in een vaste volgorde. Zo ontbreekt de transportfase bijvoorbeeld in de puur nationale vormen van mensenhandel (onder meer de loverboy-activiteiten) en kan de fase van transport vooraf gaan aan de werving. Met transport

contact hebben gehad. Of dat minderjarigen betreft is niet bekend, doch zulks betekent dat van de in Tabel 4.3 genoemde aantallen minderjarige slachtoffers er maximaal vier van het mannelijk geslacht zijn. Zie ook de laatste alinea van paragraaf 4.3.2.

³³ Dit laatste getal werd genoemd door de directeur van Childright in zijn voormelde open brief aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie, in het najaar van 2001. Dit leidde tot grote media-aandacht en zelfs tot Kamervragen, die evenwel weer werden ingetrokken nadat andere (hulpverlenings)instanties en de politie deze cijfers hadden afgedaan als schromelijk overdreven. De cijfers werden daarop door de directeur herroepen.

³⁴ Aldus Kangaspunta van het Centre for International Crime Prevention (CICP) in haar bijdrage 'Counter-trafficking: the Palermo Protocol against Trafficking in Persons and beyond' aan de conferentie *Orderly Migration; Visions and Challenges for the 21st Century*, ter gelegenheid van het 10 jarig bestaan van IOM-Nederland (5 november 2001).

wordt in dit verband overigens bedoeld op de grensoverschrijding van het (latere) slachtoffer.³⁵

Mensen kunnen op vele verschillende manieren slachtoffer worden van mensenhandel en op die wijze in de prostitutie terecht komen. In deze paragraaf worden allereerst door mensenhandelaren gehanteerde ‘wervingsmethoden’ beschreven. Deze methoden variëren van aanwerving zonder enige vorm van (initiële) dwang of misleiding, via het aanwenden van valse voorwendselen, tot ontvoering of het (door)verkopen van personen. Voorts wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de wijzen waarop mensenhandelaren hun slachtoffers, eenmaal in de prostitutie gebracht, uitbuiten en onder druk en in een positie van afhankelijkheid houden, opdat de situatie van uitbuiting in stand gehouden kan worden. Dit laatste wordt aangeduid met de term ‘controlemethoden’. Noodzakelijkerwijs worden van beide methoden alleen de hoofdlijnen beschreven, aangezien elk concreet geval zijn eigen specifieke kenmerken heeft. De gehanteerde wervings- en controlesystematiek dient immers afgestemd te worden op het (beoogde) slachtoffer en op diens persoonlijke en achtergrondkenmerken. In de keuze van de gehanteerde systematiek spelen dan ook de eerder beschreven push- en pull-factoren, alsook de persoonskenmerken van betrokkene, een belangrijke rol.

Verder komen in deze paragraaf aan de orde gebruikte procedures of methoden om het (beoogde) slachtoffer over de grens heen in Nederland te brengen. Het transport is in feite een uitvoeringshandeling die tot de beschikbaarheid van het slachtoffer op de plaats van bestemming moet leiden en vormt daarmee, in de internationale variant van het delict, een onmiskenbare schakel in de totale keten van de mensenhandel. Het vervoer of transport van het (beoogde) slachtoffer over de grens is immers een delictsbestanddeel voor transnationale mensenhandel. Vervoer, transport en de omstandigheden waaronder deze plaatsvinden kunnen evenwel ook op zichzelf staande, eventueel aan mensenhandel verwante, delicten opleveren. De grensoverschrijding kan namelijk ook door het (latere) slachtoffer zelf en op diens eigen instigatie gebeuren, zonder dat er op dat moment reeds sprake is van (het oogmerk tot) exploitatie. Het vervoer en de grensoverschrijding maken dan geen deel uit van het delict mensenhandel, omdat (het oogmerk tot) de exploitatie eerst op een later tijdstip ontstaat. Een en ander hangt dus af van het moment waarop de dwang of misleiding, die kenmerkend is voor mensenhandel, zich concreet voordoet.

4.4.1 Wervingsmethoden

In alle gevallen die uiteindelijk uitmonden in een situatie die onder de geldende wetgeving als mensenhandel is te bestempelen, is er sprake geweest van enige vorm van werving van het slachtoffer. Die werving kan een veelheid aan vormen aannemen en niet altijd is duidelijk aan te geven wanneer de werving is begonnen, op welke wijze deze

³⁵ Ook binnen de landsgrenzen is er vaak sprake van verplaatsing van slachtoffers naar andere prostitutie-gebieden. Hoewel een interne verplaatsing een belangrijke rol kan spelen in de uitoefening van de dwang en controle op het slachtoffer, is dat op zich geen bestanddeel van de delictomschrijving in art. 250a Sr. Dit geldt wel voor de grensoverschrijding (lid 1 sub 2°).

precies is uitgevoerd, welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld en op welk moment (vormen van) dreiging, dwang of misleiding daarin de overhand namen.

De eerste aanzet tot de uiteindelijke werving kan actief of passief zijn. Veelal is het een geleidelijk proces, waarbij het (latere) slachtoffer stukje bij beetje richting prostitutie wordt geduwd. Het kan evenwel ook zo zijn dat een slachtoffer zonder verder veel omhaal tewerk wordt gesteld in de prostitutie en/of dat het haar onmogelijk wordt gemaakt te stoppen met het werk in de prostitutie. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad geldt namelijk dat onder mensenhandel niet enkel die gevallen moeten worden begrepen waarin iemand onder dwang, misleiding of daarop gelijkende omstandigheden tot prostitutie wordt gedwongen, maar ook die gevallen waarin een persoon wordt belemmerd in zijn of haar vrijheid met prostitutie op te houden.³⁶ Welke omstandigheid zich ook precies voordoet, de intentie van het slachtoffer zal nimmer geweest zijn dat zij zou worden *uitgebuit* in de prostitutie. Zo kan een initieel zelfstandige, vrijwillige en bewuste keuze voor werk in de prostitutie uitmonden in mensenhandel. Deze kwalificatie hangt in alle gevallen samen met het oogmerk van de handelaar, dat is gericht op exploitatie c.q. uitbuiting. Met dat oogmerk zal de handelaar het beoogde slachtoffer benaderen en deze, afhankelijk van diens persoonlijke en levensomstandigheden, met gebruikmaking van een van de navolgende methoden, trachten te werven. Zulks voor het gewin van een ander dan de geprostitueerde zelf.

De persoon die werft, vervoert en exploiteert hoeft niet een en dezelfde persoon te zijn. Dit kunnen onderscheiden personen zijn, die al dan niet op de hoogte zijn van elkanders intenties. De een kan ook door de ander zijn ingeschakeld voor de uitvoering van bepaalde activiteiten. Meer en meer wordt echter geconstateerd dat het gehele proces van werving tot en met uitbuiting binnen het verband van georganiseerde netwerken plaatsvindt.³⁷ Dit verhoogt de efficiency en de controle op het geheel en verlaagt tegelijkertijd de risico's. Voorts blijven op deze wijze de met de handel te behalen winsten in één hand. Dat het om aanzienlijke bedragen gaat blijkt wel uit schattingen van het wederrechtelijk verkregen voordeel in het onderzoek van Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt (1998). Deze lopen uiteen van fl. 1000,- per vrouw (voor een transporteur in een zaak) tot fl. 560.000,- in totaal (voor een van de hoofdverdachten).³⁸

Werving op basis van misleiding en bedrog

Ingegeven door de vaak slechte (economische en/of sociaal-culturele) situatie in hun thuisland en de wil een betere toekomst voor zichzelf en hun familie te garanderen, zoals

³⁶ Bijvoorbeeld HR 19 mei 1992, NJ 1992, 716.

³⁷ Onder meer Kleemans c.s. (1998), die op basis van een analyse van acht vrouwenhandelzaken concluderen dat met betrekking tot die zaken de ketenstructuur opvalt, maar ook de variëteit aan organisatievormen. Voorts ook mondelinge informatie van de politie, verkregen tijdens een werkbezoek in Frankrijk, januari 2002.

³⁸ In dit verband wordt ook verwezen naar het *Europol General Situation Report 1999*. Bijdragen vanuit het Verenigd Koninkrijk (VK) en Duitsland aan (de open versie van) dit rapport wijzen op bedragen van ruim € 40.000,- verdiensten van één criminele groep in het VK in één week, respectievelijk € 10.000.000 geschatte inkomsten in 84 mensenhandelzaken in Duitsland (Europol, 2000).

in de paragrafen 1.6 en 4.3.2 beschreven, gaan sommigen, veelal jonge mensen,³⁹ actief op zoek naar nieuwe kansen en mogelijkheden. Vaak hopen en verwachten zij die in het buitenland te vinden, en dan met name in het Westen, dat vanwege zijn rijkdom wordt gezien als de regio van de onbegrensde mogelijkheden. Mensensmokkelaars en mensenhandelaren zijn zich van de drang van die personen bewust en spelen daar op in door hen aan te bieden behulpzaam te zijn bij het realiseren van hun streven. Wanneer dit het louter verzorgen c.q. faciliteren betreft van de gang naar en illegale binnenkomst in een ander land, is er sprake van mensensmokkel, hetgeen in het bestek van dit rapport buiten beschouwing blijft. Wanneer evenwel bij de persoon, die de betrokken vrouw behulpzaam is, de intentie bestaat haar in het buitenland in de prostitutie te (doen) exploiteren, vormt dat moment van werving de aanvang van het delict mensenhandel. In de praktijk gebeurt het werven meestal door het aanbieden van studie of werk in het buitenland of het bieden van hulp bij het vinden daarvan. Door middel van advertenties, mond-tot-mond reclame of persoonlijke werving in bijvoorbeeld discotheken, bars of andere horecagelegenheden wordt vrouwen een aantrekkelijke en lucratieve baan of studie in het buitenland aangeboden. Soms wordt direct duidelijk gemaakt dat het gaat om werk in de seksindustrie. Vaak echter wordt werk in de huishouding, als au-pair, in de horeca, in de theater- of danswereld of in een soortgelijke functie aangeboden. Kangaspunta geeft aan dat ongeveer 25% van de vrouwen op de hoogte is van het feit dat ze in het buitenland in de seksindustrie werkzaam zullen zijn.⁴⁰ Volgens Vocks en Nijboer (1999) is dit het geval voor het grootste deel van de slachtoffers van 'vrouwenhandel' uit Centraal- en Oost-Europa.⁴¹ Hoewel in die gevallen de faciliterende persoon van meet af aan de intentie heeft de betrokken vrouw te gaan exploiteren en uit te buiten, wordt dat betrokkene pas in een (veel) later stadium duidelijk. Dat tijdverloop in het bewustwordingsproces is voor de dader van belang, omdat het (beoogde) slachtoffer idealiter vrijwillig aan haar transport naar en binnenkomst in het bestemmingsland meewerkt. Dat vergemakkelijkt voor de mensenhandelaar dat traject immers aanzienlijk. De handelaar heeft er dan ook belang bij de betreffende vrouw omtrent doel en bestemming te misleiden. De misleiding schuilt in de informatie over de aard van het werk of - voor zover het met kennis van betrokkene werken in de prostitutie betreft - over de omstandigheden of condities waaronder dat werk moet worden verricht. Ook over de verdiensten, het aandeel daarvan voor de handelaar, en soms ook de verblijfsstatus van betrokkene in het bestemmingsland, kan worden gelogen. In onwetendheid over het ware doel van de handelaar, werkt de vrouw gewillig mee aan haar overkomst naar het land van bestemming. Zij kan zich daarbij bewust zijn van het illegale karakter van haar (beoogde) binnenkomst en arbeid in het land van bestemming, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. De misleiding door de handelaar kan immers ook dat aspect beslaan.

³⁹ In het hierna volgende zal over vrouwen worden gesproken. Het betreft evenwel - in mindere mate - ook mannen en minderjarigen van beide seksen.

⁴⁰ In haar eerder genoemde bijdrage 'Counter-trafficking: the Palermo Protocol against Trafficking in Persons and beyond' aan de conferentie *Orderly Migration; Visions and Challenges for the 21st Century*, ter gelegenheid van het 10 jarig bestaan van IOM-Nederland (5 november 2001).

⁴¹ Bronnen bij zowel de politie als de hulpverlening bevestigen dit beeld voor wat betreft Centraal- en Oost-Europese vrouwen, werkzaam in de prostitutie in Frankrijk.

Naast het aanbieden van werk of een studie in het buitenland, worden vrouwen ook misleid door mensenhandelaren die gebruik maken van het fenomeen relatiebemiddeling. Veel vrouwen in armere landen zien een huwelijk met een Westerse man als dé mogelijkheid om aan de omstandigheden in hun land te ontsnappen en zich te verzekeren van een goede toekomst. Sommige handelaren maken van deze situatie misbruik door zich als potentiële huwelijkskandidaat aan te melden bij een bemiddelingsbureau. De vrouw wordt daarbij misleid omtrent de ware bedoelingen van deze kandidaat, die daarbij onder een hoedje kan spelen met de bemiddelaar. Wanneer de vrouw haar land heeft verlaten voor een kennismakingsbezoek of eventueel, in een latere fase, om te gaan samenleven met de beoogde kandidaat, blijkt diens ware intentie. Exploitatie in de prostitutie kan daarvan het gevolg zijn.

Gewoonlijk wordt de vrouw zich pas bewust van het feit dat zij is misleid wanneer zij uit haar land van oorsprong is vertrokken. Dit kan nog onderweg naar het land van bestemming zijn, maar ook pas als ze daar is aangekomen.⁴² Het besef te zijn misleid kan op verschillende manieren ontstaan, bijvoorbeeld doordat de faciliterende persoon haar reisdocumenten inneemt, informatie blijft onthouden over de eindbestemming van de reis of het land van verblijf, (fysiek) geweld gebruikt en dreigt met geweld tegen betrokkene of diens familie of haar angst inboezemt voor de politie, in combinatie met het benadrukken van de illegale verblijfsstatus. Door deze methoden afhankelijk gemaakt van de handelaar of diens handlangers wordt de vrouw vervolgens uitgelegd wat werkelijk van haar wordt verwacht. Dit kan wederom gepaard gaan met bedreiging, geweld of (groeps)verkrachting om eventueel (resterend) verzet te breken. Aldus in de macht van de handelaren of diens companen, wordt de vrouw vervolgens tewerk gesteld in de prostitutie. Om te voorkomen dat zij zich daaraan onttrekt worden controlemethoden toegepast, waarover in paragraaf 4.4.5 meer.

'Werving' met (initieel) geweld

Resulteert werving op basis van misleiding of bedrog vroeger of later in geweld of bedreiging daarmee, in sommige gevallen bestaat de initiële 'werving' zelf al uit geweld. Gedoeld wordt hiermee op die gevallen waarin het slachtoffer op geen enkel moment ook maar enige vrije keuze is gelaten in haar handelen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer vrouwen worden ontvoerd of verkocht, teneinde hen in de prostitutie te exploiteren, of wanneer zij - soms letterlijk - door een ander de prostitutie in worden geslagen. In al deze gevallen is de weg naar de gedwongen prostitutie geen geleidelijke, maar een abrupte, waaraan het slachtoffer vanwege het gehanteerde geweld niet of nauwelijks kan ontkomen. Deze vormen van 'werving' kunnen zich in het buitenland voordoen, met het oogmerk de vrouw in een ander land in de prostitutie te brengen, maar ook in het land zelf waar de (uiteindelijke) exploitatie zal plaatsvinden.

Wijers en Lap-Chew (1999) gaan uitvoerig in op ontvoering en verkoop van vrouwen in relatie tot mensenhandel. Zij geven bijvoorbeeld, in de brede context van misbruik van vrouwen, aan dat mensenhandel kan voortvloeien uit een huwelijk. Dat kunnen schijnhuwelijken of huwelijken op basis van valse beloften zijn, maar ook gedwongen

⁴² Dit laatste geldt in elk geval voor degenen die wisten dat ze in de prostitutie zouden gaan werken, maar omtrent de arbeidsomstandigheden zijn misleid.

huwelijken. Met name in die culturen waarin de vrouw een achtergestelde of ondergeschikte positie heeft ten opzichte van de man kunnen huwelijken gearrangeerd worden. Vrouwen worden voor een dergelijk huwelijk 'beschikbaar' gesteld door ze te ontvoeren of te verkopen aan een potentiële echtgenoot, of door ze simpelweg aan een echtgenoot over te dragen. Eventueel verzet van de zijde van de vrouw wordt gebroken door middel van geweld of dreiging daarmee. Is een vrouw eenmaal getrouwd, dan wordt ze beschouwd als het bezit van de man, die haar vervolgens als zijn persoonlijke slaaf kan gebruiken, in het huishouden, maar ook door haar ter beschikking te stellen voor prostitutie (Wijers & Lap-Chew, 1999, p. 115). In dat laatste geval mondt het huwelijk uit in mensenhandel. Ook Vocks en Nijboer (1999) maken in het door hen uitgevoerde onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa gewag van een relatief groot aantal vrouwen onder deze slachtoffers dat *zegt* te zijn ontvoerd of verkocht. De onderzoekers opperen evenwel dat deze bewering kan zijn ingegeven door een gevoel van schaamte bij de slachtoffers over de werkelijke wijze van recrutering.

Een ander verschijnsel in dit verband zijn de door verschillende landen ten behoeve van een General Situation Report (GSR) aan Europol gemelde veilingen van vrouwen (Europol, 2000, p. 31, Stop-Traffic elektronische berichtgeving⁴³). Op die veilingen worden geworven vrouwen door hun ronselaars te koop aangeboden aan personen of organisaties, die de vrouwen vervolgens exploiteren in de prostitutie in het binnen- of buitenland. Van deze praktijken kunnen zowel 'nieuw' geworven vrouwen als ook vrouwen die al in de prostitutie werkzaam waren en door hun pooier als handelswaar worden beschouwd, slachtoffer worden. Eenmaal verkocht worden de vrouwen beschouwd als 'bezit', waarmee de eigenaar kan doen wat hij wil.

Het verkopen van personen teneinde hen in de prostitutie te (doen) brengen komt ook voor ten aanzien van kinderen. De mate waarin dit verschijnsel zich voordoet hangt af van het land of de regio van herkomst en lijkt dan ook in sterke mate samen te hangen met de economische en culturele situatie in het betreffende geografische gebied.⁴⁴ Met name in zeer arme gebieden zien ouders of familieleden zich soms genoodzaakt (hun) kinderen te verkopen of te belenen, teneinde bestaansmiddelen te verwerven (ECPAT, z.jr.). Niet zelden worden zij daarbij misleid over het lot van hun kind, dat, zo wordt hen verteld, een baan in bijvoorbeeld de huishouding of horeca zal krijgen (onder meer: IOM Bangladesh, z.jr.). Ook komt het voor dat kinderen door ouders of familieleden zelf in de prostitutie tewerk worden gesteld om zo inkomsten voor het gezin te genereren.⁴⁵

4.4.2 Twee wervingsmethoden nader toegelicht

De in paragraaf 4.4.1 beschreven methoden van werving met het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie komen in de praktijk op velerlei wijzen voor, vaak in combinatie met

⁴³ In te zien via www.stop-traffic.org.

⁴⁴ In landenrapporten over mensenhandel worden veelal voor dat land of die regio specifieke kenmerken gegeven van (recrutering voor) prostitutiedoeleinden. Ten aanzien van sommige landen of regio's wordt daarbij nadrukkelijk het verkopen van kinderen vermeld. Dat betreft in elk geval sommige Aziatische landen. Zie bijvoorbeeld Shamim (2001), pp. 6 en 11 en Derks (1997), pp. 8-10.

⁴⁵ Diverse berichten via elektronische berichtgeving van Stop-Traffic, in te zien via www.stop-traffic.org.

elkaar of met gelijktijdige gebruikmaking van elementen van misleiding, bedreiging en geweld. Vanwege hun specifieke karakter, de bewering dat er in de praktijk mogelijkwerwijs meer en meer gebruik van wordt gemaakt⁴⁶ en het feit dat ze (voornamelijk) minderjarige slachtoffers maken, worden twee methoden van werving in het navolgende nader toegelicht. Het betreft de loverboy-methode en het misbruiken van de AMA-procedure voor mensenhandelactiviteiten.

De loverboy-methode

De loverboy-methode is er in de kern op gericht kwetsbare, veelal minderjarige, meisjes⁴⁷ voor zich te winnen om ze vervolgens voor gewin van de loverboy in de prostitutie te laten werken. De introductie in de prostitutie en de daarop volgende uitbuiting vinden plaats door middel van (geleidelijke) emotionele manipulatie, eventueel gepaard gaande met fysieke bedreiging of mishandeling. In haar onderzoek naar de achtergronden en oorzaken van jeugdprostitutie beschrijft Van Lune (1997) de wijze waarop jonge meisjes vaak in de prostitutie geraken.⁴⁸ Daarbij maakt ze de vergelijking met een fuik, waarin het betrokken meisje steeds dieper terecht komt. De loverboy-methode kenmerkt zich inderdaad door een steeds strakker wordende greep op het meisje, die haar vrijheid almaar meer inperkt en die (min of meer) geleidelijk tot haar uitbuiting leidt. Typerend daarbij is dat de gehanteerde methode een zodanige invloed op het meisje heeft, dat zij zich in sommige gevallen niet (echt) misbruikt voelt. De uitgeoefende emotionele manipulatie wordt dan niet als dwang ervaren (Venicz & Vanwesenbeeck, 1998, p. 33). Omdat het winnen van affectie en genegenheid door het aangaan van een relatie een tijdrovende bezigheid is, die moeilijk van een afstand kan gebeuren, zijn loverboys een typisch nationaal verschijnsel. Uitzonderingen daargelaten,⁴⁹ is dit dan ook een vorm van mensenhandel die zich binnen de landsgrenzen voordoet.

Om in contact te komen met mogelijke slachtoffers houden loverboys zich op op strategisch uitgekozen plaatsen. Met name locaties waar kwetsbare meisjes komen, zoals opvanghuizen en scholen voor speciaal onderwijs zijn voor loverboys geschikte plekken, maar ook gewone scholen en discotheken worden hiervoor gebruikt. Feilloos weten de loverboys op deze plaatsen de 'juiste' meisjes uit te kiezen, op wie zij hun aandacht zullen gaan richten (Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie in Nederland, 1998, pp. 24-25). Als het eerste contact is gelegd begint het proces van inpalmen van het meisje. Dit gebeurt door haar te imponeren op punten waar ze gevoelig voor is, bijvoorbeeld door haar te overladen met aandacht of cadeaus. Door deze aandacht wordt het meisje

⁴⁶ Berichten in die zin bereikten het Bureau NRM van onder meer de politie, maar ook van hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties als ECPAT (ECPAT-NL, z.jr.) en Hoogendoorn (1999) en uit de pers. Andere publicaties, bijvoorbeeld IOM STOP (2001), geven aan dat een geconstateerde stijging van het aantal AMA's die slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie ook het gevolg kan zijn van de toegenomen aandacht voor de problematiek.

⁴⁷ Onder de in deze paragraaf gebruikte term 'meisje' worden zowel minderjarige als meerderjarige vrouwen verstaan. Voor deze term is gekozen gezien de meestal jonge leeftijd van de betrokken vrouwen.

⁴⁸ Van Lune noemt de loverboy-methode niet bij naam, maar de door haar gegeven beschrijving heeft daarop duidelijk betrekking.

⁴⁹ Denkbaar is bijvoorbeeld het hanteren van de systematiek in de grensstreek, of tijdens verblijf in het buitenland.

gaandeweg verliefd op de loverboy. Om dit vast te houden probeert de loverboy vaak een wig te drijven tussen het meisje en haar sociale omgeving, zodat de afhankelijkheid van het meisje ten opzichte van hem geleidelijk toeneemt. De relatie tussen het meisje en de loverboy krijgt intussen steeds meer een vast karakter en op enig moment gaat seksueel contact daarvan deel uitmaken. Voor meisjes met een allochtone achtergrond - onder meer Marokkaanse en Turkse meisjes - is de weg terug dan vaak al afgesloten. Als in hun sociale context namelijk uitkomt dat ze geen maagd meer is, kan zij door haar familie verstoten worden. De afhankelijkheid van het meisje ten opzichte van de loverboy is dan ook - zeker voor haar gevoel - volledig, maar nog altijd in het gelukzalige gevoel van verliefdheid. Nadat het meisje op deze wijze volledig afhankelijk is geworden van de loverboy, verandert deze zijn houding. Meestal onder het mom van geldgebrek of een openstaande schuld, zet hij het meisje onder druk om (tegen betaling) met een ander naar bed te gaan. Dit gebeurt door in te spelen op de gevoelens van het meisje, maar het kan ook gepaard gaan met het aanzetten tot het gebruik van softdrugs of alcohol. Omdat het meisje dan veelal al zo is opgegaan in haar relatie met de loverboy gaat zij, uit liefde en genegenheid, maar ook vanwege de angst hem te verliezen (waarop door de loverboy zal worden gezinspeeld), op het verzoek in. Als op deze wijze de eerste barrière is geslecht, blijft de loverboy het meisje bewerken, met lieve woordjes, maar ook door bedreiging of geweld, om met meer mannen seks te hebben voor geld. Als het meisje daaraan niet in voldoende mate toegeeft zal hij als drukmiddel zijn aandacht en interesse voor het meisje verminderen, waardoor zij zich, afhankelijk en eenzaam als zij inmiddels is, onzeker gaat voelen. Uit die onzekerheid of vanwege gevoelens van loyaliteit jegens haar 'vriend' geeft het meisje aan die druk toe, daarbij zo nodig wederom 'geholpen' door gebruik van geweld of bedreiging. Zo wordt het meisje geleidelijk richting prostitutie gedrongen. Als het meisje eenmaal als prostituee aan het werk is, wordt geen middel meer geschuwd om haar onder controle te houden. Slachtoffers worden geïntimideerd, gehanteerd, bedreigd en mishandeld om de exploitatie te kunnen laten voortduren.

Uit de aard van de toegepaste methode vloeit voort dat loverboys hun aandacht vooral richten op meisjes die niet sterk in hun schoenen staan. Oorzaken daarvan kunnen zijn (jeugdige) naïviteit, vaak in combinatie met een beperkte (intellectuele) ontwikkeling. Ook een problematische gezinssituatie, waarin een gebrek aan liefde en aandacht bestaat, of een ontwrichte jeugd (door bijvoorbeeld mishandeling of seksueel misbruik) kunnen in dit verband een rol spelen (Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie in Nederland, 1998, pp. 24-25). Slachtoffers van loverboys zijn dan ook in veel gevallen affectief verwaarloosd, zijn lager opgeleid en hebben een laag gevoel van eigenwaarde. Ook hebben ze vaak een zwak sociaal netwerk en staan ze open voor nieuwe dingen, zoals het gebruik van (soft)drugs (Van Lune, 1997).

Van diverse kanten wordt gemeld dat het aantal slachtoffers van loverboys de laatste jaren sterk lijkt toe te nemen.⁵⁰ De slachtoffers zouden merendeels allochtone Nederlandse meisjes zijn, maar ook autochtone Nederlandse meisjes kunnen slachtoffer worden van loverboys. Hoewel leeftijd een belangrijke factor is in de ontvankelijkheid van het slachtoffer voor de gehanteerde systematiek, zijn slachtoffers van loverboys niet per definitie minderjarig. Wel betreft het over het algemeen de jongste generatie Nederlandse prostituees (Venicz c.s., 2000). Loverboys zijn zich veelal bewust van het

⁵⁰ Onder meer Terre des Hommes (1999), IOM (2001) en Bureau Jeugdzorg c.s. (1998).

risico dat zij lopen als bekend wordt dat zij een minderjarige exploiteren. Vaak worden de slachtoffers dan ook geronseld als ze nog minderjarig zijn en pas aan het werk gezet in de prostitutie ((raam)bordeel of club) wanneer ze 18 jaar zijn. Minderjarige slachtoffers werken veeleer op tippelzones, in koffieshops of de loverboy zorgt zelf voor klanten (IOM, 2001, p. 197). Deze vormen van prostitutie zijn voor politie en andere toezichthouders moeilijk controleerbaar.

Venicz en Vanwesenbeeck (1998) geven aan dat loverboys relatief vaak van Marokkaanse afkomst zijn en gemiddeld genomen iets ouder zijn dan hun slachtoffer. Ook zijn er loverboys van Turkse, Antilliaanse en Nederlandse afkomst. Ze hebben veelal antecedenten op het gebied van diefstal of drugshandel (IOM, 2001). Ze zijn goed gekleed, aantrekkelijk voor potentiële slachtoffers en maken indruk door hun (ogenschijnlijke) rijkdom. Loverboys ogen op het eerste gezicht als charmante 'gentlemen'. Ze werken doorgaans zelfstandig, maar maken ook wel gebruik van zogenoemde 'adjudanten', jongere jongens die door loverboys als handlanger worden ingezet (Van Lune, 1997). Tussen de loverboy en zijn medestanders is meestal sprake van een bepaalde mate van hiërarchie, hetgeen een vorm van organisatie doet vermoeden.

Misbruik van de AMA-procedure

Een specifieke categorie onder minderjarigen die worden uitgebuit in de prostitutie, vormen vreemdelingen die als Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker (AMA) naar Nederland zijn gekomen en hier in de prostitutie belanden. Daarin zijn twee groepen te onderscheiden. Op de eerste plaats zijn dat minderjarigen die, met gebruikmaking van de AMA-procedure, naar Nederland komen of worden gehaald specifiek voor werk in de prostitutie. Daarnaast kunnen AMA's, die reeds in Nederland zijn aangekomen, op een van voormelde wijzen worden geworven, teneinde vervolgens in de prostitutie tewerk gesteld te worden. Een iets andere vorm van misbruik van de AMA-procedure, tenslotte, die hier verder buiten beschouwing blijft, zijn meerderjarigen die trachten als AMA toegang tot Nederland te krijgen. Ook zij kunnen slachtoffer zijn of worden van mensenhandel.

Over het gebruik van de AMA-procedure in relatie tot mensenhandel bestaat nog veel onduidelijkheid. Er is, voor zover bekend, tot op heden ook geen gestructureerd en alomvattend onderzoek naar gedaan. Bovendien vertellen veel slachtoffers na hun aankomst in Nederland, of nadat zij zijn aangetroffen in de prostitutie, een vrijwel identiek verhaal, dat hen naar alle waarschijnlijk tevoren is ingeprent door degene die hen naar hier heeft gestuurd of gebracht (Vellinga, 1999). Het ware verhaal achter hun komst is dan ook onvoldoende bekend. Omdat een aanzienlijk deel van de AMA's die jaarlijks Nederland binnenkomen, van West-Afrikaanse of van Chinese komaf is (IOM, 2001), en voorts wordt aangenomen dat vele van hen slachtoffer zijn van mensenhandel, wordt in de literatuur met name over die twee groepen AMA's bericht.⁵¹ Tussen de hoofdlijnen en bevindingen daaruit en het gebruik van de AMA-procedure in relatie tot mensenhandel in het algemeen, is een aantal parallellen te trekken. Deze komen in het onderstaande aan bod.

⁵¹ In dit verband heeft de Nigerian Democratic Movement the Netherlands (NDMN) een stimulerende rol gespeeld.

Een belangrijke - en voor wat betreft Nigeriaanse AMA's de grootste⁵² - groep meisjes die naar Nederland komt met gebruikmaking van de AMA-procedure en hier in de kinderprostitutie terecht komt, betreft meisjes die niet weten dat ze in de prostitutie gaan werken. Deze meisjes, of hun ouders, zijn door handelaren misleid over het uiteindelijke doel van hun komst naar Nederland. Hen zijn gouden bergen en goede verdiensten in het vooruitzicht gesteld, door hen werk in een naaiatelier, de horeca of de verpleging voor te houden. Met dat beeld voor ogen en wederom ingegeven door hun bittere armoede zijn ouders vaak door omstandigheden gedwongen en bereid grote sommen geld aan handelaars te betalen om hun kind naar het Westen te vervoeren om hen daar een baan te bezorgen. Op deze wijze kan hun kind dan geld verdienen voor het onderhoud van de familie in het herkomstland. Zij zijn zich er niet van bewust dat de handelaar een ander doel voor ogen heeft. In het licht van de uiteindelijke uitbuiting in de prostitutie die de handelaar voor ogen heeft, is een wrang detail dat de ouders vaak veel geld moeten betalen voor de (vermeende goede) diensten van de handelaar. Omdat zij, gezien de hoogte van dat bedrag (zeker in relatie tot hun eigen inkomenspositie) meestal niet in staat zijn dat geld zelf op tafel te leggen of te lenen van familie of bekenden, toont de handelaar zich bereid hen het geld voor te schieten, onder beding dat de lening wordt afbetaald uit de inkomsten van het meisje. Om de ouders te overtuigen wekt de handelaar daarbij de indruk dat dit bedrag in het Westen in betrekkelijk korte termijn is terug te verdienen (Vellinga, 1999), en dus een verantwoorde investering is. Door het aangaan van de financiële schuld zijn de ouders, en in hun kielzog het meisje, echter met handen en voeten gebonden aan de handelaar. Ter bezegeling van de afspraak ondergaat het meisje vaak nog een voodoo ritueel. Voodoo of soortgelijke rituelen zijn in Nigeria vrij gebruikelijk, dus daarmee wordt geen wantrouwen bij betrokkenen opgewekt.⁵³ Het ritueel wordt in de praktijk echter misbruikt om het meisje in een situatie van afhankelijkheid te brengen en daarmee onder druk te zetten, waardoor de uitbuiting kan worden gehandhaafd. Dat gebeurt evenwel pas in een latere fase; op het moment van het uitvoeren van het voodoo-ritueel is er meestal nog geen sprake van intimidatie of geweld van het slachtoffer. Zij moet eerst namelijk nog meewerken aan het ritueel en aan haar overkomst naar het land van bestemming.

In sommige gevallen wordt de AMA-procedure gebruikt door meisjes die naar Nederland komen met de nadrukkelijke intentie hier in de prostitutie te gaan werken. Dit kan op eigen instigatie zijn, maar veeleer worden deze meisjes gezonden door ouders of familieleden vanwege de uitermate slechte economische situatie en de bittere armoede

⁵² Aldus Oviawe en Iyare (1999), pp. 3-4.

⁵³ Volgens Van Dijk c.s. (2000, p. 31) bestaan er in Nigeria zeer veel verschillende religieuze rituelen, die hier in Nederland met de term voodoo worden aangeduid. Hoewel niet vrijblijvend, maar bindend, worden deze rituelen in het land van herkomst in het algemeen niet ervaren als sinister, bedreigend of boosaardig. Deze connotatie krijgen ze echter wel in de Nederlandse samenleving, zeker wanneer kenmerken van die rituelen terugkomen in methoden die worden gebruikt om degene op wie ze worden toegepast te chanteren en angst in te boezemen, teneinde haar in de prostitutie te brengen c.q. te houden. In onderhavige rapportage wordt voor deze praktijken de term voodoo aangehouden.

waarin zij leven.⁵⁴ Ingegeven door berichten dat in Europa veel geld is te verdienen met prostitutie, zenden ze hun kind met dat doel naar het Westen, daarbij eventueel gebruik makend van de hulp van een derde (Oviawe & Iyare, 1999).⁵⁵ Eenmaal in de prostitutie beland blijken de werkomstandigheden en verdiensten daar vaak tegen te vallen. Dit in vergelijking met de voorstelling die men zich daarvan had gemaakt en de voorspiegeling die daarvan door anderen was gemaakt.

Naast voormelde groepen AMA's die slachtoffer van gedwongen prostitutie kunnen worden, bestaat een groep die pas in Nederland wordt geworven voor prostitutiedoeleinden, nadat in Nederland asiel is aangevraagd. Zij kunnen als politiek of humanitair vluchteling naar Nederland zijn gekomen, of om andere redenen hun land zijn ontvlucht en hier als AMA in de asielprocedure terecht zijn gekomen. Bij henzelf, noch bij anderen bestond op het moment van hun vertrek uit het land van herkomst de intentie of de idee in een ander land in de prostitutie te (moeten) gaan werken. Van hun aanwezigheid in Nederland kan evenwel met dat oogmerk misbruik worden gemaakt. Het verschil tussen beide groepen AMA's is dat bij deze laatste categorie de werving eerst een aanvang neemt nadat de AMA op eigen gelegenheid, of althans met een andere reden, naar Nederland is gekomen. Dat neemt evenwel niet weg dat ook tussen- en mengvormen in de gehanteerde systematieken kunnen voorkomen.

Voor elk van voormelde groepen geldt dat het daadwerkelijke transport van betrokkene naar Nederland plaatsvindt op eigen gelegenheid, door gebruik te maken van een smokkelaar of gearrangeerd door de handelaar of diens medeplichtigen. Bij aankomst in Nederland beschikt de minderjarige vaak niet meer over reisbescheiden, die ofwel zijn ingenomen door de reisagent die hen naar Europa bracht, ofwel door betrokkene zelf zijn weggemaakt. De reden hiervoor is dat bij het doorlopen van de AMA-procedure op deze wijze de herkomst en leeftijd van betrokkene moeilijker kan worden vastgesteld. Ook wordt met hetzelfde doel wel gebruik gemaakt van valse of vervalste reis- en persoonsdocumenten (Vellinga, 1999, pp. 32-34). Voor de inreis en het verblijf in Nederland wordt vervolgens een beroep gedaan op de AMA-procedure.⁵⁶

Eenmaal in Nederland kunnen deze AMA's op diverse wijzen in de prostitutie worden uitgebuit. Ofwel worden ze direct of spoedig na hun aankomst in Nederland opgehaald door lieden die hen conform eerdere afspraak of onder bedreiging of dwang tewerk

⁵⁴ Overigens wordt in de Briefing Note *Causes and contributing factors* van de NGO Group for the Convention of the Rights of the Child en ECPAT International voor het 2^e Wereldcongres tegen *Commerciële Seksuele Uitbuiting van Kinderen* in december 2001 in Yokohama terecht gesteld dat armoede ongetwijfeld een belangrijke rol speelt bij handel in kinderen, maar dat dit niet los mag worden gezien van additionele factoren. Armoede alleen is vaak niet het doorslaggevende element.

⁵⁵ De berichten over de goede verdiensten zijn afkomstig van uit het Westen teruggekeerde ex-prostitutiees (madammen) of van handige lieden (mensensmokkelaars of -handelaars) die op deze wijze trachten een graantje mee te pikken van de prostitutie door de minderjarige.

⁵⁶ Zie voor een uitvoeriger beschrijving: Vellinga (1999), pp. 19 e.v. Deze procedure bestaat uit aanmelding, gevolgd door plaatsing in een opvang en, afhankelijk van de leeftijd van de AMA, regeling van de voogdij. De behandeling van de asielaanvraag, de beslissing daarop en de regeling van het daadwerkelijke verblijf in Nederland volgen daarna.

stellen in de prostitutie, dan wel verdwijnen ze zelf met hetzelfde doel naar een tevoren afgesproken adres. Dit betreft meestal de AMA's die, met hun eigen instemming en in georganiseerd verband naar Nederland zijn gekomen of gehaald en waarbij reeds bij hun vertrek in het land van herkomst vaststond dat zij in de prostitutie zouden gaan werken, conform afspraak of misleid over de aard van het te verrichten werk. Andere AMA's daarentegen komen eerst in de opvang terecht en verdwijnen daar pas na verloop van tijd, terwijl ze in afwachting of al in bezit zijn van een verblijfsstatus als AMA. Deze laatste groep betreft de AMA's die eerst in Nederland worden geworven voor prostitutiedoeleinden, veelal volgens de eerder beschreven loverboy-methode of een daarop gelijkende methode.⁵⁷

Gebruik makend van het gewonnen vertrouwen, door misleiding over de aard van het werk of de omstandigheden waaronder het prostitutiewerk moet worden verricht of door (fysiek) geweld of bedreiging wordt de AMA uiteindelijk geëxploiteerd in de prostitutie. De emotionele gebondenheid, de angst voor uitzetting, het geweld of de schaamte beletten het meisje vervolgens aan de situatie van dwang en uitbuiting te ontsnappen. Een niet onbelangrijk drukmiddel is voorts het appèl op het besef van het meisje dat haar ouders of familie soms grote schulden zijn aangegaan, die enkel door te werken kunnen worden ingelost. Zich daaraan onttrekken is dan ook, alleen al gevoelsmatig, onmogelijk. Ook het misbruiken van uitgevoerde voodoo-rituelen blijkt een effectief middel om het meisje in het gareel te houden, aangezien bij haar de rotsvaste overtuiging bestaat dat ze zich daardoor in de macht van de handelaar bevindt. De (combinatie van de) gehanteerde druk- en dwangmethoden en de daardoor ingeboezemde angst zullen het meisje beletten te ontsnappen aan haar situatie en om hulp te zoeken.

Specifiek ten aanzien van Nigeriaanse AMA's kan worden vermeld dat uit onderzoeken (Vellinga, 1999 en Oviawe & Iyare, 1999) naar voren komt dat de grootste groep onder hen weliswaar zelf de eerste stap richting vertrek naar het buitenland heeft gezet, maar daarbij door handelaren is misleid over het door hen te verrichten werk of de omstandigheden waaronder tevoren besproken prostitutiewerk moet worden verricht. Zij hebben veelal grote sommen geld geleend om hun reis naar Nederland, die door handelaren wordt geregeld, te betalen en hebben veelal ook een voodoo-ritueel ondergaan. Daarnaast worden AMA's, die vanwege politieke of humanitaire problemen naar hier zijn gekomen, in Nederland misleid en geworven voor prostitutiedoeleinden. Ook dan wordt vaak als controlemiddel een voodoo-ritueel uitgevoerd. Ook Chinese AMA's (en hun ouders) zijn meestal misleid over de kansen en mogelijkheden veel geld in het buitenland te verdienen. Voor veel geld zijn zij door smokkelaars naar het buitenland gebracht, op weg naar het Westen. Anders dan Nigeriaanse AMA's worden Chinese AMA's echter reeds onderweg naar het Westen in

⁵⁷ In het onderzoek van de NDMN (Oviawe & Iyare, 1999) wordt ten aanzien van Nigeriaanse meisjes gemeld dat deze vaak in het opvangcentrum in aanraking met mensenhandelaren komen. Dit zijn meestal land- of zelfs stamgenoten van het meisje, die door regelmatig bezoek het vertrouwen proberen te winnen van deze meisjes. Als eenmaal het vertrouwen van het slachtoffer is gewonnen, bieden de ronselaars haar een baan en/of onderdak aan. De slachtoffers gaan hier vaak vol vertrouwen op in en verlaten het opvangcentrum zonder een adres of telefoonnummer achter te laten. Uiteindelijk leidt dit vaak tot gedwongen prostitutie, waarbij als drukmiddel veelal nog gebruik wordt gemaakt van (ook hier ten lande uitgevoerde) voodoo.

de prostitutie aan het werk gezet om op die manier hun schuld aan de smokkelaar te betalen. Op dat punt komen mensensmokkel en mensenhandel dus bij elkaar, nu immers degenen die uit winstbejag behulpzaam zijn bij het verschaffen van ingang of verblijf in een land betrokken zijn bij de uitbuiting van de aan hun zorg toevertrouwde personen. In zijn toespraak tijdens het politie-symposium *Mensensmokkel in beeld!*⁵⁸ refereerde de Minister van Justitie aan het feit dat bij AMA's smokkel en handel vaak hand in hand gaan en om die reden dus samenwerking bij de aanpak daarvan noodzakelijk is.

4.4.3 Transport en grensoverschrijding

Het (beoogde) slachtoffer dient het land en de plaats van bestemming te bereiken, teneinde aldaar daadwerkelijk tewerk gesteld te worden in de prostitutie. Het, in geval van transnationale mensenhandel, hiervoor benodigde transport, de transit en de grensoverschrijding worden meesttijds door de ronselaar of door andere daarvoor ingeschakelde personen geregeld. Enerzijds hangt dit samen met het feit dat de geronselde vrouwen veelal niet weten welke wegen en procedures voor een uitreis en inreis te bewandelen en ook niet over de benodigde financiële middelen en de benodigde reisbescheiden beschikken. Anderzijds stelt dit de organisator in staat het (beoogde) slachtoffer zoveel mogelijk in een situatie van afhankelijkheid te brengen c.q. te houden. Concreet zal de organisator het feitelijke transport regelen en betalen en, voor zover nodig, ook voor (valse) reisbescheiden zorgdragen. Vanwege het controle-element en de mogelijkheid van toezicht, zal de handelaar vaak als begeleider tijdens de reis optreden of stelt hij iemand aan die de vrouwen tijdens de reis naar het buitenland vergezelt en in de gaten houdt.

Transport en transit

Afhankelijk van het land van herkomst en het land van bestemming zal voor het (beoogde) slachtoffer een reisroute worden opgesteld en worden - zo nodig - reisdocumenten verschaft. Dit kunnen legale documenten zijn, maar ook vervalsingen of valse documenten. Voor het organiseren en regelen van een en ander brengt de handelaar hoge kosten in rekening. Deze dienen ofwel vooruit betaald of geleend te worden, ofwel dient het (beoogde) slachtoffer zich te verbinden om haar verdiensten in het buitenland aan te wenden om deze kosten te betalen. Op deze wijze gaat het (beoogde) slachtoffer een schuld aan, die haar aan de handelaar bindt. Ook het gebruik van valse documenten, de heimelijkheid van het transport op zich en de aanwezigheid van een reisbegeleider zijn factoren die de afhankelijkheid van het (beoogde) slachtoffer ten opzichte van de handelaar vergroten. Gushulak en MacPherson (2000) relateren deze afhankelijkheid aan de gezondheidsrisico's die een gesmokkelde of verhandelde persoon loopt tijdens het transport en spreken in dit verband van een 'unique dependency'. Die unieke afhankelijkheid faciliteert uiteindelijk de uitbuiting van het slachtoffer door de handelaar.

Grensoverschrijding

Niet-Nederlandse ingezetenen die door handelaren zijn bestemd als prostituee voor de Nederlandse markt dienen op enigerlei wijze Nederland binnen te komen. Dit kan op

⁵⁸ Symposium, georganiseerd door de Informatie en Analyse-eenheid Mensensmokkel (IAM) en de Unit Mensensmokkel (UMS) van Kernteam Noord- en Oost-Nederland (NON), op 15 november 2001.

legale wijze geschieden, maar ook door gebruikmaking van illegale methoden. Omdat een verdergaande studie van de gewoonlijk gebruikte methoden van grensoverschrijding in relatie tot het delict mensenhandel nog niet beschikbaar is, wordt op dit punt vooralsnog volstaan met een korte beschrijving van een drietal te onderscheiden hoofdcategorieën.

Legale wijzen van het binnenkomen in Nederland zijn bijvoorbeeld het als toerist, student of zakenrelatie Nederland betreden, met rechtmatige gebruikmaking van daarvoor afgegeven papieren. In deze gevallen is de wijze van binnenkomst van het (latere) slachtoffer weliswaar volstrekt legaal, doch dat neemt niet weg dat uit feiten en omstandigheden op het moment van binnenkomst in Nederland reeds kan worden afgeleid dat er (mogelijkerwijs) sprake is van mensenhandel.⁵⁹ Het onderkennen hiervan is van belang, omdat het louter over de grens brengen van een persoon, die is geworven of wordt meegenomen om in Nederland in de prostitutie tewerk gesteld te worden, reeds is te bestempelen als mensenhandel (art. 250a lid 1 sub 2° Sr.). Het eerder beschreven verbod op doorlaten kan dan ingrijpen vereisen. Een dergelijk vermoeden kan echter ook pas rijzen als de betreffende persoon reeds in het land aanwezig is.

Legale wijzen van binnenkomst in Nederland veronderstellen in beginsel de medewerking van betrokkene, waaruit gevoeglijk kan worden afgeleid dat zich bij haar op dat moment nog geen (voldoende) wetenschap of vermoeden heeft gevormd omtrent het door derden nagestreefde, daadwerkelijke doel van de binnenkomst: de uitbuiting.

Een andere wijze om Nederland binnen te komen is het bewandelen van op zich legale wegen op oneigenlijke wijze of voor oneigenlijke doeleinden. Hierbij kan gedacht worden aan misbruik van de asielprocedure of methoden als schijnhuwelijken, adoptie of gezinshereniging. Het gebruik van dergelijke methoden doet vermoeden dat betrokkene in principe op de hoogte is van het feit dat haar binnenkomst en verblijf niet volgens de geldende regels geschieden. Dit hoeft overigens niet in te houden dat zij bekend is met het feit dat van haar prostitutiewerkzaamheden worden verwacht en al helemaal niet dat dit in de vorm van uitbuiting zal gaan plaatsvinden.

Tot slot kan met het oogmerk van exploitatie in de prostitutie ook nog worden geopteerd voor het op volledig illegale wijze behulpzaam zijn bij binnenkomst in Nederland. Dit betreft zaken als grensoverschrijding met gebruikmaking van valse of vervalste

⁵⁹ Een voorbeeld in dit verband is het fenomeen van garantstelling. Wanneer eenzelfde persoon zich veelvuldig garant stelt of dit tegelijkertijd voor meerdere jonge vrouwen afkomstig uit het buitenland doet, kan dat een indicatie zijn voor mensenhandel. Oplettendheid is in dergelijke gevallen geboden, omdat het verblijf in Nederland (mede) door de garantstelling legaal is. Een ander voorbeeld betreft de zogenaamde 72-uurs regeling. Deze regeling is gebaseerd op een clause voor vertragingen, opgenomen in het Schengenverdrag om passagiers op doorreis die te maken krijgen met grote vertragingen in een hotel onder te kunnen brengen totdat ze hun reis kunnen voortzetten. De regeling biedt de mogelijkheid om de luchthaven gedurende maximaal 72 uur te verlaten, ook als de betreffende persoon niet over een (doorreis)visum voor Nederland beschikt. Sommige reisorganisaties bieden, met gebruikmaking van deze regeling, stedentrip-pakketten aan. Hoewel dit een oneigenlijk gebruik is van deze clause wordt daartegen, naar verluidt, niet opgetreden. Een dergelijke stedentrip kan echter door handelaren gebruikt worden om vrouwen het land binnen te loodsen.

reisbescheiden of het gewoonweg stiekem iemand het land binnenloodsen. Wordt enkel het binnenbrengen beschouwd los van de uitbuiting die daarop volgt of kan volgen, dan is dat de facto mensensmokkel, ongeacht of betrokkene is misleid omtrent de wederrechtelijkheid van de binnenkomst en het verblijf in Nederland.

4.4.4 Uitbuiting

Als het slachtoffer eenmaal is geworven en getransporteerd (op weg) naar het land van bestemming, dan zal de daadwerkelijke uitbuiting een aanvang nemen, opdat de financiële vruchten daarvan geplukt kunnen worden. De uitbuiting is immers gericht op het financiële gewin dat daarmee is te behalen. De uitbuiting van het slachtoffer, of het oogmerk daartoe, vormt dan ook de kern van de strafwaardigheid van het delict mensenhandel. Exploitatie van anderen in de prostitutie op zich is immers niet langer strafbaar, mits deze meerderjarig zijn en hun exploitatie geschiedt op basis van vrijwilligheid.

Of van uitbuiting gesproken kan worden, hangt af van de omstandigheden van het specifieke geval. Uitgangspunt daarbij is dat dit moet worden bepaald aan de hand van algemeen in Nederland geldende waarden en normen. Dat betekent dat mensen - naar objectieve maatstaven - ook slachtoffer kunnen zijn, zonder dat zij dat zelf misschien zo voelen of zonder dat een situatie ook als zodanig zou worden aangemerkt in het land van herkomst. Met name in die gevallen waarin de uitbuiting op zeer subtiële en geraffineerde wijze plaatsvindt kan het moeilijk zijn het slachtoffer te doen inzien dat zij zich daaraan moet proberen te onttrekken en/of daarvan melding zou moeten doen bij de politie.⁶⁰ Overigens is het wel zo dat in de gevallen waarin sprake is van uitbuiting deze veelal zo flagrant is, dat het ook door het slachtoffer als zodanig wordt ervaren en als ontoelaatbaar wordt gezien.

De uitbuiting kan diverse vormen aannemen en is er dus op gericht zoveel mogelijk te verdienen aan het laten werken van een ander. Dit uit zich bijna per definitie in tewerkstelling onder ongunstige condities. Die condities kunnen financieel van aard zijn, maar ook betrekking hebben op de arbeidsomstandigheden voor het slachtoffer. Als voorbeelden van uitbuiting op financieel terrein kunnen worden genoemd het lenen of voorschieten van geld door de handelaar, gekoppeld aan het (eenzijdig) vaststellen van bijna onmogelijke afbetalingsregelingen, het opvoeren van zeer hoge schulden, van fictieve schulden of van telkens opnieuw verhoogde schulden, het verplichten tot afdracht van de inkomsten of van een onevenredig groot deel daarvan, het innen van die verdiensten door een ander en het zagezegd 'opsparen' van de verdiensten voor betrokkene ter uitkering op een later moment. Ook het 'doorverkopen' van het slachtoffer aan een ander, waardoor deze zich (soms zelfs herhaaldelijk) gesteld ziet voor een nieuwe 'eigenaar' die zijn investering op haar en ten koste van haar wil verhalen, resulteert in uitbuiting.

Uitbuiting in arbeidsrechtelijke sfeer doet zich reeds voor bij het enkele feit dat iemand onvrijwillig in de prostitutie tewerk wordt gesteld. Vanwege de bijzondere aard van het

⁶⁰ Een voorbeeld in dit verband zijn sommige slachtoffers van loverboys, die de op hen toegepaste emotionele manipulatie en de daarop volgende uitbuiting niet altijd zien als dwang (Venicz & Vanwesenbeeck, 1998).

werk kan en mag deze tewerkstelling namelijk niet anders dan op basis van eigen keuze daartoe geschieden.⁶¹ Eenmaal actief in de prostitutie is ook het op enigerlei wijze beletten van iemand daarmee te stoppen te bestempelen als uitbuiting. Daarnaast zijn ook het negeren van rust- en werktijden of het op andere wijze categorisch onthouden van arbeidsrechten, het verplichten tot bepaalde dienstverlening, het laten werken zonder condoom, het tewerk stellen op een andere prostitutielocatie of in een andere prostitutievorm dan afgesproken vormen van uitbuiting.

4.4.5 Controlemethoden

Om het financiële gewin zo groot mogelijk te laten zijn, maar ook omdat de uitbuiters vaak kosten heeft gemaakt om de uitbuitingssituatie te creëren, is het voor de uitbuiters van belang die situatie zo lang mogelijk te laten voortduren, teneinde zijn 'investeringen' terug te kunnen 'verdienen' en om zich zoveel mogelijk te kunnen verrijken. Het slachtoffer zal daaraan in principe niet vrijwillig meewerken,⁶² zodat het nodig is constante druk op haar uit te oefenen om de uitbuitingssituatie te handhaven. Daarvoor worden diverse methoden gebruikt, die net als de methoden die worden gebruikt bij de werving en ten behoeve van de feitelijke uitbuiting, ook weer alle zijn te brengen onder de in het mensenhandelartikel gebezigde terminologie van geweld of een andere feitelijke, bedreiging met geweld of een andere feitelijke, het misbruik maken van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding.

Veel gebruikte controlemethoden zijn, in willekeurige volgorde:⁶³

- chantage;
- schuldbinding, het in stand houden van bestaande schulden en het onmogelijk maken tot finale aflossing te komen;
- mishandeling, verkrachting, intimidatie, geweld of dreiging daarmee jegens het slachtoffer;
- mishandeling, intimidatie, geweld of dreiging daarmee jegens de familie van het slachtoffer;
- feitelijke isolering van het slachtoffer door opsluiting, permanente bewaking of voortdurende begeleiding;
- innemen van persoonsdocumenten en reisbescheiden;
- invorderen of afnemen van (een onevenredig groot deel) van de opbrengsten van de prostitutie;
- verkopen - of het dreigen daarmee - van het slachtoffer aan een andere pooier;
- (sociale) isolering van het slachtoffer van vrienden, familie en collega's;

⁶¹ Zie over de bijzondere aard van sekswerk: Haveman (2000).

⁶² In principe, immers er zijn ook uitbuitingssituaties waarin het slachtoffer zich geen slachtoffer voelt. Dit geldt niet alleen voor sommige slachtoffers van loverboys, maar ook voor sommige vreemdelingen die weliswaar het grootste deel van hun verdiensten moeten afstaan, maar naar maatstaven van hun land van herkomst nog altijd een redelijk bedrag overhouden.

⁶³ In vrijwel alle publicaties over het onderwerp komen deze methoden, of specifieke varianten daarvan, aan de orde. De hier opgenomen lijst tracht voorkomende varianten onder een aantal gemene delers te brengen, zonder echter de intentie te hebben een uitputtende opsomming te zijn.

- het inboezemen van angst voor en aanpraten van wantrouwen jegens politie, justitie en hulpverlening, onder meer door het verschaffen van onjuiste informatie over rechten en mogelijkheden;
- het onthouden van medische hulp, voedsel, vrije tijd en verlof;
- gedwongen gebruik van alcohol en drugs;
- misbruik maken van de (goed)gelovigheid van het slachtoffer, bijvoorbeeld door het toepassen van bezweringsrituelen als voodoo;
- specifiek bij loverboys: tatoëring van het slachtoffer als teken van 'eigendom'.

Deze methoden kunnen elk op zich al een situatie creëren waardoor het slachtoffer zich niet (langer) verzet tegen het misbruik dat van haar wordt gemaakt. Vaak ook worden methoden in combinatie toegepast, waardoor de effectiviteit ervan nog toeneemt. Deze wordt voorts verhoogd vanwege de context waarin de methoden worden toegepast en in relatie tot het slachtoffer jegens wie ze worden toegepast. Zo blijken vreemdelingen die zonder de daarvoor vereiste papieren in Nederland zijn, een makkelijke prooi voor methoden die niet direct (een vorm van fysiek of mentaal) geweld inhouden. Zij zijn immers beïnvloedbaar vanwege hun illegale positie en de dreiging die bekend te maken aan de autoriteiten, met alle vermeende en mogelijke gevolgen van dien. Omdat hen daarenboven ook de Nederlandse cultuur, taal en omgeving meestal volstrekt onbekend zijn, durven ze veelal nergens om hulp te vragen. Vaak ook is een slachtoffer al zo murw van hetgeen haar is overkomen, dat zij simpelweg niet meer de moed kan opbrengen zich te verzetten. Een dreigende vinger of een oogopslag is dan reeds voldoende om haar in het gareel van de uitbuiters te houden. Het toepassen van controlemethoden gebeurt dan ook op zeer geraffineerde wijze.

4.5 Aangifte van mensenhandel in relatie tot de B-9 regeling

Mensenhandel is geen delict dat alleen vervolgbaar is op basis van een klacht of op aangifte van een slachtoffer. Dat wil zeggen dat voor het aanvangen van een opsporingsonderzoek naar het zich voordoen van mensenhandel aangifte niet noodzakelijk is. De strafbaarstelling van het delict bestaat immers niet enkel vanwege het belang van het slachtoffer, maar ook met het oog op het hooghouden en beschermen van algemene waarden in de samenleving. De samenleving als zodanig dient dan ook actief te zijn in het opsporen en tegengaan van gevallen van mensenhandel, ook als er geen concrete aangifte of klacht voorligt. Wanneer de politie aanwijzingen heeft die kunnen duiden op mensenhandel kan dan ook reeds een onderzoek worden opgestart, ongeacht of iemand aangifte heeft gedaan. Wanneer tijdens reguliere politie- of prostitutiecontroles signalen worden aangetroffen van mensenhandel, zijn politie en justitie zelfs gehouden in ieder geval tot opsporing en, zo enigszins mogelijk, tot vervolging over te gaan.⁶⁴

⁶⁴ Aldus de *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* d.d. 29 juni 1999. Deze aanwijzing bevat tevens een lijst van signalen die kunnen duiden op mensenhandel.

Aangiftebereidheid

Ondanks het feit dat het geen vereiste is voor het opstarten van een onderzoek, is een aangifte - in de zin van een schriftelijk vastgelegde verklaring van een slachtoffer (soms ook van een getuige - doorgaans wel van grote betekenis voor de bewijsvoering in een mensenhandelzaak. Zonder de medewerking van het slachtoffer met name, is het vaak erg moeilijk de bewijsvoering rond te krijgen. Een aangifte geeft immers een tastbare, rechtstreekse aanleiding en een handvat voor verder onderzoek en maakt het voorts veelal mogelijk directe verbanden te leggen tussen (potentiële) slachtoffers en verdachten. Bovendien is het verkrijgen van steunbewijs op zich al geen eenvoudige opgave, laat staan wanneer dit zonder concrete aangifte of verklaring moet geschieden.⁶⁵ In Hoofdstuk 6 wordt vanuit het belang van opsporing en vervolging nader op dit punt ingegaan. Onderhavige paragraaf bespreekt de problematiek van de aangiftebereidheid voornamelijk vanuit het perspectief van het slachtoffer en de getuige-aangever. Daarbij worden de thans geldende B-9 regeling en de daarin vervatte faciliteiten, gericht op het verkrijgen van de medewerking van het slachtoffer en de getuige aan de opsporing en vervolging, besproken.

In de praktijk blijkt de aangiftebereidheid van zowel slachtoffers als van getuige-aangevers (niet-slachtoffers) relatief gering te zijn.⁶⁶ De redenen hiervoor zijn talrijk, maar kunnen in de meeste gevallen worden teruggevoerd op de omstandigheden waarin betrokkene veelal verkeert, in combinatie met de op het slachtoffer toegepaste technieken van onderdrukking en dwang. Pearson (2001) noemt diverse redenen waarom verhandelde personen afzien van het doen van aangifte c.q. het afleggen van een verklaring. Angst en schaamte blijken de grote drijfveren te zijn voor de terughoudendheid in de bereidheid van slachtoffers en getuige-aangevers om belastende verklaringen af te leggen. De angst kan liggen in de vrees voor fysiek of mentaal geweld jegens haarzelf of jegens haar familieleden hier of in het buitenland. Voorts ook worden de illegale situatie waarin veel slachtoffers en getuige-aangevers zich bevinden of het veelal toch compromitterende feit dat iemand werkzaam is (geweest) als verlener van seksuele diensten, ook al is dat onder dwang gebeurd, benut om betrokkene te chanteren en haar door gebruikmaking van haar schuld- en schaamtegevoelens te weerhouden aangifte te doen. In dit verband vormen met name het veelal ontbreken van een legale verblijfsstatus, in combinatie met de vrees voor vervolging en bestraffing wegens overtreding van migratie- en arbeidswetgeving, met eventueel uitzetting als illegale vreemdeling als gevolg, zodra men zich bij de politie meldt, een reden af te zien van aangifte. Ook praktische punten als het blijven zitten met de (opgelopen) schuldenlast, het niet spreken van de landstaal en het eenvoudigweg niet weten waar men zich bevindt en waar een aangifte kan worden gedaan, werken remmend in dit opzicht.

Maar ook als een slachtoffer tijdens een controle door de politie wordt aangetroffen en wordt gewezen op de mogelijkheid aangifte te doen, blijkt de bereidheid zulks

⁶⁵ Aldus mondelinge informatie van contactofficieren mensenhandel en politie-functionarissen.

⁶⁶ Franssen (1994) vermeldt dat ondanks de belasting die de strafrechtelijke procedure met zich kan brengen, ongeveer de helft van de vrouwen met wie de STV in 1993 contact had, besloot aangifte te doen. (Mondelinge) bronnen van latere datum maken melding van een aanzienlijk lagere aangiftebereidheid.

(aanstonds) te doen in de praktijk klein. Dit is enerzijds eveneens terug te voeren op de reeds genoemde vrees voor represailles of gevoelens van schuld en schaamte, anderzijds kunnen voor met name buitenlandse slachtoffers (vreemdelingen) daarnaast ook overwegingen van meer praktische aard een rol spelen. De B-9 regeling kan in dit verband van opmerkelijke invloed zijn. Hoewel onder meer bedoeld om buitenlandse slachtoffers in de gelegenheid te stellen het doen van aangifte te overwegen, kan de regeling ook een beletsel daartoe vormen. Slachtoffers van mensenhandel hebben namelijk vaak een schuld opgelegd gekregen. Ondanks het feit dat die in de meeste gevallen (grotendeels) fictief is (zie ook § 4.4.1), zijn sommige slachtoffers er van overtuigd dat die schuld hoe dan ook afgelost dient te worden. Zolang die schuld bestaat blijft het slachtoffer in haar optiek namelijk gebonden aan de handelaar.⁶⁷ Dit betekent dat er inkomsten gegenereerd moeten worden. Het is een slachtoffer dat gebruik maakt van de B-9 regeling echter niet toegestaan te werken. Dat betekent dan ook dat het slachtoffer niet in de gelegenheid is middelen te genereren om haar schuld af te lossen, zodat zij zich niet los kan maken van de handelaar. Onder die omstandigheden kan een slachtoffer het verkiezen in de prostitutie, of in een andere vorm van arbeid, (illegaal) door te werken, veeleer dan gebruik te maken van de faciliteiten die de B-9 regeling biedt.⁶⁸ Ook simpelweg de instelling dat hoe dan ook geld verdiend moet worden voor het thuisfront of voor zichzelf, hoe weinig dat door de tussenkomst van de handelaar dan ook is, en ongeacht de omstandigheden waaronder het moet worden verdiend, kan een slachtoffer er van weerhouden door aangifte uit de prostitutie te (moeten) stappen. De druk van het geld moeten of willen verdienen kan ook zo groot zijn dat slachtoffers, hoewel aanvankelijk gebruik makend van de faciliteiten in het kader van de B-9 regeling, gedurende de soms lange looptijd daarvan verdwijnen en elders opnieuw in de prostitutie opduiken. Hetzelfde kan het gevolg zijn van druk die door de (oorspronkelijke) handelaren op het slachtoffer wordt uitgeoefend. Een veel gehoorde opvatting in dezen is dan ook dat de B-9 regeling weinig tot geen concrete oplossingen biedt voor de achterliggende problematiek van de slachtoffers.

Bezien vanuit het zuivere belang van opsporing en vervolging zou het slachtoffer in deze gevallen nog kunnen overwegen wel een verklaring af te leggen, zonder dat die daadwerkelijk als een tegen iemand gerichte aangifte beschouwd moet worden, zodat de politie in ieder geval uit dien hoofde kan beschikken over nader onderzoeks- c.q. bewijsmateriaal. Er dienen dan evenwel geen andere beletselen te zijn voor het slachtoffer om een dergelijke verklaring af te leggen. Overigens is het voor een slachtoffer, noch voor een getuige-aangever, een verplichting om gebruik te maken van de faciliteiten die de B-9 regeling biedt.

Daarnaast zijn sommige slachtoffers zo murw of getraumatiseerd door al hetgeen hen is overkomen dat zij gewoonweg niet op het idee komen om over hun situatie naar buiten

⁶⁷ Veelal wordt het slachtoffer hier ook aan 'herinnerd' door daadwerkelijke bedreiging of chantage van haarzelf of van haar familieleden.

⁶⁸ Omdat met name Afrikaanse slachtoffers (veelal Nigerianen) door middel van voodoo-praktijken aan de handelaar gebonden blijven totdat de schuld is afgelost, doet dit probleem zich naar verluidt voornamelijk ten aanzien van deze categorie slachtoffers voor. Bron: mondelinge informatie politie Groningen, alsmede vernomen van diverse politie-instanties tijdens een werkbezoek in Frankrijk.

te treden of aangifte tegen de handelaar te doen. Hun situatie komt hen zo uitzichtloos voor dat daaraan niet meer valt te ontkomen en iedere poging daartoe hen al teveel is. Ook is het doen van aangifte in emotioneel opzicht geen sinecure. Het hele traject dat als gevolg van een aangifte moet worden doorlopen, is emotioneel vaak erg belastend voor het slachtoffer (zie ook Franssen, 1994). Het onder ogen zien van die consequentie kan slachtoffers eveneens weerhouden van het doen van aangifte. En is iemand, ondanks alle voornoemde mogelijke obstakels, dan toch genegen aangifte te gaan doen, dan blijkt onbekendheid met de wijze waarop, de plaats waar en de procedure waarmee een nieuwe drempel op te werpen.

De druk op het slachtoffer kan, naast het gebruik van geweld, chantage of bedreiging daarmee, ook ontstaan vanwege de ongelijke positie die zij heeft ten opzichte van de verdachte op het terrein van juridische hulp en bijstand. Onvoldoende kennis van regels en procedures bij het slachtoffer, daar waar een verdachte zich veelal laat bijstaan door niet de minste advocaat, kan resulteren in een aldus ervaren vorm van 'unequality of arms'⁶⁹ die het slachtoffer kan weerhouden het juridische traject in te gaan. Daar komt bij dat het slachtoffer het risico loopt dat de verdachte niet schuldig wordt bevonden of dat zij door de verdediging in haar geloofwaardigheid wordt aangetast, zodat zij zich daardoor opnieuw slachtoffer kan voelen van vernedering, de zogenaamde 'secondary victimisation' (zie ook Follmar, 2001).

Ook de bereidheid van klanten om een verklaring af te leggen is in het algemeen om voor de hand liggende redenen erg klein. Voor veel klanten ligt er een taboe op het naar buiten treden over hun prostitutiebezoek, zodat zij uit vrees voor het bekend worden daarvan weinig genegen zijn misstanden aan de kaak te stellen.

De B-9 regeling en de bedenperiode

In paragraaf 2.8 werd reeds uiteengezet dat de B-9 regeling een tweeledige doelstelling heeft: ze biedt faciliteiten aan vreemdelingen⁷⁰ die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, maar ook aan vreemdelingen die getuige zijn van dat misdrijf, voor een - tijdelijk - verblijf in Nederland, vanuit de optiek dat hun aangiften c.q. verklaringen een belangrijk instrument zijn voor justitie in de opsporing en vervolging van verdachten. Enkel in die gevallen waarin het slachtoffer c.q. de getuige-aangever bereid is haar medewerking te verlenen aan politie en justitie in de opsporing en vervolging van degene tegen wie aangifte van mensenhandel wordt gedaan, biedt de B-9 regeling faciliteiten voor opvang en - tijdelijk - verblijf. De regeling is daarbij zo geformuleerd dat er bovendien, met uitzondering van de bedenperiode, sprake dient te zijn van daadwerkelijke opsporing en vervolging, dan wel berechting in feitelijke instantie van degene tegen wie de aangifte is gericht. Is daarvan geen sprake, dan gelden de

⁶⁹ Hoewel 'equality of arms' als beginsel veeleer op direct tegenover elkaar staande procespartijen betrekking heeft, komen belangen van slachtoffer en verdachte bij de procesvoering vaak in een soortgelijke controversiële afweging terecht.

⁷⁰ Een vreemdeling is ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld (art. 1 Vreemdelingenwet 2000).

voorzieningen uit de B-9 regeling in beginsel niet.⁷¹ De B-9 regeling is daarmee geen regeling die rechtstreeks en onverkort faciliteiten aan slachtoffers en getuige-aangevers biedt, op basis van die status alleen.

Hoewel theoretisch niet beperkt tot deze categorie, is de B-9 regeling voornamelijk gericht op vreemdelingen die geen titel tot verblijf in Nederland hebben, oftewel niet legaal in Nederland verblijven. In beginsel dienen deze vreemdelingen Nederland onverwijld te verlaten en zullen zij dus, wanneer aangetroffen, worden uitgezet. Gezien de grote 'vluchtigheid'⁷² van deze categorie vreemdelingen, zeker als zij als slachtoffer dan wel als getuige met mensenhandel zijn geconfronteerd, is het echter voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zij die bereid zijn een verklaring daarover af te leggen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM. Dit opsporings- en vervolgingsbelang rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning voor deze categorie van vreemdelingen. De opschorting van het vertrek uit Nederland vormt dan ook het kernelement van de B-9 regeling.

Omdat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten, voorziet de B-9 regeling voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel⁷³ in een bedenktijd van drie maanden, waarbinnen zij dienen te besluiten of zij wel of niet aangifte willen doen van mensenhandel. Gedurende de bedenktijd wordt de verwijdering uit Nederland opgeschort, ongeacht of er sprake is van een reeds lopend of op te starten opsporingsonderzoek. In die periode kunnen de (mogelijke) slachtoffers aanspraak maken op voorzieningen in de zin van opvang en begeleiding. Die voorzieningen stellen hen onder meer in staat te stoppen met het prostitutiewerk en voorzien voorts in medische zorg, in het verkrijgen van informatie over de juridische consequenties van het doen van aangifte en - bij gebleken noodzaak voor het geven van juridisch advies – in de mogelijkheid een rechtshulpverlener in te doen schakelen. Het is verboden om tijdens de bedenktijd te werken. Indien het (vermoedelijke) slachtoffer na ommekomst van deze drie maanden om wat voor reden dan ook besluit niet tot aangifte over te gaan, zal haar uitzetting worden voorbereid. Verlenging van de bedenktijd is namelijk niet mogelijk. Bovendien wordt de bedenktijd slechts eenmalig verleend. Omdat voorondersteld wordt dat getuige-aangevers zelf niet als slachtoffer geconfronteerd zijn met seksuele gewelddaden, bestaat de bedenktijd niet voor hen. Zij dienen direct te besluiten of zij al dan niet aangifte willen doen. Indien dat eerste het geval is, zal de Minister van Justitie, via het OM, bepalen of het verblijf van de betreffende persoon met het oog op de opsporing en vervolging gewenst is. Is dat zo, dan wordt het vertrek van de getuige-aangever door de aangifte opgeschort. Zo niet, dan volgt uitzetting, tenzij de vreemdeling om andere redenen aanspraak kan maken op (voorlopig) verblijf in Nederland. Dat laatste geldt uiteraard ook voor (vermoedelijke) slachtoffers die tijdens of na de bedenktijd afzien van het doen van aangifte.

⁷¹ In de praktijk komt dit vereiste er op neer dat er ofwel sprake moet zijn van een al lopend onderzoek, ofwel dat de aangifte dan wel de verklaring de directe aanleiding tot het opstarten van een onderzoek is.

⁷² Term, zoals gehanteerd tijdens een overleg met de contact-officieren mensenhandel van het OM (verslag bijeenkomst d.d. 26 september 2001; archief Bureau NRM).

⁷³ Althans, beperkt tot degenen die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn (geweest).

Doet het slachtoffer of de getuige-aangever aangifte en is voldaan aan de vereisten zoals vermeld in de aanhef van deze paragraaf, dan geldt voor hen de procedure die is beschreven in paragraaf 2.8.

Ondanks de verplichting de vreemdeling reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van mensenhandel en daarbij tevens te wijzen op de mogelijkheid van gebruikmaking van een bedenktijd, blijkt dit in de praktijk niet altijd te gebeuren. Vanuit meerdere hulpverleningsinstellingen wordt gemeld dat slachtoffers in een niet onaanzienlijk aantal gevallen niet zijn geweest op de bestaande mogelijkheden en daardoor onwetend zijn over het bestaan van de B-9 regeling of zich, wegens onbekendheid met het bestaan van de bedenktijdfase, onder druk gezet voelen tot het doen van aangifte. In datzelfde verband wordt voorts gemeld dat er tussen het erkennen van de B-9 status van een slachtoffer en het daadwerkelijk afgeven van een bewijs daarvan soms een lange tijd verstrijkt. Het betreffende slachtoffer is dan niet in staat haar status aan te tonen, waardoor moeilijkheden worden ondervonden in het regelen van faciliteiten via uitvoeringsinstanties.

Cijfermatige informatie met betrekking tot aangifte

In Hoofdstuk 6 wordt uiteengezet waarom er geen gegevens over aantallen aangiften mensenhandel uit het geautomatiseerde politiesysteem in onderhavige rapportage opgenomen zijn. Mede om die reden, maar ook om enig zicht te krijgen op de aantallen slachtoffers die *geen* aangifte doen, heeft het Bureau NRM in de door hem verrichte inventarisatie navraag gedaan bij de hulpverleningsinstanties naar bij hen bekende cijfermatige gegevens over aangiften mensenhandel. Tabel 4.4 geeft daarvan een overzicht.

Tabel 4.4 *Aangifte door slachtoffers*

<i>Soort slachtoffer</i>	<i>Schatting</i>	<i>Registratie</i>	<i>Totaal</i>
Niet-Nederlands	123	97	220
Nederlands	16	3	19
<i>Totaal</i>	<i>139</i>	<i>100</i>	<i>239</i>

Uit de tabel blijkt dat van de in totaal 608 Nederlandse en niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel waarmee de instellingen in het jaar 2000 contact hebben gehad (Tabel 4.2) er 239 aangifte hebben gedaan. Dat is nog geen 40%. Opvallend daarbij is dat uit de cijfers naar voren komt dat de aangiftebereidheid van niet-Nederlandse slachtoffers groter is dan die van Nederlandse slachtoffers (respectievelijk 220 van de 470 slachtoffers, oftewel bijna 47% en 19 van de 138 slachtoffers, oftewel bijna 14%). Een verklaring hiervoor is niet eenvoudig te geven. Het bestaan van de B-9 regeling, die indirect tot doel heeft beletselen voor het doen van aangifte weg te nemen, maar die enkel geldt voor vreemdelingen, zou hierbij een rol kunnen spelen. Maar evenzoeker is denkbaar dat het element schaamte, gekoppeld aan het relatief grote aantal minderjarige slachtoffers, een reden vormt voor Nederlandse slachtoffers van mensenhandel om af te zien van aangifte.

In de inventarisatie was voorts de vraag opgenomen hoeveel slachtoffers van de in de B-9 regeling geboden bedenktijd gebruik hebben gemaakt.⁷⁴ Er wordt melding gemaakt van 154 slachtoffers die hiervan gebruik hebben gemaakt (schatting 59 en registratie 95). Dit betekent dat 70% van de slachtoffers die uiteindelijk aangifte hebben gedaan, zulks eerst hebben gedaan na gebruikmaking van de bedenktijd. Dit betekent tevens dat 30% van de slachtoffers geen gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd. Zij kunnen daarvan hebben afgezien, omdat ze bereid waren direct aangifte te doen, doch ook is mogelijk dat zij niet, dan wel onvoldoende, op de hoogte waren van het bestaan van de bedenktijd. Voorts kan niet worden uitgesloten dat zij, hoewel slachtoffer zijnde, aangifte hebben gedaan als getuige-aangever en om die reden niet in aanmerking kwamen voor een bedenktijd.

Aan slachtoffers die besluiten aangifte te doen van mensenhandel wordt, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan, een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend. De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van die verblijfsvergunning.⁷⁵ Uit de inventarisatie kwam naar voren dat het doen van aangifte door slachtoffers in ruim een kwart van de gevallen niet leidt tot het verlenen van een voorlopige verblijfsvergunning.⁷⁶ De reden hiervoor is onduidelijk, maar zal enerzijds samenhangen met de wijze waarop de aanvragen worden beoordeeld - mede in relatie tot de criteria die aan de vergunningverlening worden gesteld - en die kennelijk soms toch nog tot afwijzing leidt en anderzijds ongetwijfeld ook met de onbekendheid van de uitvoerende instantie(s) met de B-9 regeling.

Soortgelijke gegevens over getuige-aangevers zijn niet beschikbaar.

In het verlengde van het bovenstaande werd de hulpverleningsinstellingen de vraag voorgelegd in hoeverre er naar hun ervaring dan wel inschatting na de opheffing van het bordeelverbod verschuivingen zijn opgetreden in de aantallen slachtoffers en prostituees waarmee zij contact hebben. Tabel 4.5 geeft aan welke verschuivingen de

⁷⁴ Zoals beschreven in de B-9 regeling (paragraaf 3.1.3) dient het feit dat een mogelijk slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase door de korpschef aan de STV te worden gemeld. Deze verplichte melding heeft mede tot doel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel te kunnen voorzien van informatie omtrent het gebruik maken van de bedenktijd. Tot op het moment van deze rapportage was dergelijke informatie evenwel niet beschikbaar via de STV. Het Bureau NRM heeft derhalve getracht via haar eigen inventarisatie nadere gegevens hieromtrent te verkrijgen.

⁷⁵ Het Bureau NRM ontving desgevraagd van de IND (INDIAC) registratiegegevens met betrekking tot de aanvragen en verstrekkingen van vergunningen op basis van de B-17 (B-9) regeling. Deze gegevens bleken echter moeilijk te interpreteren. Overleg met een IND-functionaris bood niet op alle punten voldoende duidelijkheid. Nader overleg met een INDIAC-analist is nodig. Om die reden zijn de INDIAC-cijfers niet verwerkt in onderhavige rapportage.

⁷⁶ De daarop betrekking hebbende vraag werd niet voor alle slachtoffers die aangifte hebben gedaan beantwoord. Zulks werd wel gedaan voor 187 slachtoffers (78%). Van hen kregen er 138 (74%) een voorlopige vergunning tot verblijf (op basis van de B-17 regeling). De aanvraag van 23 slachtoffers (12%) werd afgewezen, terwijl het in 26 gevallen (14%), om overigens onbekende redenen, niet tot een aanvraag is gekomen. Van deze aantallen zijn er 95 gebaseerd op schattingen, terwijl 92 gevallen als zodanig zijn geregistreerd.

hulpverleningsinstanties hebben geconstateerd sinds 1 oktober 2000, in vergelijking tot de periode daarvoor (1 januari 2000 - 1 oktober 2000).

Tabel 4.5 Zijn er verschuivingen opgetreden? (N=44)⁷⁷

Signalering	Aantal ⁷⁸
Geen verandering totaal aantal slachtoffers	12
Toename niet-Nederlandse slachtoffers	8
Afname niet-Nederlandse slachtoffers	2
Toename Nederlandse slachtoffers	3
Afname Nederlandse slachtoffers	2
Geen verandering totaal aantal prostituees	11
Toename buitenlandse prostituees	7
Afname buitenlandse prostituees	2

De betekenis die aan de constatering mag worden gegeven moet gerelateerd worden aan de vrij korte periode waarover de hulpverleningsinstanties deze hebben kunnen doen (de inventarisatie vond in juni 2001 plaats). Wat betreft het aantal slachtoffers is het opvallend dat twaalf van de 44 hulpverleningsinstanties aangeven dat er daarin geen veranderingen zijn opgetreden. De instanties die wel veranderingen hebben geconstateerd, geven wat vaker aan dat het om een toename, dan om een afname gaat, met name ten aanzien van niet-Nederlandse slachtoffers. Deze verschillen in constatering kunnen wellicht verklaard worden door regionale verschillen. Of geconstateerde verschuivingen samenhangen met de afschaffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000 is niet aan te geven. Het is aan de hand van deze uitkomsten dan ook moeilijk te voorspellen wat de (landelijke) trend zal zijn op dit terrein. Vooralsnog wordt derhalve volstaan met de enkele presentatie van de gegevens. Ook uit de antwoorden met betrekking tot de aantallen prostituees zijn geen eenduidige conclusies te trekken. Wel wordt opgemerkt dat de optie toe- of afname van het aantal *Nederlandse* prostituees niet is genoemd. In dit verband is vermeldenswaard dat van de zijde van de exploitanten wordt aangegeven dat het voor hen sinds 1 oktober 2000 zeer moeilijk is prostituees te werven die volgens de geldende regels mogen werken. Daarbij wordt dan veelal gewag gemaakt van uitstroom naar de moeilijk controleerbare escort-sector of de ondergrondse (illegale) sector. Uit mondelinge informatie van de Mr. A. de Graafstichting komt daarentegen naar voren dat door haar vooralsnog geen signalen van opmerkelijke verschuivingen naar de escort zijn opgevangen.

4.6 Internationale ontwikkelingen

Op internationaal terrein zijn, naast of in aanvulling op de quasi ontelbare initiatieven die in het (recente) verleden al zijn genomen, vele ontwikkelingen gaande met betrekking tot de status en de positie van het slachtoffer van mensenhandel. In steeds meer landen staat het ontwerpen van slachtofferregelingen, al dan niet ingegeven door die internationale ontwikkelingen, hoog op de agenda. Internationale organisaties laten zich hierbij niet

⁷⁷ Vierenveertig organisaties hebben deze vraag beantwoord.

⁷⁸ Omdat meerdere van genoemde situaties/signalerings van toepassing kunnen zijn, sommeren de signaleringen niet tot 44.

onbetuigd. Zo bevat het VN-Protocol inzake mensenhandel (zie § 2.10.1) diverse bepalingen die de lidstaten verplichten maatregelen te nemen met betrekking tot bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel, de (verblijfs)status in het destinieland en de veilige repatriëring van het slachtoffer naar het thuisland. De Europese Commissie heeft, naast het voorgestelde Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel (zie § 2.10.2) en het mede op slachtoffers van mensenhandel van toepassing zijnde Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure,⁷⁹ recent een voorstel voor een richtlijn inzake tijdelijke (kortlopende) verblijfsvergunningen voor onder meer slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de bevoegde instanties ingediend.⁸⁰ Het voorstel is geplaatst in de context van de *illegale immigratie* en legt in dat verband een koppeling zowel met mensenhandel als met (een bijzondere categorie van) mensensmokkel. Voorts wordt de mogelijkheid van het verschaffen van een tijdelijke verblijfsvergunning aan het slachtoffer direct gerelateerd aan haar medewerking aan de opsporing en vervolging van de verdachte, waarvoor zowel het belang van het slachtoffer bij opsporing en vervolging, alsmede dat van de opsporingsinstanties bij de medewerking van het slachtoffer, als reden worden genoemd.⁸¹

Ook binnen de Raad van Europa wordt momenteel, op verzoek van het *Committee of Ministers*, door de *Steering Committee for Equality between Women and Men*, in samenwerking met de *Steering Committee for Human Rights* en de *European Committee on Crime Problems* de wenselijkheid bestudeerd van het opstellen van een verdrag inzake mensenhandel, waarbij de bestaande juridische instrumenten op dit terrein, met name het VN-Protocol inzake mensenhandel, in de studie worden meegenomen.⁸² Het óf, de vorm en de inhoud van dit (Europees) verdrag zijn nog niet bekend en zullen mede worden bepaald aan de hand van de uitkomsten van een haalbaarheidsstudie die in het voorjaar van 2002 wordt verricht. De uitkomsten van deze studie zullen eerst op 31 mei 2002 worden gepresenteerd; het is dan ook nog niet bekend of het mogelijke verdrag ook regels met betrekking tot slachtofferzorg en -bijstand zal gaan bevatten.

De rode draad in en achtergrond van deze nationale en internationale regelingen is dat er meer aandacht voor het slachtoffer dient te zijn in de aanpak van mensenhandel. Hoewel zuiver humanitaire en sociale aspecten in dat opzicht een belangrijke rol spelen, wordt in de meeste regelingen nadrukkelijk een koppeling gemaakt met de opsporing en vervolging van de daders. Vanuit de redenering dat de medewerking van slachtoffers onontbeerlijk is in de strijd tegen mensenhandel en de ontmanteling van achterliggende netwerken, tracht men door het bieden van bepaalde faciliteiten in de sfeer van (tijdelijk) verblijf, opvang en bijstand de terughoudendheid bij slachtoffers in het doen van aangifte of in het anderszins verlenen van medewerking aan de opsporing en vervolging te

⁷⁹ Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001, Pb. Nr. L 082 d.d. 22 maart 2001. Dit besluit richt zich tot slachtoffers van strafrechtelijke vergrijpen in het algemeen, niet specifiek tot slachtoffers van mensenhandel.

⁸⁰ Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities (COM(2002) 71 final d.d. 11 februari 2002). Het document is te vinden op de web-site: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0071en01.pdf.

⁸¹ Zie het Explanatory memorandum, paragraaf 1.1.: Nature of the phenomenon.

⁸² Mondelinge informatie vanuit de Directie Mensenrechten van de Raad van Europa.

verminderen. Die faciliteiten worden dan ook meestal niet ongeconditioneerd geboden aan slachtoffers, maar afhankelijk gesteld van hun medewerking aan de strafprocedure. Deze insteek ontlokt menige hulpverleningsinstantie de reactie dat deze te eenzijdig is en geen recht doet aan het slachtoffer als zodanig en aan hetgeen zij heeft moeten doorstaan. Hulp en bijstand aan het slachtoffer moeten in hun optiek voorop staan en mogen niet afhankelijk worden gemaakt van medewerking aan strafrechtelijke procedures.⁸³ Ondersteuning voor deze redenering kan worden gevonden in de *UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*,⁸⁴ waarin aanbevelingen zijn opgenomen voor (onder meer) de behandeling van slachtoffers van misdrijven. Van andere zijde wordt daar tegen in gebracht dat alleen adequate opsporing en vervolging een einde kunnen maken aan het vóórkomen van mensenhandel. Voor dat doel is ook informatie van slachtoffers zelf onontbeerlijk, zodat het in de rede ligt dat gezocht wordt naar hun medewerking in dezen. Bovendien - zo zou men kunnen stellen - kan het begrip slachtoffer moeilijk anders dan een strafrechtelijke connotatie hebben.

4.7 Knelpunten en aandachtspunten

De knelpunten in relatie tot slachtoffers van mensenhandel die onderstaand worden opgesomd zijn afkomstig uit informatie dienaangaande, verkregen uit de inventarisatie van Bureau NRM en tijdens het symposium van het Bureau NRM. Voorts kwamen veel van de navolgende punten aan de orde in gesprekken met sleutelpersonen bij hulpverleningsinstelling, politie en justitie, werden deze geconstateerd uit eigen bevindingen van het Bureau NRM of kwamen naar voren in publicaties. Hierna opgesomde knelpunten zijn niet in alle gevallen uitgebreid in de tekst van onderhavig hoofdstuk verwerkt. Daar waar zulks het geval is, wordt het knelpunt van nadere toelichting voorzien. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is in de knelpunten een onderverdeling aangebracht in een drietal categorieën: onderzoek, preventiemaatregelen en registratiegegevens slachtoffers, de positie van slachtoffers als zodanig, maar ook in relatie tot het (straf)rechtelijke traject en minderjarigen en gedwongen seksuele exploitatie.

Onderzoek, preventiemaatregelen en registratiegegevens slachtoffers

- Op diverse punten in relatie tot de problematiek van mensenhandel in ruime zin bestaat onvoldoende of geen concreet zicht. Nader onderzoek is dan ook aangewezen. Met betrekking tot slachtoffers kunnen genoemd worden specifieke onderwerpen als minderjarige slachtoffers van mensenhandel, waaronder AMA's een bijzondere categorie vormen, mannelijke slachtoffers, de mate waarin en de redenen waarom al dan niet gebruik wordt gemaakt van de B-9 regeling en integratie dan wel terugkeer van slachtoffers.

⁸³ Tijdens het meer genoemde BNRM-symposium werd dit tijdens een van de workshops door een deelnemer als volgt verwoord: "Het beleid moet niet op de strafrechtelijke procedure worden afgestemd, maar op het slachtoffer. Het belang van het slachtoffer moet centraal staan, waarbij perspectief, zekerheid en veiligheid voorop staan."

⁸⁴ General Assembly Declaration of 29 November 1985 (A/RES/40/34).

- Vanuit het veld wordt aangegeven dat van overheidswege onvoldoende aandacht wordt besteed aan preventiemaatregelen en voorlichting. Dit betreft op de eerste plaats gerichte preventiemaatregelen richting de potentiële 'doelgroepen' van de handelaren, zowel in de herkomstlanden als ook in Nederland. Daarnaast ontbreekt voorlichting voor prostituanten en exploitanten, behalve op die punten waar de branche daarvoor zelf het initiatief heeft genomen.⁸⁵ Ook algemene publieksvoorlichting, teneinde een vorm van bewustzijn te creëren bij het grote publiek over het bestaan en de kenmerken van het verschijnsel mensenhandel, ontbreekt momenteel volledig.
- Er bestaat geen betrouwbaar landelijk overzicht van het aantal slachtoffers van mensenhandel. Het door de STV gehanteerde registratiesysteem dat hiervoor als meest aangewezen bron zou moeten dienen wordt niet systematisch gevoed met informatie. Gedeeltelijk wordt dit veroorzaakt door het feit dat slachtoffers van mensenhandel niet in alle gevallen bekend zijn, dan wel zich bekend maken. Voorts meldt een aantal hulpverleningsinstanties bijvoorbeeld bij hen opgevangen c.q. door hen bijgestane slachtoffers niet centraal aan bij de STV, terwijl STV bij melding van slachtoffers rechtstreeks aan haar de melder eerst doorverwijst naar regionale hulpverleningsinstanties, alvorens tot registratie over te gaan. Ook de politie meldt niet in alle gevallen door haar aangetroffen (mogelijke) slachtoffers aan bij de STV. Specifiek met betrekking tot Nederlandse slachtoffers kan dit worden veroorzaakt door het feit dat de B-9 regeling geen verplichting tot aanmelding bij de STV kent van Nederlandse slachtoffers; de B-9 regeling is nu eenmaal een regeling in het kader van de vreemdelingenwetgeving. Voorts kan het door de STV gehanteerde systeem dubbeltellingen nog niet voorkomen, zodat beschikbare gegevens geen betrouwbare overzichten opleveren. Verder is de wijze van registreren op dit moment niet zodanig, dat daaruit, anders dan aantallen aangemelde slachtoffers en hun land van herkomst, meer specifieke overzichten gegenereerd kunnen worden, zoals het geslacht en de leeftijd van aangemelde slachtoffers. Het gehanteerde registratiesysteem is voorts nog niet geautomatiseerd. Daaraan wordt overigens wel gewerkt; hierover uitgebreider in Hoofdstuk 6.
- Informatie over de verblijfsrechtelijke status van slachtoffers van mensenhandel, over het gebruik van de faciliteiten die de B-9 regeling biedt aan getuige-aangevers en slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging, alsmede over de gebruikmaking van de bedenktijd fase die de B-9 regeling biedt, is zeer versnipperd aanwezig over diverse instanties en afdelingen binnen organisaties. Het verzamelen van die informatie en het onderling koppelen daarvan is om die reden niet eenvoudig te bewerkstelligen en daarenboven zeer tijdrovend. Bovendien is de betrouwbaarheid van deze gegevens niet volledig gegarandeerd.

De positie van slachtoffers

- Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen of iemand als slachtoffer van mensenhandel is aan te merken. Weliswaar bestaat een (niet limitatieve) lijst van signalen die mogelijk kunnen duiden op slachtofferschap van mensenhandel, doch er ligt

⁸⁵ Een voorbeeld van dit laatste is de VER, die in haar Nieuwsbrieven regelmatig wijst op het bestaan en de gevaren van mensenhandel, niet enkel voor de betrokken slachtoffers, maar ook voor de bedrijfsvoering van de seksinrichting (VER, div. jr.).

een schemerveld tussen het duidelijk moeten werken onder dwang of bedreiging en die gevallen waarin er sprake is van een absoluut vrije keuze of van enige lichte druk (druk der omstandigheden) op betrokkene om werkzaam te zijn in de prostitutie. Wanneer de dienstdoende opsporingsambtenaar wordt geconfronteerd met iemand die mogelijkwits slachtoffer van mensenhandel zou kunnen zijn, zal hij op basis van de feiten en omstandigheden van het geval de eerste afweging moeten maken. De mate waarin de omstandigheden die de dwang of de vrije keuze bepalen op dat moment kenbaar zijn, speelt daarbij een rol, evenals de vraag of er voor betrokkene een mogelijkheid was of is zich daaraan te onttrekken. De genoemde terughoudendheid van (mogelijke) slachtoffers in het verschaffen van informatie over hun toestand draagt echter bij aan de moeilijkheid hun situatie in te schatten. In dit verband biedt het criterium ‘mogelijk slachtoffer’, zoals gehanteerd in de B-9 regeling, overigens wel de nodige ruimte voor beoordeling, doch vastomlijnde criteria voor de bepaling van slachtofferschap zijn er niet. Het niet (tijdig) duidelijkheid verschaffen over de status van het slachtoffer leidt er in de praktijk tevens toe, dat er vertraging ontstaat in de toewijzing van financiële middelen voor de uitvoering van de B-9 regeling. Dit stelt de hulpverleningsinstanties die de feitelijke hulp en bijstand verlenen voor financiële problemen.

- Niet alle personen die op een of andere wijze, anders dan op basis van eigen keuze of volstrekte vrijwilligheid, worden geronseld voor prostitutie-activiteiten *voelen* zich slachtoffer van uitbuiting. Sommigen weten goed wat van hen verwacht wordt en verkiezen een dergelijk leven boven het leven dat ze in hun thuisland kunnen leiden. Ook als niet alle omstandigheden waaronder ze moeten werken ideaal te noemen zijn, hoeft er vanuit hun perspectief geen sprake te zijn van uitbuiting of van ongeoorloofde exploitatie.⁸⁶ In de vaststelling van het slachtofferschap wordt uitgegaan van de Westerse maatstaven daaromtrent en wordt met de eigen perceptie van betrokkene slechts in beperkte mate rekening gehouden. Vanuit het oogpunt van slachtofferhulp, en dan met name om deze zo effectief mogelijk te laten zijn voor het individuele slachtoffer, maar ook gericht op het opsporings- en vervolgingsbelang, werd vanuit het veld geopperd of dit niet enige nuancering zou behoeven.
- De kennis en ervaring bij de instanties die belast zijn met de uitvoering van de B-9 regeling en de daarin voorziene faciliteiten is niet in alle gevallen optimaal. Dit leidt enerzijds tot vertragingen in het wijzen op het bestaan van de regeling in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, anderzijds tot vertraging in de toekenning van de daarin voorziene faciliteiten. Het slachtoffer kan zo in een onduidelijke positie komen te verkeren, die zowel voor de voortgang van de procedure, als voor regeling van de financiële aspecten hinderlijk is.
- De bereidheid van slachtoffers en getuigen om aangifte te doen of een verklaring af te leggen is over het algemeen klein. Daarvoor zijn diverse redenen te noemen, die terug zijn te voeren op angst en schaamte. Voorts is het ook zo, aldus het commentaar van de zijde van de hulpverlening, dat de medewerking het slachtoffer c.q. de getuige uiteindelijk in de meeste gevallen ‘niets oplevert’. Bijkomend nadeel is dat slachtoffers

⁸⁶ Centrale Cel Mensenhandel, nr. 5 (2001). Eenzelfde boodschap werd verkondigd door Hammell, onderzoeker bij Status of Women Canada, tijdens de Workshop *Human Trafficking and Border Control*, gehouden in het kader van de *Sixth International Metropolis Conference*, 26-30 November 2001, Rotterdam.

- die om welke reden dan ook niet wensen mee te werken aan het traject van opsporing en vervolging van verdachten, geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen en faciliteiten op basis van de B-9 regeling. De hulpverleningsinstanties, die in beginsel wel bereid zijn de nodige hulp aan deze slachtoffers te verschaffen, worden dan evenwel geconfronteerd met financiële problemen; voor slachtoffers en getuigen die niet 'in de B-9 regeling zitten' ontvangen zij geen financiële bijdrage.
- Vanuit met name de hulpverlening, maar ook door de politie, wordt als knelpunt aangegeven dat slachtoffers die gebruik maken van de faciliteiten van de B-9 regeling niet mogen werken. Ook de mogelijkheden voor een zinvolle dagbesteding zijn niet uitgebreid. Dit leidt enerzijds toe dat sommige vrouwen, hoewel slachtoffer of getuige van mensenhandel, afzien van het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring, anderzijds dat vrouwen in de periode dat ze gebruik maken van de B-9 faciliteiten uit de regeling stappen en daarmee ook verdwijnen uit het zicht van de opsporingsautoriteiten en de hulpverleningsinstanties. In dat opzicht helpt de B-9 regeling illegale vrouwen die als slachtoffer van mensenhandel uit de prostitutie willen stappen niet. Wanneer het (vermeende) slachtoffer blijft doorwerken in de prostitutie of op een later tijdstip opnieuw wordt aangetroffen in de prostitutie kan dat van invloed zijn op de geloofwaardigheid wat betreft haar slachtofferschap en daarmee ook op de ingeschatte betrouwbaarheid van haar eventuele (eerdere) verklaringen.
 - Gemeld werd voorts als knelpunt dat de B-9 regeling voor de meeste slachtoffers en getuigen van mensenhandel geen perspectief biedt op de langere termijn. De kans om bij beëindiging van de strafrechtelijke procedure definitief in Nederland te mogen blijven, is erg klein. Hoewel de meeste slachtoffers en getuigen dus uiteindelijk moeten terugkeren naar hun land van herkomst, is het systeem van de B-9 regeling ook daar niet op ingericht. Het gebrek aan werk- en dagbestedingsmogelijkheden bereidt hen niet op die terugkeer voor, waardoor de kans bestaat dat zij, bij gebrek aan toekomstperspectieven, bij terugkeer in hun land van herkomst opnieuw ten prooi vallen aan mensenhandelaars. Ook op een eventueel permanent verblijf in Nederland, na afloop van de strafrechtelijke procedure, - zo luidt de kritiek - bereidt de (soms lang lopende) B-9 regeling niet voor: een sociaal traject, gericht op integratie in de Nederlandse maatschappij, ontbreekt.
 - Vanuit de hulpverlening wordt als knelpunt naar voren gebracht het feit dat er geen toegang bestaat tot hulpverlening voor slachtoffers die niet over een geldige verblijfstitel in Nederland beschikken, maar - om welke reden dan ook - geen gebruik willen maken van de B-9 regeling. Hoewel hulpverleningsinstellingen deze slachtoffers in een aantal gevallen wel (enige vorm van) hulp bieden, kan dat niet structureel gebeuren, omdat daarvoor uit hoofde van de B-9 regeling, noch op basis van andere regelingen, geld beschikbaar wordt gesteld. De positie van deze slachtoffers wordt daardoor gemarginaliseerd.
 - Hoewel Nederland slachtoffers van mensenhandel in principe ziet en behandelt als slachtoffers en niet als illegale vreemdelingen, komt het toch voor dat zij in eerste instantie als ongewenste vreemdeling, zonder de voor verblijf benodigde papieren, worden behandeld. Dat kan betekenen dat zij pas in tweede instantie worden herkend als mogelijke slachtoffers en worden gewezen op de mogelijkheden die deze status hen biedt, maar ook dat zij als illegale vreemdeling worden uitgezet voordat zij als slachtoffer mensenhandel zijn herkend. Dit frustriert niet enkel het beleid gericht op

opvang van en hulpverlening aan slachtoffers, maar tevens de opsporing en vervolging van mogelijke daders van mensenhandel.

Minderjarigen en gedwongen seksuele exploitatie

- Er is te weinig gespecialiseerde opvang voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Deze categorie van slachtoffers verdient, vanwege de specifieke kenmerken van en problemen die hun slachtofferschap voor de jonge persoon met zich brengen, speciale aandacht, opvang en begeleiding. In deze groep vormen de AMA's een aparte categorie. Enerzijds zitten zij in een vreemdelingenrechtelijk traject met daaraan verbonden condities en regelingen, anderzijds verdient hun kwetsbaarheid als (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel een gerichte en adequate aanpak vanuit de optiek van het slachtofferschap.
- Een fenomeen dat als knelpunt wordt gesignaleerd in met name Afrikaanse landen en dat naast een grote mate van seksueel misbruik van minderjarigen in het algemeen ook leidt tot een toename van het aantal verhandelde minderjarigen, is de mythe dat het hebben van gemeenschap met een maagd besmettelijke seksuele aandoeningen, waaronder HIV en AIDS, zou kunnen doen genezen. Deze mythe leidt tot een steeds stijgende vraag naar jeugdigen voor seksuele dienstverlening. Dit is overigens een ontwikkeling die vooralsnog wordt geschetst voor landen waar grote aantallen met HIV of AIDS besmette personen wonen.⁸⁷

Tot slot kan als knelpunt worden vermeld de ook recent in de media veelvuldig aangekaarte onveiligheid van asielzoekerscentra. Daarbij worden als factoren met name genoemd de vaak afgelegen, maar met het oog op de nabijheid van uitvalswegen vaak ook centrale, ligging, de niet sekse-gescheiden, multiculturele opvang, alsmede het feit dat de centra gebouwd zijn, maar ook vanwege hun grootte, vaak moeilijk zijn te controleren. Specifiek met betrekking tot minderjarige asielzoekers wordt in dit verband voorts als factor genoemd het feit dat AMA's veelal niet gescheiden worden opgevangen van meerderjarige asielzoekers en vluchtelingen.

⁸⁷ Briefing Note 'New challenges: HIV/AIDS and drugs' van de NGO Group for the Convention of the Rights of the Child en ECPAT International voor het 2^e Wereldcongres tegen Commerciële Seksuele Uitbuiting van Kinderen in december 2001 in Yokohama.

5 Opsporing en vervolging

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de opsporing en vervolging van mensenhandel centraal. Daaraan gaat signalering vooraf. Signalering van mensenhandel kan op verschillende manieren plaats vinden: via aangiftes of getuigenverklaringen, via controles in het prostitutiemilieu, via meldingen door het Bureau Bijzondere Zaken van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, via het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (controle aan de grenzen) door de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en via (anonieme), bij de Centrale Inlichtingen Eenheid (CIE)¹ binnengekomen, tips. Signalen van mensenhandel kunnen ook naar voren komen in lopende verkennende of opsporingsonderzoeken met betrekking tot andere delicten, bijvoorbeeld bij een misdaadanalyse², bij het uitluisteren van taps, tijdens een verhoor, of bij een analyse van geldstromen in relatie tot een verdachte of een criminele organisatie. Bij de op de signalering volgende opsporing kunnen bijna alle politieonderdelen een rol spelen: de vreemdelingenpolitie, de zedenpolitie, de basispolitie, de recherche en de Bureaus Financieel Onderzoek (BFO), maar ook de Grens Overschrijdende Criminaliteitsteams (GOC's) van de Koninklijke Marechaussee³. Een opsporingsonderzoek wordt bij voorkeur uitgevoerd door een multidisciplinair samengesteld team en bij grootschalige georganiseerde mensenhandel is inzet van een kernteam opportuun (aldus de *Handleiding aanpak van mensenhandel* van de vergadering van Procureurs-Generaal, 1995)⁴. In regio-overstijgende zaken betreffende mensenhandel kunnen bovenregionale teams (BRT's) worden ingesteld.⁵ Het moet daarbij gaan om strafbare feiten die in samenhang door dezelfde daders of dadergroepen zijn gepleegd in meer dan één regio (in de regel minimaal drie) en waarvan de aanpak de spankracht van een gemiddelde regio te boven gaat.⁶

¹ Voorheen de Centrale Inlichtingen Dienst (CID).

² Zoals een dadergroepenanalyse of een zaaksvergelijkende analyse.

³ Deze teams hebben als taak ondersteuning van de politie.

⁴ Het Interregionaal Recherche Team Noord en Oost Nederland (IRT-NON) is zo'n kernteam. Het bestrijdt de georganiseerde misdaad, met als speciale aandachtsgebieden de regio's Centraal- en Oost-Europa, Turkije en het Midden-Oosten en - inhoudelijk - mensensmokkel. Het team verrichtte in het recente verleden echter ook wel onderzoek naar mensenhandel.

⁵ Andere aandachtsgebieden waarvoor een BRT kan worden ingesteld zijn: overvallen, kinderporno, synthetische drugs, vuurwapens, woninginbraken, voertuigcriminaliteit en milieucriminaliteit. Het werken met BRT's staat wat mensenhandel betreft in de kinderschoenen. Op het terrein van kinderporno en overvalcriminaliteit is al ervaring opgedaan. Op de overige aandachtsgebieden is nog niet met BRT's gewerkt (stand van zaken medio 2001).

⁶ De aanzet tot een BRT wordt in principe gegeven door het Informatie Knooppunt Politie (IKP), de locatie waar informatie uit de regionale informatiedesks wordt gebundeld. Op basis van deze informatie worden overzichtsanalyses gemaakt. Projectvoorbereidingsgroepen verzamelen vervolgens informatie die, na analyse, leidt tot inzichtanalyses (een dadergroepenanalyse en/of een zaaksvergelijkende analyse). De politieregio die 'de grootste probleemhouder' is van het dossier wordt benaderd om als mogelijk adoptiecorps te gaan fungeren. Het adoptiecorps maakt een projectvoorstel met daarin een plan van aanpak. In samenwerking met het IKP wordt een

Opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Binnen de arrondissementsparketten zijn contactofficieren mensenhandel aangewezen. In een aantal arrondissementen vervullen deze officieren een louter coördinerende rol op het terrein van de aanpak van mensenhandel. In andere arrondissementen 'draait' de contactofficier mensenhandelzaken zelf, of worden door deze de zaken verdeeld met en onder overige zaaks- of gebiedsofficieren van justitie.

Het OM is tevens belast met de vervolging van mensenhandel, dat wil zeggen het voorbereiden en aanhangig maken van een zaak ter beoordeling door de rechter. Deze doet een uitspraak waartegen vervolgens beroep openstaat.

In paragraaf 5.2 wordt eerst de beleidsmatige context geschetst van het werk van OM (§ 5.2.1) en politie (§ 5.2.2), met aandacht voor de recente ontwikkelingsgeschiedenis daarvan. In de daarop volgende paragraaf 5.3 wordt een aantal onderzoeksresultaten gepresenteerd. Het gaat om deels kwalitatieve, deels kwantitatieve gegevens met betrekking tot opsporingsonderzoeken rond mensenhandel (§ 5.3.1) en met betrekking tot de vervolging van verdachten (§ 5.3.2). Daarbij komen ook de rechterlijke uitspraken in eerste aanleg aan de orde. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op knelpunten en aandachtspunten in relatie tot opsporing en vervolging. Vervolgens wordt in paragraaf 5.5 aandacht besteed aan een aantal internationale ontwikkelingen.

5.2 Beleid OM en politie

Binnen OM en politie bestaat al geruime tijd beleid betreffende de aanpak van wat aanvankelijk 'vrouwenhandel' en later 'mensenhandel' werd genoemd. In het navolgende worden de beleidsmatige context en de recente geschiedenis daarvan geschetst voor achtereenvolgend het OM en de politie.

5.2.1 OM

In 1987 stelde de toenmalige vergadering van Procureurs-Generaal een werkgroep in om a) inzicht te geven in de aard en omvang van het verschijnsel vrouwenhandel en b) een onderzoek in te stellen naar de wenselijkheid om te komen met richtlijnen voor opsporing en vervolging van vrouwenhandel. De werkgroep rapporteerde in 1988. Het rapport bevatte onder meer een voorstel voor het uitvaardigen van richtlijnen ter zake van opsporing en vervolging.

In 1989 verschenen, in een modelbrief van de Procureurs-Generaal aan de hoofdofficieren van justitie, de eerste *Richtlijnen voor de opsporing en vervolging van*

bijeenkomst georganiseerd met de 'mede-probleemhouders'. Daar wordt het projectvoorstel gepresenteerd en worden afspraken gemaakt over de participatie van de regio's binnen het te vormen BRT. Adoptiekorps en lokaal OM bieden het voorstel aan de Commissie Bovenregionale Opsporing (CBO) aan. Deze besluit, mede op basis van een IKP advies, over de wenselijkheid een BRT in te stellen. Het adoptiekorps levert de projectleider en biedt onderdak aan het BRT (IKP-presentatie tijdens een bijeenkomst van het Project Prostitutie Mensenhandel van de Nederlandse politie, 2001). Overigens kunnen ook individuele politieregio's een samenwerkingsverband aangaan en bij de CBO een projectvoorstel indienen om te komen tot een BRT.

vrouwenhandel (24 mei 1989). Daarin wordt overigens opgemerkt dat onder (toen nog) art. 250ter Sr., zowel vrouwenhandel als handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht strafbaar gesteld is, zodat hetgeen in de richtlijnen ten aanzien van vrouwenhandel wordt gesteld mutatis mutandis ook geldt voor handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht. In de richtlijnen wordt onder meer aangegeven wie als schuldig aan vrouwenhandel kan worden beschouwd, hoe plaatselijke controles in de seksbranche plaats kunnen vinden en welke rol deze kunnen vervullen in de opsporing van vrouwenhandel. Tevens is er aandacht voor de positie van het slachtoffer: gewezen wordt op het belang van goede opvang en begeleiding van slachtoffers.

In 1995 verschenen, naar aanleiding van de wetwijziging in 1994, herziene richtlijnen van de Procureurs-Generaal: de *Handleiding aanpak van mensenhandel* (1 juni 1995). De richtlijnen kennen een driedelige doelstelling, te weten: oprollen van achterliggende organisaties, bescherming van slachtoffers en afromen van financieel voordeel. Ze bevatten een beschrijving van relevante wettelijke bepalingen, van signalen die kunnen duiden op mensenhandel, alsmede aanwijzingen voor de opsporing en vervolging van het delict.

In 1999 verscheen een nieuwe aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal: de *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie*. In de aanwijzing wordt een vierledige doelstelling geformuleerd: naast bescherming van slachtoffers, blootleggen van criminele handelingen en motieven van handelaren/exploitanten en oprollen van achterliggende (criminele) organisaties en het afromen van financieel voordeel ook speciale en generale preventie. In de aanwijzing wordt ook expliciet gewezen op het belang van samenwerking en eenduidigheid in politieel, justitieel en bestuurlijk beleid, alsmede op de exploitant als centrale schakel in het marktmechanisme rond uitbuiting in de seksindustrie (College van Procureurs-Generaal, 1999). Zowel op dit punt als wat betreft de aandacht voor preventie en voor de positie van slachtoffers, is deze aanwijzing in lijn met de opstelling en adviezen van de *Politiële Beleids- en Adviesgroep Mensenhandel* (PBAM) (zie volgende subparagraaf). In de aanwijzing wordt voorts gerefereerd aan lokaal prostitutiebeleid en de bestuur(srechtelijke) handhaving daarvan, alsmede aan diverse aspecten van de opsporing. Bij dat laatste komt onder meer de wenselijkheid van multidisciplinair samengestelde teams weer naar voren en daarnaast het belang van (vroegtijdig) financieel rechercheren.

Verder wordt aangegeven dat signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en “zo enigszins mogelijk tot vervolging” dienen te leiden en dat vervolging in ieder geval van het grootste belang is als er minderjarige slachtoffers zijn (p. 5). De aanwijzing stelt voorts dat bij mensenhandel gevangenisstraf dient te worden geëist, waarbij de door het OM voorgestane straftoemeting in concrete gevallen moet worden bepaald, mede aan de hand van:

- factoren als het aantal verhandelde personen;
- de mate van toegebracht leed;
- de omstandigheid dat de verdachte heeft gehandeld met het oogmerk van eigen financieel gewin;
- de omstandigheden, genoemd in artikel 250a Sr. lid 2 en lid 3;
- het gewelddadige en/of listige karakter van de handelingen van verdachte;

- de duur van de periode waarin mensenhandel heeft plaats gevonden;
- de factoren die de dwangpositie van het concrete geval bepalen;
- de organisatiegraad van de handelaren;
- de bewezen te achten andere delicten.

Tevens wordt vermeld dat in voorkomende gevallen de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of een geldboete kan worden geëist.

Bij de aanwijzing zijn enkele bijlagen gevoegd. Ze betreffen de relevante wettelijke context, een lijst van mogelijke signalen van mensenhandel,⁷ relevante beleidsregels inzake slachtofferzorg en het hoofdstuk uit de Vreemdelingencirculaire inzake slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

In de aanwijzing wordt, tot besluit, gewezen op het belang van melding van ieder vermoedelijk slachtoffer bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV), ten behoeve van een sluitende landelijke registratie van slachtoffers, teneinde landelijk de vorderingen te kunnen volgen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel.

Dat mensenhandel een speerpunt is in het beleid van het OM, is niet alleen te lezen in bovengenoemde stukken en af te leiden uit het feit dat er bij de arrondissementsparketten portefeuillehouders mensenhandel zijn aangewezen. Het blijkt ook uit het feit dat het College van Procureurs-Generaal een landelijk coördinerend officier heeft aangesteld, met onder meer de portefeuille mensenhandel.⁸ Over de taakstelling van deze officier en mogelijkheden tot samenwerking ten behoeve van de rapportage taak van het Bureau NRM is tevoren overleg gevoerd. Vanaf het moment dat de landelijk officier haar werkzaamheden aanving, heeft regelmatig inhoudelijk overleg plaats gevonden tussen enerzijds haar en haar medewerkers en anderzijds de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en haar medewerkers.

5.2.2 Politie

In 1994 namen de zedenafdelingen van de vier grote steden en de toenmalige *Centrale Recherche Informatiedienst* (CRI)⁹ van de Nederlandse politie het initiatief tot het opstellen van een *Protocol Vrouwenhandel*. Aanleiding was een geconstateerd gebrek aan uniformiteit in de aanpak van vrouwenhandel. Doel van het protocol was “richting te geven aan het voorkomen, terugdringen en bestrijden van vrouwenhandel” (Verhees & Holla, 1994, p. 2).

In het protocol komt de relevante wet- en regelgeving van dat moment aan de orde en wordt beschreven hoe vrouwenhandel aangepakt kan worden. Opgemerkt wordt dat

⁷ Op deze lijst staat bijvoorbeeld: niet zelf de reis hebben geregeld, geen beschikking hebben over eigen reisdocumenten, het moeten afdragen van het grootste percentage van de inkomsten, onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang moeten werken, chantage of bedreiging van familie in het land van herkomst en dreiging met, of toepassing van geweld. Tevens wordt aangegeven dat *geen* indicatoren zijn: het slachtoffer was eerder werkzaam in de prostitutie, betrokkene wist vooraf dat hij of zij in de prostitutie zou gaan werken en het slachtoffer wenst na het ontdekken van mensenhandel opnieuw in de prostitutie te gaan werken. Deze laatste zinsnede is wat ongelukkig geformuleerd, maar er wordt mee bedoeld dat uit de drie genoemde omstandigheden niet mag worden geconcludeerd dat de betrokkene geen slachtoffer kan zijn van mensenhandel.

⁸ Daarnaast heeft zij mensensmokkel en kinderporno in haar portefeuille.

⁹ Nu Nationale Recherche Informatie (NRI).

“allereerst een beslissing dient worden genomen dát er aandacht aan besteed moet worden.... Pas dan heeft het zin om over de kwaliteit van de bestrijding te praten” (aldus Verhees & Holla, 1994, p. 13). De opstellers van het protocol achten samenwerking, zowel binnen de politie als daarbuiten, het kernbegrip bij de bestrijding van vrouwenhandel. Zij dringen daarbij aan op de aanstelling, per arrondissement, van een vaste officier van justitie met vrouwenhandel in zijn of haar portefeuille en op goede samenwerking tussen enerzijds politie en anderzijds gemeenten en instanties als de STV, de Belastingdienst en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). Ten aanzien van de totstandkoming van een eenduidig gemeentelijk prostitutiebeleid, ziet men een belangrijke coördinerende rol voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) weggelegd.

Het protocol besteedt ook aandacht aan de signalering van vrouwenhandel, alsmede aan melding en aangifte ervan. Het protocol bevat richtlijnen met betrekking tot het verhoor, in de vorm van aandachtspunten die in het verhoor aan de orde zouden moeten komen. Voorts wordt ingegaan op zaken die, naast aangiftes, een rol kunnen spelen in de bewijsvoering.

In het protocol wordt benadrukt dat repressie als sluitstuk van preventie moet fungeren en is er tevens aandacht voor de (na)zorg voor slachtoffers.

In 1996 uitten vertegenwoordigers uit enkele politiekorpsen hun zorg over de mensonterende omstandigheden waaronder sommige vrouwen in de prostitutie hun werk verrichtten. Zij gaven aan dat een eenduidige aanpak in de bestrijding van mensenhandel noodzakelijk was (Wilzing, 2001). Dit leidde tot de oprichting, in 1997, van de PBAM, een landelijke werkgroep waarin, via contactfunctionarissen mensenhandel, alle politiekorpsen vertegenwoordigd waren, alsmede de CRI, het Ministerie van Justitie en de Kmar. Voorzitter van de werkgroep was de korpschef van de regio IJsselland, tevens portefeuillehouder mensenhandel binnen de Raad van Hoofdcommissarissen. Doel van de werkgroep was het voorkomen en bestrijden van mensenhandel door het verwezenlijken van een eenduidig landelijk bestuurlijk, justitieel en politieel beleid.

In 1998 stelde de PBAM het *Beleidsadvies voorkoming en bestrijding mensenhandel: een eenduidige aanpak* op (PBAM, 1998). Daarin wordt antwoord gegeven op twee vragen, namelijk: 1) in hoeverre voert de Nederlandse politie het bestaande beleid op het gebied van mensenhandel uit? en 2) hoe kan de politie het beste anticiperen op de naderende opheffing van het algemeen bordeelverbod? De conclusies luiden dat er onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan het bestaande beleid, dat het beleid niet op eenduidige wijze wordt uitgevoerd en dat het zicht op aard en omvang van mensenhandel beperkt is. Ook de PBAM benadrukt dat een repressieve aanpak van mensenhandel niet voldoende is. Alternatieve mogelijkheden worden volgens de werkgroep onvoldoende benut. Als alternatief wordt onder meer genoemd het aansprakelijk stellen van de exploitant. Voor de exploitant dient het onaantrekkelijk te worden gemaakt om slachtoffers van mensenhandel tewerk te stellen. Aanbevolen wordt derhalve om, na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, in het vergunningenstelsel bepalingen op te nemen waarbij de exploitant aansprakelijk wordt gesteld via bestuurlijke maatregelen. Daarbij wordt tevens aangegeven dat het oppakken en verwijderen van slachtoffers met een illegale status niet alleen niet slachtoffegericht is, maar ook het mensenhandelcircuit in stand

houdt. Daarnaast kan door ambassades en consulaten in bronlanden, op grond van het toegangsbeleid, worden getracht een bijdrage te leveren aan voorkoming en bestrijding van mensenhandel en kan de Kmar dit doen in de vorm van reiscontroles, aldus de PBAM.

Het PBAM-rapport werd eind 1998 aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie aangeboden. In de aanbiedingsbrief wordt een aantal mogelijke gevolgen gesignaleerd van de aankomende opheffing van het algemeen bordeelverbod, waaronder een mogelijke aanzuigende werking op buitenlandse vrouwenhandelaars en prostituees en mogelijke verschuiving naar vormen van prostitutie die niet onder het vergunningenstelsel vallen. Dergelijke gevolgen vereisen extra politieke inspanning, naar schatting 0,5% van de bestaande capaciteit, aldus dezelfde aanbiedingsbrief (DNP, 1999). Bij brief van 30 december 1998 aan de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, gaf de Minister van Justitie echter te kennen dat de benodigde capaciteit binnen de bestaande personele en financiële middelen gevonden moest worden.

In het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2002* (Nederlandse Politie, 1998) wordt aangegeven dat de politie nadrukkelijk aandacht zal besteden aan mensenhandel: met het verdwijnen van het algemeen bordeelverbod en de invoering van een gemeentelijk vergunningenstelsel voor de exploitatie van prostitutie, zal de politie met andere handhavende instanties regulier toezicht kunnen houden op de gang van zaken in seksinrichtingen.

In 1999 werd de PBAM (tijdelijk) opgevolgd door het *Project Prostitutie en Menschenhandel van de Nederlandse politie* (PPM/DNP). Aanleiding tot de oprichting van dit PPM/DNP waren: de aankomende opheffing van het algemeen bordeelverbod, de conclusies en adviezen van de PBAM, het feit dat mensenhandel als beleidsthema was benoemd in het bovengenoemde beleidsplan van de Nederlandse politie, het feit dat het OM de bestrijding van mensenhandel als beleidsprioriteit had aangegeven, de geactualiseerde *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* van het College van Procureurs-Generaal, die op komst was, en internationale verplichtingen. Ten aanzien van dit laatste punt wordt gerefereerd aan het feit dat 'Trafficking in human beings' is toegevoegd aan het mandaat van Europol. Daarvoor worden regelmatig situatierapporten gevraagd, hetgeen inzicht op nationaal niveau vergt.

In het PPM/DNP investeren alle politiekorpsen in de vorm van deelname door contactfunctionarissen of korpsprojectleiders mensenhandel, gedurende ten minste twee jaar om het nieuwe prostitutiebeleid "beheersbaar neer te zetten" (PPM/DNP, 1999, p. 10). In het project zijn, naast de politiekorpsen, ook de Kmar en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) vertegenwoordigd. De 'centrale voorziening' van het project (het projectleiderschap) is gelokaliseerd bij de afdeling Commerciële Zedenzaken van het korps Haaglanden.

Binnen het project is eerst in kaart gebracht wat er diende te gebeuren en vervolgens zijn de taken verdeeld over werkgroepen. In iedere werkgroep vervult een korps de rol van voortrekker. Een van die werkgroepen is de werkgroep *Organisatorische eisen*. Deze concludeerde dat elk politielid van controleteams in de prostitutiebranche ten minste basiskennis moet hebben van zedenzaken, slachtofferherkenning, documenten, de

vreemdelingenwetgeving, de gedragscode¹⁰ en de Plukze-wetgeving (ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel; zie hierover ook paragraaf 5.3.2). Daarnaast dient een controleteam te kunnen beschikken over specialisten op zedengebied en op het gebied van vreemdelingenwetgeving. Mensenhandelonderzoeken dienen volgens deze zelfde werkgroep niet op basisniveau te worden uitgevoerd, maar door een regionaal rechercheteam of een BRT, met ondersteuning van specialisten op het gebied van jeugd- en zeden, vreemdelingenzaken, de CIE en andere relevante taakvelden.

Enkele andere PPM/DNP-werkgroepen zijn: de werkgroep *Eenduidige begrippen*, de werkgroep *Privacy en bevoegdheden*, de werkgroep *Werkproces*, de werkgroep *Bestuurlijk traject*, de werkgroep *Opleidingen/Documenten*, de werkgroep *Digitale handel* en de werkgroep *Info-wat/privacy*. Het PPM/DNP heeft diverse producten opgeleverd, waaronder de *Syllabus kernbepalingen toezicht prostitutiebranche*¹¹, een lijst met begrippen en definities, een document *Werkproces prostitutiecontrole*¹² en voorbeelden van de werkwijze van controleteams. Deze producten zijn onlangs, samengebundeld met overige relevante informatie, verschenen in het *Handboek Prostitutie en Mensenhandel*, uitgegeven door de politie (DNP, z.jr.).

Een recente ontwikkeling is de totstandkoming en ingebruikname van een module 'mensenhandel' binnen het *Informatie Knooppunt Politie Systeem* (IKPS). Dit landelijke, digitale systeem werd door het Informatie Knooppunt Politie (IKP) ontwikkeld om de informatieprocessen rond acht bovenregionale criminaliteitsgebieden, waaronder mensenhandel, te bevorderen. De IKPS-module 'mensenhandel' kreeg vorm in nauw overleg met het PPM/DNP. Het systeem kan - door daartoe geautoriseerde functionarissen - decentraal gevoed en bevraagd worden en bevat allerlei informatie over (potentiële) slachtoffers van mensenhandel.¹³ De PPM/DNP werkgroep *Info-wat/privacy* ontwierp een model privacy-reglement dat inmiddels door het *College Bescherming Persoonsgegevens* is goedgekeurd.

In maart 2001 ging de *Informatie Eenheid Mensenhandel* (IEM) van start. De IEM is ondergebracht bij het KLPD in Zoetermeer en heeft als doel bij de politie in Nederland aanwezige informatie over mensenhandel zichtbaar te maken, zodat die informatie beleidsmatig gebruikt kan worden. De IEM neemt deel aan de PPM/DNP-bijeenkomsten

¹⁰ Deze code is door het PPM/DNP, ter bescherming van (de integriteit van) politie-ambtenaren, opgesteld voor degenen onder hen die zich in het kader van hun werkzaamheden in het prostitutiemilieu moeten begeven. De code bevat regels als het verbod om privé-bezoeken te brengen aan een prostitutiebedrijf in de regio waar men werkt, het verbod op het nuttigen van alcohol - in werktijd -, alsmede eisen ten aanzien van de samenstelling van teams (daar dienen ook vrouwen deel van uit te maken) en de opleiding van teamleden.

¹¹ Hierin zijn onder meer opgenomen de teksten van relevante wetsartikelen en een overzicht van wie er in de prostitutie mogen werken in Nederland.

¹² Het document beoogt op systematische en overzichtelijke wijze het werkproces bordeelcontrole in kaart te brengen voor de verschillende bij deze controles betrokken actoren. Het bevat onder andere een procesmodel prostitutiecontrole, een overzicht van documenten die ten behoeve of naar aanleiding van een controle vervaardigd moeten worden en een aantal hulpmiddelen, zoals een handleiding controleteams, de eerder genoemde gedragscode en een vragenlijst ten behoeve van aangeefsters c.q. slachtoffers van mensenhandel.

¹³ Voorbeelden daarvan zijn gegevens over een eventuele aangifte en over aangetroffen signalen van mensenhandel, persoonsgegevens betreffende het mogelijke slachtoffer, gegevens over werklocatie(s) en gegevens over eventuele contacten van het slachtoffer.

en verkrijgt informatie onder meer uit geautomatiseerde (politie)gegevensbestanden, bezoeken aan 'het veld' en het algemene (digitale) postsysteem van het KLPD. De IEM werkt nauw samen met het Informatie Knooppunt Politie (IKP).

Naast het meer beleidsmatige PPM/DNP-overleg, zal in februari 2002 een tweemaandelijks operationeel overleg van start gaan: het *Operationeel Overleg Mensenhandel/De Nederlandse Politie* (OOM/DNP). De vierledige doelstelling van het overleg luidt:

- opbouwen en onderhouden van een goed functionerend operationeel politienetwerk;
- uitwisselen van ervaringsgegevens en onderzoeksinformatie;
- signaleren van trends;
- identificeren van knelpunten.

Aan het overleg zullen in ieder geval deelnemen operationele vertegenwoordigers van de verschillende politieregio's, het kernteam NON en de KMAR, alsmede informatiecoördinatoren van het IKP en de IEM. Van iedere bijeenkomst wordt een verslag gemaakt dat ter beschikking wordt gesteld aan de PPM/DNP-deelnemers (Voorstel Operationeel Overleg Mensenhandel, PPM/DNP, 2001).

5.3 Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf komen de resultaten aan de orde uit een aantal afgeronde en nog lopende onderzoeken betreffende opsporingsonderzoek op het gebied van mensenhandel (§ 5.3.1) en betreffende de vervolging van mensenhandelzaken (§ 5.3.2). Besloten is om in deze eerste rapportage geen gebruik te maken van gegevens uit het *Herkenningsdienstsysteem* (HKS).¹⁴

5.3.1 Opsporingsonderzoeken

Enkele inventarisaties door de politie

In de afgelopen jaren hebben door de politie diverse inventarisaties plaatsgevonden om de stand van zaken te bepalen wat betreft prostitutie en mensenhandel in Nederland. Een eerste inventarisatie vond in 1997/1998 plaats op initiatief van de PBAM. De dataverzameling gebeurde via het toezenden van vragenformulieren aan de regionale contactfunctionarissen mensenhandel van de politie. Doordat sommige van de geretourneerde vragenlijsten informatie bevatten over alleen 1997 en andere waarschijnlijk (ook) over 1998, kan de inventarisatie niet worden beschouwd als jaaroverzicht en is vergelijking tussen de bevroegde politieregio's niet goed mogelijk. Bovendien bleken sommige vragen onduidelijk geformuleerd en waren niet alle vragen

¹⁴ HKS wordt gevoed vanuit de verschillende politieregio's en bevat onder meer de processen-verbaal van aangiften. Gegevens uit HKS worden weliswaar redelijk betrouwbaar genoemd, maar er wordt ook aangegeven dat het bestand van wisselende kwaliteit is, aldus Van 't Riet (2000, p. 43) in het Bronnenboek, een inventarisatie van gegevensbronnen met betrekking tot criminaliteit. Bovendien is het verschil tussen het aantal aangiften dat Visser c.s. (2000) voor het jaar 1998 telden op basis van hun onderzoek onder 16 politieregio's en de HKS cijfers voor datzelfde jaar groot: 84 versus 44 aangiften (schriftelijke informatie Van Dijk, UKO).

op eenduidige wijze en juist ingevuld, aldus de auteurs (Van de Ven & Neeff, 1998 (tweede versie)¹⁵).

Op initiatief van het PPM/DNP werd in 1999 opnieuw een inventarisatie gehouden (Luyx & Van Soest, 1999). De dataverzameling gebeurde weer via vragenformulieren. De vragenlijst, die overigens was aangepast, werd uitgedeeld aan de regionale contactfunctionarissen mensenhandel van de politie.

In 2000 inventariseerde het PPM/DNP de zaken mensenhandel voor 1999 en 2000 (tot 1 oktober).¹⁶

Tot slot werd door het PPM/DNP een inventarisatie gehouden over het jaar 2000 en over de eerste helft van 2001 (PPM/DNP, 2001).

In het navolgende passeren enkele resultaten uit genoemde inventarisaties de revue.

Conclusies op basis van de eerste inventarisatie (1997/1998):

- de Nederlandse politie heeft beperkt zicht op aard en omvang van mensenhandel en informatievoorziening en -verwerking gebeurt op dit terrein niet eenduidig;
- het aantal operationele onderzoeken (lopend en afgesloten) bedraagt ten minste 66 in 1997;¹⁷
- in elf politieregio's komt het voor dat onderzoek naar mensenhandel niet tactisch wordt opgepakt, of dat onderzoek wordt stopgezet. Dit bijvoorbeeld door onvoldoende bewijs, gebrek aan capaciteit, of vanwege een besluit van het OM om af te zien van vervolging;
- in 17 van de 25 politieregio's is het onderwerp mensenhandel opgenomen in regionale of districtsbeleidsplannen en in 13 van deze regio's heeft het onderwerp ook hoge prioriteit;
- zonder getuigenverklaringen van slachtoffers worden in de regel geen operationele onderzoeken gestart;
- mensenhandel vindt vaak plaats in georganiseerd verband of netwerkachtige structuur en vaak zijn er links met andere vormen van criminaliteit, veelal op het gebied van vuurwapens en/of verdovende middelen en (minder frequent) vormen van fraude;
- in bijna de helft van de regio's had de politie de indruk dat slachtoffers rouleren tussen verschillende landen en plaatsen (het carrouselstelsel). In elf regio's was de politie van mening dat er voldoende opvangmogelijkheden waren voor slachtoffers, in elf andere regio's vond men dat dit niet het geval was en in drie regio's kon de vraag niet worden beantwoord;
- de politie heeft behoefte aan deskundigheidsbevordering, uitwisseling van informatie en afstemming tussen politie, openbaar bestuur en OM.

¹⁵ In april 1998 verscheen een eerste versie waaraan informatie uit vijf politieregio's ontbrak. In de hier gebruikte tweede versie is ook de informatie uit de vijf resterende regio's verwerkt.

¹⁶ Voor zover bekend zijn de resultaten uit deze inventarisatie niet in de vorm van een rapport verschenen. De hier gepresenteerde gegevens zijn afkomstig uit enkele separate overzichten die het Bureau NRM verkreeg via het PPM/DNP.

¹⁷ 'Ten minste' omdat op het moment van het onderzoek het jaar 1997 nog niet was afgerond.

Conclusies op basis van de tweede inventarisatie (1999):

- het aantal operationele onderzoeken (lopend en afgesloten) bedraagt voor de (inmiddels afgeronde) jaren 1997 en 1998 tezamen 93;
- in vier politieregio's komt het voor dat onderzoek naar mensenhandel niet tactisch wordt opgepakt;
- in 23 van de 25 politieregio's is het onderwerp mensenhandel opgenomen in regionale beleidsplannen en in 15 van deze regio's heeft het onderwerp ook hoge, of zelfs zeer hoge prioriteit;
- in 14 regio's is de politie van mening dat er voldoende opvangmogelijkheden zijn voor slachtoffers, in acht vindt men dat dit niet het geval is en in drie regio's kon de vraag niet beantwoord worden.

Conclusies op basis van de derde inventarisatie (1999/2000):

- het aantal operationele opsporingsonderzoeken (lopend en afgesloten) bedroeg in 1999 106.¹⁸ Over het (op het moment van de inventarisatie nog lopende) jaar 2000 zijn er 78 (lopende en afgesloten) opsporingsonderzoeken geregistreerd;¹⁹
- in 24 van de 25 politieregio's is het onderwerp mensenhandel opgenomen in regionale beleidsplannen. In 20 van deze regio's heeft het onderwerp ook hoge of zeer hoge prioriteit;
- sinds 1 oktober 1999 zijn in totaal 108 slachtoffers van mensenhandel 'opgenomen' in de B-17 procedure. In 23 van de 25 politieregio's worden slachtoffers van mensenhandel door de politie doorverwezen naar hulpverlenende instanties. In 22 van deze 23 'doorverwijzende regio's' verwijst men alleen of mede door naar de STV. In 18 politieregio's vindt de politie dat er voldoende opvangmogelijkheden zijn voor slachtoffers, in vijf regio's niet en in twee regio's blijft men het antwoord schuldig;
- tussen regio's bestaan grote verschillen in de specifieke afdelingen of personen die binnen een regio belast zijn met het aandachtsgebied mensenhandel. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn (vaak in combinaties): wijkagenten, afdelingen jeugd- en zedenzaken, prostitutieteams, teams vrouwenhandel en prostitutie, vreemdelingendiensten, regionale recheteteams en afdelingen georganiseerde criminaliteit of zware criminaliteit (ZwaCri), al of niet in samenwerking met de Kmar.

Conclusies op basis van de vierde inventarisatie (2000/2001):

- het aantal opsporingsonderzoeken bedroeg in het jaar 2000 144 en in de eerste helft van 2001 91.²⁰ Dit is inclusief opsporingsactiviteiten voor andere regiokorpsen.²¹ Overigens wordt in het begeleidend schrijven bij de resultaten van de inventarisatie terecht opgemerkt dat het aantal opsporingsonderzoeken geen inzicht geeft in de inzet van een korps, omdat de inventarisatie geen beeld geeft van de omvang van de onderzoeken;

¹⁸ Van twee politieregio's ontbreekt de informatie.

¹⁹ Van één politieregio ontbreekt de informatie.

²⁰ Vier korpsen leverden hiervoor geen informatie aan.

²¹ Het is niet ondenkbaar dat deze onderzoeken ook door de andere korpsen zijn genoemd, waardoor er in de inventarisatie dubbeltellingen kunnen zijn ontstaan.

- in het begeleidend schrijven wordt verder opgemerkt dat er geen eenduidigheid is over begrippen als ‘onderzoeken mensenhandel’ en ‘plankzaken’. Dit betekent dat de vragen vanuit de verschillende politieregio’s waarschijnlijk op verschillende wijzen zijn geïnterpreteerd en beantwoord. Aangenomen echter dat de korpsen voor de twee onderscheiden periodes wel dezelfde definities zijn blijven hanteren, kan geconcludeerd worden dat het aantal onderzoeken mensenhandel lijkt te zijn gestegen;
 - ook in deze periode geldt dat niet al deze onderzoeken leiden tot vervolging.
- Naar aanleiding van de bij de vierde inventarisatie geconstateerde definitieproblemen is binnen het PPM/DNP besloten de inventarisatiemethodiek aan te passen.²²

De inventarisaties betreffen op het moment van invullen zowel lopende als afgesloten opsporingsonderzoeken. Dit betekent dat zich overlap kan voordoen tussen de in verschillende jaren opgegeven onderzoeken. Langer lopende onderzoeken zullen immers in meerdere jaren vermeld zijn. In verband hiermee, maar ook in verband met de al genoemde problemen bij de dataverzameling over 1997/1998 en het feit dat de vragenlijst tussendoor is aangepast, is het moeilijk de resultaten uit de vier onderzoeken op alle punten met elkaar te vergelijken en daar harde conclusies uit te trekken. Met name waar het om meer cijfermatige informatie gaat is dat een probleem. Toch kunnen voorzichtig de volgende conclusies worden getrokken:

- het aantal opsporingsonderzoeken mensenhandel lijkt te stijgen;
- het onderwerp mensenhandel heeft in de loop van de jaren in meer regionale beleidsplannen aandacht gekregen en in meer regio’s hogere prioriteit;
- het komt voor dat mensenhandelzaken niet worden opgepakt of worden afgebroken;
- in de loop van de jaren is het oordeel van de politie over de opvangmogelijkheden voor slachtoffers positiever geworden; in een groeiend aantal regio’s wordt die (getalsmatig) voldoende geacht.

Het onderzoek van de UKO

De Unit Kennis en Onderzoek (UKO) (voorheen afdeling Onderzoek en Analyse: O&A) van de Nationale Recherche Informatie (NRI) van het KLPD is bezig met een onderzoek naar mensenhandel waarbij onder meer de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de periode 1997 tot en met 2000 worden geanalyseerd.²³ Doel van het onderzoek is inzicht verschaffen in de verdachten die zich bezig houden met mensenhandel en in hun criminele activiteiten, om op basis daarvan aanbevelingen te kunnen doen over de bestrijding van mensenhandel. De rapportage over dit onderzoek zal begin 2002 verschijnen. De afdeling UKO heeft echter al een aantal resultaten beschikbaar gesteld om in de onderhavige rapportage op te nemen. Dataverzameling ten behoeve van dit onderzoek vindt plaats door middel van a) schriftelijke inventarisatie onder alle politieregio’s via de contactfunctionarissen uit het PPM/DNP, het IRT NON en de Kmar en b) aansluitend dossieronderzoek en aanvullende interviews met betrekking tot de

²² De werkgroep Info-wat/privacy zoekt in dit verband naar eenduidige definities en vraagstellingen.

²³ Aanvankelijk zou alleen de periode 1996 tot en met 1999 in het onderzoek worden betrokken. De onderzoeksperiode werd echter uitgebreid met het jaar 2000 (schriftelijke communicatie Van Dijk, UKO, 2001).

zaken die voldoen aan de volgende twee voorwaarden: één of meer slachtoffers hebben aangifte gedaan én één of meer daders zijn aangehouden.

Voor de periode 1997 tot en met 1999 is getracht alle opsporingsonderzoeken naar mensenhandel te inventariseren. Dit leverde in totaal 83 opsporingsonderzoeken op. Dit is beduidend minder dan de ten minste 199 opsporingsonderzoeken die de inventarisaties van Luykx en Van Soest (1999) en het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) (2000) opleverden voor deze jaren tezamen. Het verschil wordt voor een deel verklaard door het feit dat zich, zoals hierboven vermeld, in de laatste registraties dubbeltellingen voordoen omdat steeds is gevraagd naar lopende en afgesloten opsporingsonderzoeken. Langer durende onderzoeken kunnen dus meermalen, in verschillende jaren, zijn genoemd. Verder zou het kunnen zijn dat het UKO-overzicht niet geheel compleet is. Desalniettemin is een nadere typering van de gesignaleerde opsporingsonderzoeken interessant, bijvoorbeeld om zicht te krijgen op eventuele 'plankzaken' (zaken die om een of andere reden niet tactisch worden opgepakt) en zaken die worden afgebroken. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

Tabel 5.1 Door de UKO geïnventariseerde onderzoeken mensenhandel (periode 1997 tot en met 1999)

Typering onderzoek	Aantal
Afgerond	45
Afgebroken/niet opgestart	23
Verkennend onderzoek	5
CIE-onderzoek	1
Onderzoek is naar andere regio gegaan	5
Afgerond op ander delict dan mensenhandel	2
Onbekend	2
Totaal	83

Van de 83 geïnventariseerde opsporingsonderzoeken in 1997-1999 zijn er in totaal 45 afgerond in de zin dat er verdachten zijn aangehouden. Nogal wat onderzoeken (23, dit is 28%) zijn afgebroken of niet opgestart. Het gaat hierbij enerzijds om gevallen waarbij de politie, bijvoorbeeld tijdens controles in de prostitutiesector, op mensenhandel stuit, maar de slachtoffers geen aangifte willen doen. Anderzijds gaat het om aangiftes van slachtoffers waar vervolgens (om wat voor reden dan ook) niets mee gedaan is. Voor de volledige onderzoeksperiode 1997-2000 zijn 81 opsporingsonderzoeken die, met aangifte, hebben geleid tot aanhouding van verdachten, geanalyseerd. In 70% van deze opsporingsonderzoeken gaat het om grensoverschrijdende mensenhandel; in 30% van de onderzoeken om mensenhandel zonder grensoverschrijdende component. In de 81 opsporingsonderzoeken zijn in totaal 521 verdachten aangemerkt. Dit zijn er gemiddeld iets meer dan zes per opsporingsonderzoek. Hier merkt de onderzoeker terecht bij op dat het aantal verdachten in een opsporingsonderzoek natuurlijk mede afhangt van de inspanningen van de politie om alle verdachten op te sporen. In veel opsporingsonderzoeken wordt prioriteit gegeven aan het opsporen en vervolgen van in Nederland verblijvende en/of opererende verdachten. Verdachten die zich niet in Nederland begeven (vaak ronselaars) blijven in veel onderzoeken buiten beeld. De verdachten die wel in beeld zijn gekomen, zijn overigens niet allemaal aangehouden en niet alle aangehouden verdachten is uiteindelijk mensenhandel ten laste gelegd.

In totaal hebben in de 81 opsporingsonderzoeken 364 slachtoffers aangifte gedaan. Dat zijn er gemiddeld ruim 4 per onderzoek. In 31 onderzoeken waren (ook) minderjarige slachtoffers betrokken.

5.3.2 Vervolging

Inleiding

Om zicht te krijgen op de procesgang van zaken mensenhandel, zijn analyses verricht op een subbestand 'mensenhandel' uit het landelijke databestand OM-data. Dit is een in 1999 door het Parket-Generaal ontwikkeld systeem, dat via het bedrijfsprocessensysteem COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratiesysteem) wordt gevoed met informatie uit de 19 arrondissementsparketten.²⁴ OM-data bevat gegevens over zaken en feiten. Met behulp van OM-data is het mogelijk een beeld te krijgen van de procesgang tot het moment van eventueel hoger beroep. Gegevens over een eventuele hoger beroepsfase, die evident van belang zijn, ontbreken in dit systeem.²⁵ De gegevens in OM-data zijn wel betrouwbaar, maar niet altijd compleet, aldus Van 't Riet (2000) in het eerder genoemde bronnenboek. De in het navolgende gepresenteerde gegevens zijn voornamelijk kwantitatief van aard. Veel van deze gegevens roepen allerlei vragen op die alleen door bestudering van de achterliggende dossiers te beantwoorden zijn. Een dergelijke nadere analyse heeft nog niet plaats gevonden.

Zaken mensenhandel: periode 1995 tot en met 2000

In de periode 1995 tot en met 2000 zijn bij het OM 756 strafzaken ingeschreven waarin (alleen of mede) verdenking van het in art. 250ter Sr. omschreven delict aan de orde was²⁶. Het gaat hierbij niet alleen om het plegen van mensenhandel, maar ook om medeplegen, uitlokking, medeplichtigheid, poging en voorbereiding met betrekking tot mensenhandel. Dit alles inclusief zaken die in een latere fase van de procesgang door het OM zijn geseponeerd en zaken waarin uiteindelijk in de telastelegging geen verdenking van overtreding van het bepaalde in art. 250ter Sr. is opgenomen.

Het is van belang op te merken dat hier onder een strafzaak wordt verstaan *de zaak tegen één verdachte*. Opsporingsinstanties kunnen hun bevindingen met betrekking tot

²⁴ Van het Parket-Generaal ontving BNRM overigens ook een databestand mensenhandel uit COMPAS. Het was de bedoeling dit bestand zelf te analyseren. Mede omdat het door BNRM bestelde data-analyseprogramma Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) lang op zich liet wachten, maar ook in verband met tijdgebrek, zijn de analyses uiteindelijk verricht door SiBa (Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op het aldaar aanwezige OM-databestand. OM-data is een complex bestand. Van 't Riet (2000) wijst erop dat het systeem bevroegd moet worden door een expert op het gebied van het OM en de rechtsprekende macht die bovendien op de hoogte is van de wijze waarop in COMPAS geregistreerd wordt. Ook vanuit het Parket-Generaal werd gewezen op de complexiteit van de materie. De deskundigheid en ervaring van de SiBa-medewerker in kwestie bleken voor BNRM dan ook onmisbaar.

²⁵ Informatie over onherroepelijke vonnissen is wel te vinden in de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). In het navolgende worden enkele gegevens uit OBJD, verkregen door tussenkomst van SiBa, gepresenteerd.

²⁶ In 1994 waren dit er 63, zo blijkt uit de *Profeitstudie* (Visser c.s., 2000), waarin de ten parkette ingeschreven strafzaken mensenhandel in de jaren 1994 tot en met 1998 worden geanalyseerd.

criminele gebeurtenissen insturen naar het parket. Zo'n proces-verbaal kan betrekking hebben op meerdere personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd. Ten parkette vormen de gegevens van diverse betrokkenen meestal één dossier. Elke verdachte krijgt daarbinnen echter een eigen parketnummer, waaronder alle gegevens ten behoeve van de strafzaak tegen die verdachte worden opgeslagen (vgl. Boerman, bijlage E in Visser, Oomens & Boerman, 2000). Deze strafzaken, die overigens meerdere strafbare feiten kunnen betreffen, vormen in de onderhavige rapportage de analyse-eenheid. Het aantal zaken komt dus min of meer overeen met het aantal verdachten.²⁷

Tabel 5.2 geeft per jaar aan om hoeveel zaken het gaat en hoeveel van deze zaken (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers.

Tabel 5.2 Aantal ten parkette geregistreerde zaken en aantal zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers, per jaar

Jaar	Aantal ten parkette geregistreerde zaken	Aantal zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers ²⁸	Percentage zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers
1995	152	16	10%
1996	117	21	18%
1997	116	15	13%
1998	134	17	13%
1999	103	27	26%
2000	134	34	24%
Totaal	756	130	17%

Het aantal geregistreerde zaken varieert per jaar. De laatste twee jaren is het aantal zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers, toegenomen.

In Tabel 5.3 is, wederom per jaar van inschrijving ten parkette, weergegeven hoeveel zaken bij de verschillende arrondissementsparketten zijn geregistreerd, alsmede de rangordering van parketten naar aantal zaken. Daarbij zijn uitsluitend de posities 1 tot en met 5 opgenomen.²⁹

²⁷ Min of meer, want het is mogelijk dat verschillende zaken - bijvoorbeeld in verschillende jaren - betrekking hebben op eenzelfde verdachte.

²⁸ Het gaat hier zowel om zaken met alleen minderjarige slachtoffers als om zaken met meerder- én minderjarige slachtoffers.

²⁹ Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangordering gaat.

Tabel 5.3 Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordering, per jaar

Parket	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Totaal	
	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang	N	Rang
Alkmaar	-		-		-		1		10	3'	4		15	
Almelo	-		2		12	4'	9	5'	4		7		34	
Amsterdam	32	2	31	1	12	4'	17	3	11	2	18	3	121	1
Arnhem	3		2		-		4		4		23	1	36	
Assen	-		1		-		-		-		-		1	
Breda	-		-		2		20	1'	6		3		31	
Den Bosch	7	5	2		11	5	8		7	5'	2		37	
Den Haag	23	3	22	2	21	2	20	1'	12	1	20	2	118	2
Dordrecht	-		-		3		2		-		3		8	
Groningen	6		12	4'	3		9	5'	7	5'	13	4	50	4
Haarlem	4		1		3		2		1		4		15	
Leeuwarden	1		4		-		1		7	5'	3		16	
Maastricht	1		5	5'	15	3	1		5		1		28	
Middelburg	2		-		1		-		-		-		3	
Roermond	16	4	16	3	-		-		8	4	4		44	5
Rotterdam	44	1	12	4'	24	1	6		-		8	5'	94	3
Utrecht	6		5	5'	3		11	4	10	3'	8	5'	43	
Zutphen	2		2		2		19	2	6		6	4	37	
Zwolle	5		-		4		4		5		7		25	
Totaal	152		117		116		134		103		134		756	

Bij deze tabel wordt nogmaals gewezen op het feit dat registratie in OM-data betrekking heeft op zaken tegen individuele verdachten. Een groot aantal zaken in een arrondissement betekent dus in feite een groot aantal verdachten. Deze kunnen naar voren zijn gekomen uit meerdere kleinschalige opsporingsonderzoeken, maar ook uit enkele grotere opsporingsonderzoeken waarin er meerdere verdachten waren. De arrondissementen Amsterdam en Den Haag hebben over de hierboven weergegeven periode het grootste aantal zaken, gevolgd door Rotterdam en (op afstand) Groningen en Roermond. Kijkt men echter naar de laatste drie jaar, dan hebben Amsterdam en Den Haag weer het grootste aantal zaken, maar nu gevolgd door Zutphen, Arnhem, Groningen, Utrecht en Breda, terwijl Rotterdam er slechts enkele heeft. De verschillen in aantallen zaken per arrondissement hangen ongetwijfeld samen met verschillen in grootte tussen de arrondissementen. Er zijn echter aanvullende verklaringen mogelijk: de verschillen zouden bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met de inspanningen en de structuur van de aansturing op gebied van opsporing en vervolging, of met het aantal gevallen van mensenhandel dat zich in een arrondissement daadwerkelijk voordoet, wellicht mede in verband met geografische en bevolkingskenmerken van het arrondissement. Betrouwbare informatie hierover ontbreekt echter, zodat over de werkelijke redenen op dit moment slechts vermoedens geuit kunnen worden.

Zoals bij aanvang van deze paragraaf werd aangegeven, gaat het om zaken waarbij sprake was van verdenking van uitsluitend of mede mensenhandel. Tabel 5.4 geeft zicht op de (combinatie van) delicten waarvan de personen in kwestie werden verdacht.³⁰

Tabel 5.4 Overzicht van verdenkingen in de in het betreffende jaar ten parkette ingeschreven strafzaken

Verdenking	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen mensenhandel (mh)	40	26%	42	36%	64	55%	36	27%	37	36%	44	33%	263	35%
Mh + criminele organisatie	37	24%	11	9%	3	3%	12	9%	14	14%	9	7%	86	11%
Mh + geweld	33	22%	28	24%	19	16%	27	20%	16	16%	14	10%	137	18%
Mh + fraude	1	1%	3	3%	4	3%	4	3%	3	2%	3	2%	18	2%
Mh + delict tegen kind	4	3%	-	-	1	1%	2	1%	4	4%	2	1%	13	2%
Mh + vreemdelingenrechtelijk delict	1	1%	2	2%	-	-	4	3%	-	-	6	4%	13	2%
Mh + één ander soort delict	5	3%	5	4%	3	3%	1	1%	2	2%	6	4%	22	3%
Mh + meerdere andere soorten delicten	31	20%	26	22%	22	19%	48	36%	25	24%	50	37%	202	27%
Onbekend	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2%	-	-	2	0%
Totaal	152	100%	117	100%	116	100%	134	100%	103	100%	134	98%³¹	756	100%

³⁰ Daarbij worden de volgende categorieën gehanteerd: 1) *Alleen (een vorm van) mensenhandel* (art. 250ter Sr.); 2) *Mensenhandel in combinatie met deelneming aan een criminele organisatie* (art. 140 Sr.); 3) *Mensenhandel in combinatie met wat is genoemd bepaalde vormen van geweld*. Daartoe zijn gerekend vormen van zowel fysiek als mentaal geweld, zoals opzettelijke wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling (art. 282 en art. 282a Sr.), mensenroof (art. 278 Sr.), verkrachting (art. 242 Sr.), feitelijke aanranding van de eerbaarheid (art. 246 Sr.), diverse vormen van ontucht (artt. 247 Sr. en 249 Sr.), overtreding van de Wet Wapens en Munitie (WWM), bedreiging (art. 285 Sr.), diverse vormen van mishandeling (artt. 300, 302 en 303 Sr.), doodslag (art. 287 Sr.) en moord (art. 289 Sr.); 4) *Mensenhandel in combinatie met vormen van fraude en oplichting*, zoals valse reispas (art. 231 Sr.), valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.), namaken of vervalsen van geld (art. 208 Sr.), het hebben of uitgeven van vals geld (art. 209 Sr.), oplichting (art. 326 Sr.), overtredingen van de Algemene bijstandswet (ABW), meened (art. 207 Sr.), valse aangifte of valse klacht (art. 188 Sr.), fraude in relatie tot de ziektewet (art. 79 ZW) en bigamie (art. 237 Sr.); 5) *Mensenhandel in combinatie met delicten specifiek tegen kinderen* gericht (met uitzondering van mensenhandel met minderjarigen als slachtoffer), zoals gemeenschap met kinderen jonger dan 16 jaar (art. 245 Sr.), onttrekking van een minderjarige aan het wettig gezag (art. 279 Sr.), jeugdigen gebruiken of aanbieden voor pornografie (art. 240 Sr.), uitlokken van minderjarigen tot ontucht (art. 248ter Sr.), seksueel binnendringen van een persoon beneden de 12 jaar en koppelarij in relatie tot minderjarigen (art. 250 Sr.). Achteraf bezien zijn de categorieën 3 en 5 helaas niet duidelijk genoeg onderscheiden: sommige van de delicten van seksuele aard tegen kinderen zijn in categorie 3 opgenomen, andere in categorie 5; 6) *Mensenhandel in combinatie met delicten die met vreemdelingenrechtelijke aspecten te maken hebben*, zoals mensensmokkel (art. 197 Sr.); 7) *Mensenhandel in combinatie met één ander soort delict*, niet behorend tot één van de bovengenoemde categorieën, zoals overtreding van de opiumwet (OW), zaaksbeschadiging (art. 350 Sr.), diefstal (art. 321 Sr.), overtredingen van de wegenverkeerswet (WVW), huisvredebreuk (art. 138 Sr.), veroorzaking van brand (art. 157 Sr.) en wederspanningheid (art. 180 Sr.); en 8) *Mensenhandel in combinatie met meerdere andere soorten delicten*. Dit kan zijn een combinatie van mensenhandel met meerdere van de hierboven genoemde delicten, en/of met meerdere nog weer andere delicten.

³¹ Door afronding sommeren de percentages in deze tabel en in andere tabellen niet altijd tot 100.

In ruim eenderde van de gevallen was sprake van verdenking van alleen mensenhandel (de eerste rij in de tabel). In 38% van de gevallen betrof de verdenking mensenhandel in combinatie met één andersoortig delict (rij 2 tot en met 7 tezamen). Dit was naar verhouding vaak een vorm van geweld of deelneming aan een criminele organisatie. In 27% van de gevallen betrof de verdenking mensenhandel in combinatie met meerdere andere soorten delicten (rij 8 in de tabel).

De verdachten

Sekse: de verdachten zijn meestal mannen. Per jaar varieerde het aandeel verdachten van de vrouwelijke sekse van 13% (in 1996) tot 25% (in 2000).³² In enkele gevallen is de sekse van de verdachte in OM-data niet bekend.

De *leeftijd* van de verdachten ten tijde van het eerst gepleegde mensenhandelfeit waarvan zij werden verdacht³³, lag in ruim 80% van de gevallen ergens tussen 18 tot en met 40 jaar en was gemiddeld rond de 30 jaar.³⁴ In de jaren '95 tot en met 2000 waren er 26 minderjarige verdachten, waarvan de jongsten (in 1995 en in 2000) ten tijde van het eerst gepleegde mensenhandelfeit 14 jaar oud waren. De oudste verdachte was op dat moment 73 jaar.

Ruim 90% van de verdachten woonde in Nederland.³⁵ Andere 'woonlanden' waren Duitsland (in totaal twaalf keer), België (in totaal negen keer), Hongarije en Slowakije (elk drie keer), alsmede de Verenigde Staten, de Oekraïne, Griekenland, Frankrijk, Tsjechië, Italië en Nigeria (elk een keer). In 20 gevallen ontbreekt in OM-data informatie over het woonland.

Het *geboorteland* van de verdachten was vaker niet dan wel Nederland. De percentages verdachten die in Nederland geboren zijn varieerden van 22% (in 1998) tot 40% (in 1999).³⁶

Geboortelanden die *frequent* voorkwamen onder de verdachten zijn weergegeven in Tabel 5.5. Daarbij is steeds per jaar van inschrijving ten parkette de rangordening weergegeven, waarbij uitsluitend de posities 1 tot en met 5 zijn opgenomen.

³² De percentages bedroegen in de opeenvolgende jaren respectievelijk 18, 13, 17, 18, 16 en 25%. Er kan dus niet worden gesproken van een eenduidige toe- of afname van het aandeel vrouwen onder de verdachten over de jaren. Wel dient zich de vraag aan of hun relatief grote aandeel in 2000 incidenteel is, of het begin van een trend.

³³ Deze nuancering is aangebracht omdat eenzelfde persoon van meerdere mensenhandelfeiten kan zijn verdacht.

³⁴ Zij waren in de opeenvolgende jaren gemiddeld respectievelijk 29, 30, 29, 30, 31 en 31 jaar oud.

³⁵ De percentages bedroegen in de opeenvolgende jaren respectievelijk 91, 94, 91, 92, 90 en 92%. Een redelijk stabiel beeld derhalve.

³⁶ In de opeenvolgende jaren was respectievelijk 37,5, 34, 34,5, 22, 40 en 28% van de verdachten geboren in Nederland.

Tabel 5.5 Rangordening geboorteland verdachten naar frequentie van voorkomen, per jaar van inschrijving

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Tot. N	Tot. Rang
Nederland	1	1	1	1	1	1	245	1
Joegoslavië	2	2		2	2		89	2
Turkije	3	5	2	3		4	57	4
Marokko	4	3	3		3	2	63	3
Hongarije	5						16	
Sovjet-Unie		4	5				27	
Polen			4				13	
Albanië				4			18	
Nigeria				5	4	3	36	5
Bulgarije					5		12	
Roemenië						5	8	

Het overzicht laat, naast een constante eerste plaats voor Nederland als geboorteland en een redelijk stabiele 'positie' van Joegoslavië, Turkije en Marokko, bepaalde, meer tijdgebonden ontwikkelingen zien. Voorbeelden daarvan zijn het na 1997 - naar verhouding - minder vaak voorkomen van Hongarije en de (voormalige) Sovjet-Unie als geboorteland en de 'opkomst' van Nigeria als land van herkomst van verdachten vanaf 1998. Overigens moet voorzichtigheid betracht worden bij de interpretatie van deze tabel. Een herkomstland kan op een bepaald moment hoog scoren omdat er diverse, los van elkaar opererende personen, zijn aangehouden of kleinere, onderling niet gerelateerde criminele netwerken zijn opgerold, waarin verdachten vanuit bepaalde herkomstlanden een rol spelen, maar ook omdat er één groter netwerk met meerdere verdachten uit eenzelfde land van herkomst is opgerold.

De geboortelands van de minderjarige verdachten waren Nederland (15 keer), Marokko (drie keer) en Albanië, België, Ghana, Indonesië, Joegoslavië, de Nederlandse Antillen, Soedan en Tsjecho-Slowakije (elk een keer).

Een wat ander zicht op de achtergronden van de verdachten biedt Tabel 5.6, waarin hun geboortelands zijn gecategoriseerd naar regio en vervolgens per jaar van registratie weergegeven. Daarbij is gekozen voor de volgende indeling: a) Nederland b) Midden- en Oost-Europa³⁷ c) Turkije en Marokko³⁸ d) Afrika³⁹ e) Suriname, de Nederlandse Antillen en Indonesië⁴⁰ f) Europa overig⁴¹ g) Midden- en Zuid-Amerika⁴² h) Azië⁴³ i) het Midden Oosten⁴⁴ j) de Verenigde Staten en k) onbekend/overig⁴⁵.

³⁷ Het betreft: Albanië, de voormalige DDR, Bulgarije, Hongarije, Joegoslavië, Litouwen, Polen, Roemenië, de voormalige Sovjet-Unie en het voormalige Tsjecho-Slowakije.

³⁸ Hiervan is een aparte categorie gemaakt, omdat Nederland in deze landen in het verleden veel gastarbeiders wierf.

³⁹ Het betreft: Angola, Ghana, Goudkust, Guinee, de Kaapverdische Eilanden, Liberia, Nigeria, Portugees West-Afrika, Rwanda, Soedan en Tunesië.

⁴⁰ Hiermee zijn de (voormalige) overzeese gebiedsdelen waaruit verdachten afkomstig zijn 'gedekt'.

⁴¹ Het betreft: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Spanje.

⁴² Het betreft: Argentinië, Colombia en de Dominicaanse Republiek.

⁴³ Het betreft: de Filippijnen, Pakistan en Thailand.

⁴⁴ Het betreft: Irak, Iran, Jordanië, Libanon en Palestina.

⁴⁵ Daaronder valt de categorie 'internationaal gebied'.

Tabel 5.6 *Herkomstregio verdachten, per jaar van inschrijving ten parkette*

Herkomst-regio	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nederland	57	38%	40	34%	40	34%	30	22%	41	40%	37	28%	245	32%
Midden- en Oost-Europa	39	26%	37	32%	27	23%	52	39%	29	28%	24	18%	208	28%
Turkije en Marokko	27	18%	20	17%	16	14%	21	16%	11	11%	25	19%	120	16%
Afrika	1	1%	8	7%	9	8%	11	8%	13	13%	30	22%	72	10%
Suriname, Nederlandse Antillen en Indonesië	10	7%	5	4%	4	3%	6	4%	5	5%	13	10%	43	6%
Europa overig	2	1%	4	4%	8	7%	3	2%	4	4%	3	2%	24	3%
Midden- en Z. Amerika	4	2%	-	-	7	6%	3	2%	-	-	-	-	14	2%
Azië	5	3%	2	2%	3	3%	1	1%	-	-	-	-	11	1%
M. Oosten	1	1%	-	-	1	1%	2	1%	-	-	1	1%	5	1%
VS	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Onbekend/Overig	5	3%	1	1%	1	1%	5	4%	-	-	1	1%	13	2%
Totaal	152	101%	117	100%	116	100%	134	99%	103	100%	134	101%	756	101%

Bijna eenderde van de verdachten is geboren in Nederland. Meer dan een kwart kwam oorspronkelijk uit Midden- of Oost-Europa, 16% uit Turkije of Marokko en 10% uit Afrika. Uit de overige herkomstregio's tezamen (rij 5 tot en met 11 in de tabel) kwam in totaal 15% van de verdachten. Het aandeel van verdachten uit Afrika is over de jaren langzaam maar zeker wat toegenomen.

Preventieve hechtenis en afhandeling door het OM

In Tabel 5.7 wordt, per jaar van inschrijving ten parkette, een overzicht gegeven van de aantallen zaken waarin preventieve hechtenis van de verdachte is bevolen.

Tabel 5.7 *Preventieve hechtenis, per jaar van inschrijving ten parkette*

Preventieve Hechtenis	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	120	79%	79	68%	82	71%	111	83%	84	82%	108	81%	584	77%
Nee	30	20%	37	31%	34	28%	23	17%	19	18%	26	19%	169	22%
Onbekend	2	1%	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1%
Totaal	152	100%	117	100%	116	99%	134	100%	103	100%	134	100%	756	100%

In ruim driekwart van de gevallen zat de verdachte vast op het moment dat de zaak bij de rechter werd aangebracht. Daarbij zal het in de meeste gevallen gaan om voorlopige hechtenis (te weten bewaring of gevangenhouding).⁴⁶

⁴⁶ Gevangenneming, dat wil zeggen door de rechter op de zitting bevolen voorlopige hechtenis, wordt niet geregistreerd binnen OM-data.

Tabel 5.8 laat zien op welke wijze het OM zaken afhandelt. In het voorgaande ging het telkens om de 756 in de periode 1995 tot en met 2000 ten parkette ingeschreven strafzaken. In Tabel 5.8 en in de daarna volgende tabellen, gaat het om de 690 in de periode 1995 tot en met *de eerste zes maanden van 2000* ingeschreven strafzaken.⁴⁷ Omdat afhandeling door het OM en afdoening door de rechtbank in een later jaar plaats kunnen hebben dan het jaar van inschrijving ten parkette, is het tot dusver gemaakte onderscheid naar jaar (van inschrijving) in de tabellen die de afhandeling en afdoening betreffen, niet zinvol en wordt dan ook niet meer gehanteerd.

Tabel 5.8 Afhandeling door het OM

Afhandeling	N	%
Dagvaarding	489	71%
Onvoorwaardelijk sepot	158	23%
Overdracht ⁴⁸	8	1%
Voorwaardelijk sepot	5	1%
Voeging	6	1%
Transactie	1	0%
Onbekend	23	3%
Totaal	690	100%

Dagvaarding is in zaken die, in ieder geval op het moment van registratie, (mede) betrekking hebben op verdenking van mensenhandel, verreweg de meest frequent toegepaste afhandeling.

De aard van de afhandeling is vooral interessant gezien naar de delictcombinatie waarvan de verdachten werden verdacht. Tabel 5.9 geeft een totaaloverzicht van de afhandeling betreffende de in de jaren 1995 tot en met de eerste helft van 2000 ingeschreven zaken.

⁴⁷ De informatie over de afhandeling door het OM en de afdoening door de rechter van de zaken die werden ingeschreven in de tweede helft van het jaar 2000, was te laat beschikbaar om in de onderhavige rapportage meegenomen te worden.

⁴⁸ Naar een ander arrondissement of naar het buitenland.

Tabel 5.9 Afhandeling door het OM per delictcombinatie

Delict (combinatie)	Afhandeling door het OM															
	Onbekend		Dagvaarding		Onvoorwaardelijk sepot		Voorwaardelijk sepot		Voeging		Transactie		Overdracht		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen mensenhandel (Mh)	7	3%	109	45%	109	45%	3	1%	5	2%	1	0%	6	3%	240	99%
Mh + criminele organisatie	2	2%	63	77%	15	18%	1	1%	-	-	-	-	1	1%	82	99%
Mh + geweld	1	1%	108	84%	20	16%	-	-	-	-	-	-	-	-	129	101%
Mh + fraude	2	12%	14	82%	-	-	-	-	1	6%	-	-	-	-	17	100%
Mh + delict tegen kinderen	-	-	8	73%	1	9%	1	9%	-	-	-	-	1	9%	11	101%
Mh + vreemdelingenrechtelijk delict	1	9%	10	91%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	100%
Mh + 1 ander soort delict	-	-	19	95%	1	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	20	100%
Mh + meerdere andere soorten delicten	10	6%	158	88%	12	7%	-	-	-	-	-	-	-	-	180	101%
Totaal	23	3%	489	71%	158	23%	5	1%	6	1%	1	0%	8	1%	690	

Uit de tabel blijkt dat verdenking van alleen mensenhandel (rij 1 in de tabel) even vaak leidde tot dagvaarding (kolom 2 van die rij) als tot een (voorwaardelijk) sepot (zie kolom 3 en 4 van die rij tezamen). Wanneer daar verdenking van andere delicten bij komt, werd meestal gedagvaard (rij 2 tot en met 8, kolom 2). In in totaal 71% van alle zaken waarin mensenhandel (alleen of mede) een rol speelt, werd gedagvaard (onderste rij, kolom 2) en ongeveer een kwart werd (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk) geseponeerd (onderste rij, kolom 3 en 4 tezamen).

Informatie over het soort sepot en de sepotgrond is niet beschikbaar op zaakniveau, alleen op feiteniveau.⁴⁹ Bij iets meer dan driekwart van de geseponeerde feiten⁵⁰ gaat het om een technisch sepot, bij de overige om een beleidssepot. De sepotgrond is bij de technische sepots in een grote meerderheid van de gevallen 'geen wettig bewijs', op afstand gevolgd door 'ten onrechte als verdachte vermeld' en 'niet ontvankelijk'. Bij beleidssepots zijn 'gering aandeel in het feit' en 'oud feit' de meest voorkomende gronden.

Overigens is het zo dat in verreweg de meeste van deze zaken werd gedagvaard wegens (alleen of onder meer) mensenhandel. In in totaal 23 gevallen echter betrof het primair

⁴⁹ Dat is begrijpelijk, omdat in een zaak verschillende feiten op verschillende gronden kunnen worden geseponeerd.

⁵⁰ Daarbij kan het overigens ook gaan om geseponeerde feiten die behoren bij een zaak waarin wel is gedagvaard, bijvoorbeeld voor een tweede mensenhandelfeit, of voor een heel ander delict.

ten laste gelegde in de dagvaarding alleen andere feiten.⁵¹ In het navolgende blijven deze 23 zaken buiten beschouwing.

Afdoening door de rechtbank

In verreweg de meeste gevallen (meer dan 90% van de verdachten die voor de rechter kwamen) dienden de mensenhandelzaken voor een meervoudige kamer, soms voor de politierechter (kwam in totaal 13 keer voor in de periode 1995 tot en met de eerste helft van 2000) en in enkele gevallen (in diezelfde periode in totaal twee keer) voor de kinderrechter. Met betrekking tot nogal wat zaken (uiteraard vooral de recenter geregistreerde zaken) is nog niet bekend voor welk soort rechter de zaak zal dienen. Het vonnis is vooral interessant, gezien naar de delictcombinatie in de telastelegging. Daarbij gaat het overigens uitsluitend om de *primair* ten laste gelegde feiten: subsidiair ten laste gelegde feiten zijn niet opgenomen in OM-data. Verder komt het voor dat bij meerdere primair ten laste gelegde feiten alleen het eerste feit in OM-data wordt geregistreerd. Zaken waarin het feit mensenhandel om welke reden dan ook niet is geregistreerd in OM-data, kunnen ook niet gesignaleerd worden via OM-data.

Tabel 5.10 geeft een totaaloverzicht van de vonnissen in relatie tot de over de jaren 1995 tot en met de eerste helft van 2000 ingeschreven zaken. Dit overzicht betreft slechts 390 van de in totaal 489 gedagvaarde verdachten uit de Tabellen 5.8 en 5.9. De redenen daarvan zijn - naast het feit dat 23 dagvaardingen wegens alleen andere feiten verder buiten beschouwing zijn gelaten - dat zittingsdata nog niet waren vastgesteld, zittingen nog niet plaats hadden gevonden, of vonnissen nog niet waren uitgesproken.

⁵¹ Dat laatste gold voor acht gevallen die werden geregistreerd in 1995, voor drie gevallen uit 1996, voor evenveel gevallen uit 1997, voor zes gevallen uit 1998, voor een geval uit 1999 en voor twee gevallen die werden geregistreerd in de eerste helft van 2000.

Tabel 5.10 Vonnis per delictcombinatie

Delict(combinatie)	Vonnis													
	Strafoplegging		Vrijspraak		OM niet-ontvanke-lijk		Ter terecht-zitting gevoegd		Omslag van rechtsvervolgging		Dagvaarding nietig		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen mensenhandel (Mh)	104	78%	17	13%	6	4%	4	3%	2	1%	1	1%	134	100%
Mh + criminele organisatie	36	88%	5	12%	-	-	-	-	-	-	-	-	41	100%
Mh + geweld	74	92%	5	6%	1	1%	-	-	-	-	-	-	80	100%
Mh + fraude	15	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	100%
Mh + delict tegen kinderen	5	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	100%
Mh + vreemdelingen-rechtelijk delict	3	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100%
Mh + 1 ander soort delict	16	89%	1	6%	-	-	1	6%	-	-	-	-	18	101%
Mh + meerdere andere soorten delicten	90	96%	2	2%	1	1%	1	1%	-	-	-	-	94	100%
Totaal	343	88%	30	8%	8	2%	6	2%	2	0%	1	0%	390	100%

In een grote meerderheid van de gedagvaarde zaken (in totaal 88%) is een straf opgelegd (onderste rij, kolom 1). In 8% van de zaken volgde vrijspraak (onderste rij, kolom 2).

In Tabel 5.11 is per delictcombinatie te zien wat voor (hoofd)straffen werden opgelegd. Voorwaardelijke straffen die zijn opgelegd in combinatie met een onvoorwaardelijke straf, zijn vermeld onder de onvoorwaardelijke straf. Het betreft een totaaloverzicht van de in de jaren 1995 tot en met de eerste helft van 2000 ten parkette ingeschreven zaken die tot strafoplegging door de rechter hebben geleid (N=343). De percentages zijn berekend door de resultaten af te zetten tegen de gegevens uit de eerste kolom van Tabel 5.10.

Tabel 5.11 Opgelegde (hoofd)straffen per delictcombinatie

Delict (Combinatie)	Onvoorwaardelijke vrijheids- straf		Onvoorwaar- delijke vrij- heidsstraf + onvoorwaar- delijke geldboete		Werkstraf ⁵²		Onvoor- waarde- lijke geldboete		Alleen voor- waardelijk		Geen hoofdstraf ⁵³		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen men- senhandel (Mh)	72	69%	4	4%	15	14%	4	4%	5	5%	4	4%	104	100%
Mh + criminele organisatie	35	97%	-	-	1	3%	-	-	-	-	-	-	36	100%
Mh + geweld	70	95%	-	-	2	3%	-	-	-	-	2	3%	74	101%
Mh + fraude	8	53%	-	-	4	27%	-	-	2	13%	1	7%	15	100%
Mh + delict tegen kinderen	4	80%	-	-	1	20%	-	-	-	-	-	-	5	100%
Mh + vreemde- lingen- rechtelijk delict	3	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100%
Mh + 1 ander soort delict	12	75%	-	-	4	25%	-	-	-	-	-	-	16	100%
Mh + meerdere andere soorten delicten	77	86%	6	7%	6	7%	1	1%	-	-	-	-	90	101%
Totaal	281	82%	10	3%	33	10%	5	1%	7	2%	7	2%	343	100%

In 85% van de zaken waarin straffen werden opgelegd, waren dit vrijheidsstraffen (in 3% van de gevallen in combinatie met een onvoorwaardelijke geldboete) (laatste rij, kolom 1 en 2 tezamen) en in 10% van de gevallen was dit een werkstraf (laatste rij, kolom 3). Onvoorwaardelijke boetes, alleen voorwaardelijke straf of alleen bijkomende straffen⁵⁴ (of maatregelen) werden slechts incidenteel opgelegd.

Samenvattend kan worden gesteld dat in 71% van de zaken door het OM werd gedagvaard, in 88% van die zaken legde de rechter straf op en dit was in 82% van de gevallen een vrijheidsstraf.

⁵² In twee gevallen (te weten één dagvaarding waarin mensenhandel tezamen met één ander soort delict ten laste was gelegd en één betreffende mensenhandel in combinatie met meerdere andere soorten delicten), werd de werkstraf gecombineerd met een onvoorwaardelijke geldboete.

⁵³ Bij zaken in de categorie 'geen hoofdstraf' kan een bijkomende straf zijn opgelegd (bijvoorbeeld verbeurdverklaring), of een maatregel (bijvoorbeeld TBS).

⁵⁴ Deze term is enigszins misleidend. Ingevolge art. 9 lid 3 Sr. kan echter, in gevallen waarin de wet oplegging toelaat, de rechter volstaan met een 'bijkomende' straf.

Voor de twee meest frequent opgelegde (onvoorwaardelijke) straffen, te weten de (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf en de werkstraf, wordt in de navolgende tabellen de omvang aangegeven.⁵⁵

De duur van de opgelegde vrijheidsstraffen varieerde van twee weken tot tien jaar. Tabel 5.12 biedt, per delict(combinatie), een overzicht van het gemiddelde aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dat werd opgelegd.

Tabel 5.12 Gemiddelde aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf per delictcombinatie

Delict(combinatie)	N	Gemiddeld aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (afgerond op hele maanden)
Alleen mensenhandel (Mh)	76	18
Mh + criminele organisatie	35	25
Mh + geweld	70	31
Mh + fraude	8	18
Mh + delict tegen kinderen	4	32
Mh + vreemdelingenrechtelijk delict	3	31
Mh + 1 ander soort delict	12	19
Mh + meerdere andere soorten delicten	83	32

Het opgelegde aantal uren werkstraf varieerde van 60 tot het wettelijk toegestane maximum van 240 uren. Tabel 5.13 biedt een overzicht, per delict(combinatie), van het gemiddelde aantal uren werkstraf dat werd opgelegd.

Tabel 5.13 Gemiddelde aantal uren werkstraf per delictcombinatie

Delict(combinatie)	N	(Gemiddeld) ⁵⁶ aantal uren werkstraf
Alleen mensenhandel (Mh)	15	156
Mh + criminele organisatie	1	160
Mh + geweld	2	120
Mh + fraude	4	195
Mh + delict tegen kinderen	1	180
Mh + vreemdelingenrechtelijk delict	-	-
Mh + 1 ander soort delict	4	205
Mh + meerdere andere soorten delicten	6	220

Ontnemingsvorderingen

Artikel 36e Sr. maakt het mogelijk aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit, wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen (ook wel de Plukze-regeling genoemd). Het OM kan een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel⁵⁷ tot uiterlijk twee jaar na de uitspraak in eerste aanleg bij de rechtbank aanhangig maken. Veelal blijkt uit het onderzoek naar de strafbare gedraging(en) al of er voordeel genoten is en wat de omvang daarvan is. Als dat niet het geval is, kan een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) worden gestart. Dit moet gestart zijn voordat

⁵⁵ Gezien het geringe aantal opgelegde geldboetes is het niet erg zinvol daarvan een gemiddelde te presenteren. Het opgelegde boetebedrag varieerde van fl. 100,- tot fl. 50.000,-.

⁵⁶ Zowel de delictcombinatie mensenhandel en deelneming aan een criminele organisatie als de combinatie mensenhandel en een van de delicten tegen kinderen, heeft slechts een keer tot een werkstraf geleid. In die beide gevallen gaat het derhalve om het daadwerkelijk opgelegde aantal uren werkstraf.

⁵⁷ Daarbij gaat het om vermogen, alle daarmee verkregen zaken en de daarmee verkregen revenuen.

de strafzaak dient, maar hoeft op dat moment nog niet afgerond te zijn (Jörg & Kelk, 1998). Om te voorkomen dat een verdachte geld of goederen wegsluit, kan reeds bij verdenking van een misdrijf zogenaamd conservatoir beslag worden gelegd ter fine van ontneming. De verdachte kan zaken en vermogensrechten onder dit beslag niet (meer) vervreemden, zodat deze bij veroordeling direct kunnen worden 'geplukt'. Ter voorkoming van vervolging ter ontneming kan men tot een schikking komen.

In 18% van de in de periode 1995 tot en met de eerste helft van 2000 ingeschreven zaken mensenhandel waarin een dagvaarding werd uitgebracht, werd een *ontnemingsvordering* ingesteld. Dat lijkt op het eerste gezicht niet vaak, maar informatie uit OM-data leert dat dit in dezelfde periode inzake overtreding van de opiumwet in 11% van de gevallen gebeurde.⁵⁸ Bovendien is het, voor zaken waarvan de uitspraak dateert van minder dan twee jaar geleden, mogelijk dat er nog een sfo loopt en dat er alsnog een ontnemingsvordering zal worden ingesteld.

Van de meeste ontnemingsvorderingen is de afloop (nog) niet bekend; van 21 (23%) van de in totaal 92 ontnemingsvorderingen wel. Negen keer volgde tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel,⁵⁹ vijf keer werd de vordering afgewezen, eveneens vijf keer werd deze ingetrokken, een keer volgde overdracht van de strafzaak en eveneens een keer werd op een aangeboden schikking ingegaan. Over de hoogte van het ontnomen voordeel is geen nadere informatie bekend.

Intermezzo

Omdat het - in ieder geval in theorie - denkbaar is dat mensenhandelfeiten worden vervolgd onder de noemer van delicten als slavenhandel (art. 274 Sr.), mensenroof (art. 278 Sr.) of (voor 1 oktober 2000) bordeelhouderij (het toenmalige art. 250bis Sr.), is bezien hoe vaak deze delicten (primair) ten laste werden gelegd in de periode 1995 tot en met de eerste helft van 2000. Dat blijkt voor slavenhandel drie keer te zijn gebeurd (twee keer in 1995 en een keer in 1998), voor mensenroof en bordeelhouderij niet een keer. Gevoeglijk kan worden aangenomen dat hetgeen in de eerste alinea van dit intermezzo als mogelijkheid werd geopperd, in de praktijk van de afgelopen jaren zelden of nooit is voorgekomen.⁶⁰ In de praktijk zijn er geluiden dat verdenkingen van mensenhandel ook wel onder de, bewijstechnisch eenvoudiger, noemer van mensensmokkel worden

⁵⁸ Schriftelijke informatie van dhr. Groen, SiBa, WODC.

⁵⁹ De tenuitvoerlegging van ontnemingszaken neemt de nodige tijd in beslag. Uit een evaluatie van de ontnemingswetgeving bleek dat van de voor executie vatbare zaken die in 1995 aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau werden overgedragen, begin 1998 pas krap eenderde deel was afgedaan (Nelen & Sabee, 1998).

⁶⁰ Deze gegevens lijken misschien in tegenspraak met informatie hieromtrent in Visser c.s. (2000), die voor de periode 1994 tot en met 1998 meer van dergelijke zaken signaleren. Het overzicht van Visser c.s. heeft echter betrekking op *alle* telasteleggingen in zake de desbetreffende delicten, terwijl het in het voorgaande ging om de vraag of de desbetreffende delicten wellicht ten laste zouden kunnen zijn gelegd *in plaats van* mensenhandel. Aanvullend kan worden vermeld dat slavenhandel of mensenroof enkele keren ten laste is gelegd *naast* mensenhandel. Voor slavernij gebeurde dat in de periode 1995 tot en met de eerste helft van 2000 vijf keer (vier keer met betrekking tot in 1995 ingeschreven zaken, een keer met betrekking tot een zaak uit 1998), voor mensenroof 20 keer (16 keer met betrekking tot 1998, drie keer met betrekking tot 1999 en een keer met betrekking tot de eerste helft van 2000).

vervolgd, of mogelijk ook als separaat zedendelict of wederrechtelijke vrijheidsberoving. Hoe vaak dat gebeurt, is op grond van registratiegegevens niet na te gaan.⁶¹

Hoger beroep

De voorgaande informatie betreft uitsluitend de afdoening in eerste aanleg.

Van in totaal 329 zaken is - met behulp van OM-data - bekend of er hoger beroep is ingesteld tegen het vonnis en, zo ja, door wie. In 184 zaken is geen beroep ingesteld, in 145 zaken wel. Dit gebeurde in 65 gevallen door de veroordeelde (na strafoplegging), in 62 gevallen door zowel verdachte als OM (in alle gevallen na strafoplegging) en in 18 gevallen door het OM (14 keer na strafoplegging, vier keer na vrijspraak).

OM-data biedt geen informatie over uitspraken in hoger beroep van zaken die in eerste aanleg dienden voor de arrondissementsrechtbank. Informatie over de laatste, onherroepelijke afdoening van mensenhandelzaken is wel te vinden in de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Deze OBJD bevat een selectie van gegevens uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), een landelijke database waarin de 'strafbladen' worden bijgehouden⁶². In de periode 1997 tot en met 2000 zijn er volgens de OBJD 231 zaken door de rechtsprekende macht afgehandeld die ten minste een feit mensenhandel omvatten. In 53 van deze zaken ging het om een enkel feit van mensenhandel, in de overige 178 zaken om meerdere feiten mensenhandel of om een combinatie van mensenhandel met andere delicten, zoals deelneming aan een criminele organisatie, ontucht en verkrachting, valse documenten, mishandeling en poging tot doodslag, vrijheidsberoving, diefstal, vernieling of vuurwapenbezit. Tabel 5.14 geeft informatie over de laatste afdoening van deze zaken.

Tabel 5.14 Onherroepelijke vonnissen, periode 1997 tot en met 2000

Feiten	Afdoening	N	%
1 mensenhandelfeit	Geen (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf of maatregel	19	8%
1 mensenhandelfeit	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel	34	15%
Meerdere feiten (waaronder mensenhandel)	Geen (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf of maatregel	30	13%
Meerdere feiten (waaronder mensenhandel)	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel	148	64%
Totaal		231	100%

⁶¹ Wel kan met betrekking tot het delict mensensmokkel worden gemeld dat het aantal strafzaken met vermelding van mensensmokkel dat werd ingeschreven bij de arrondissementsparketten in de periode 1994 tot en met 1998 521 bedroeg, tegen in totaal 582 strafzaken met verdenking van mensenhandel. Uit de overzichten in Visser c.s. (2000) blijkt dat er, anders dan bij mensenhandel, in die periode sprake is van 'een explosieve groei van het aantal strafzaken (dan wel verdachten) inzake mensensmokkel' (Bijlage E, p. 10). Er is sprake van een jaarlijkse stijging die loopt van vier zaken in 1994 naar 222 zaken in 1998.

⁶² Vanaf 1996 zijn in OBJD alle justitiële gegevens opgenomen van personen die sinds dat jaar met justitie in aanraking zijn geweest, aangevuld met hun justitiële documentatie uit de periode daarvoor. Het systeem is nog in ontwikkeling, kent een aantal technische en inhoudelijke beperkingen en de gegevens in OBJD moeten nog inhoudelijk gevalideerd worden (SiBaNet, bronpagina OBJD).

Uit het overzicht blijkt dat in totaal 79% van deze zaken een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werd opgelegd. De gemiddelde duur daarvan bedraagt in zaken met één mensenhandelfeit 417 dagen, dus ruim 13 maanden en in zaken met meerdere feiten 841 dagen, dus circa 27 maanden.

Vergelijking met de uitspraken in (alleen) eerste aanleg is niet goed mogelijk, omdat het bij de daaromtrent gepresenteerde gegevens gaat om de in de desbetreffende jaren ten parkette ingeschreven zaken. De onherroepelijke vonnissen kunnen zaken uit andere jaren betreffen. Bovendien is de hier gekozen indeling anders.⁶³

5.4 Knelpunten en aandachtspunten

De knelpunten en aandachtspunten die in deze paragraaf aan de orde komen, zijn met name ontleend aan bijeenkomsten van het PPM/DNP, bijeenkomsten met de contactofficieren mensenhandel en gesprekken met andere sleutelfiguren binnen politie en justitie, alsmede aan het symposium dat het Bureau NRM organiseerde.

Plankzaken

Volgens de aanwijzingen van het College van Procureurs-Generaal dienen signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden. Sommige zaken mensenhandel blijven echter bij de politie op de plank liggen (de voorlopige resultaten van het onderzoek door de UKO wijzen op een niet te verwaarlozen percentage). Bureau NRM heeft nog geen diepgaand onderzoek kunnen (doen) verrichten naar de vraag hoe vaak dit voorkomt of naar de oorzaken hiervan. Duidelijk is echter wel dat een besluit tot opsporing en vervolging in de meeste gevallen een afweging inhoudt: een - over het algemeen moeilijk en tijdrovend - opsporingsonderzoek inzake mensenhandel betekent dat andere zaken noodgedwongen blijven liggen. Door vertegenwoordigers van zowel politie als OM wordt in dit verband gewag gemaakt van capaciteitstekorten.

Wat mogelijk ook een rol speelt is het feit dat, hoewel er internationaal drie 'motoren' zijn voor onderzoek naar en opsporing van mensenhandel, te weten schending van mensenrechten, georganiseerde criminaliteit en zedenzorg, in Nederland de invalshoek van de zedenzorg voorop lijkt te staan. Daardoor worden, volgens OM-functionarissen, voornamelijk kleinere onderzoeken gedraaid op districts- of regionaal niveau. In geval van arrondissementsoverstijgende zaken lopen pogingen om andere arrondissementen bij het onderzoek te betrekken nogal eens op niets uit, door de al genoemde capaciteitsproblemen. De ontwikkeling in de richting van BRT's is in dit verband veelbelovend, al blijkt het in de praktijk niet gemakkelijk om de voor BRT-deelname bestemde 1% van de politiecapaciteit in de regio's hiervoor te realiseren.

⁶³ In plaats van de eerdere (eigen) indeling in uitsluitende mensenhandel (één of meer feiten) versus mensenhandelfeiten in combinatie met andere feiten, nu dus een (van SiBa afkomstige) indeling in één mensenhandelfeit versus meerdere feiten, te weten meerdere mensenhandelfeiten of meerdere feiten, waaronder mensenhandel.

Bewijsvoering, slachtoffers en getuigen

Hoewel mensenhandel geen klachtdelict is, hetgeen wil zeggen dat een aangifte geen voorwaarde is om tot vervolging over te kunnen gaan, wijst de praktijk uit dat verklaringen van slachtoffers en getuigen van groot belang zijn voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Daarnaast is ook 'steunbewijs' niet altijd gemakkelijk te verkrijgen. Het is derhalve, nog afgezien van humanitaire aspecten, een prealabel probleem dat het in de praktijk voorkomt dat de bewijsgaring inzake mensenhandel wordt bemoeilijkt doordat slachtoffers, op basis van bepalingen in de Vreemdelingenwet, spoedig nadat zij worden aangetroffen, als illegale vreemdeling worden uitgezet. Verder zijn betrokkenen om uiteenlopende redenen weinig bereid om getuigenverklaringen af te leggen. Daarin spelen diverse factoren een rol: het imago van de politie is in de landen van herkomst veelal erg slecht, waardoor er eveneens weinig vertrouwen is in de integriteit van de politie in Nederland. Daders spelen daarop in en slachtoffers worden door hen onder druk gezet. Vaak ook zijn slachtoffers te bang om aangifte te doen of trekken zij, onder druk van dreiging of chantage aan hun adres of aan het adres van familieleden, hun verklaringen weer in, of stellen die bij in minder belastende zin. Sommige slachtoffers leggen wel een verklaring af of doen aangifte, maar verdwijnen tijdens de B-9 procedure, bijvoorbeeld om te werken, al of niet in de prostitutie.⁶⁴

Bij het Bureau NRM werden enkele malen verdenkingen van mensenhandel gemeld die betrokkenen naar eigen zeggen bij de politie niet gemakkelijk kwijt hadden gekund. Zij hadden bijvoorbeeld, via het algemene telefoonnummer van de desbetreffende politieregio, geen contact kunnen leggen met een contactpersoon mensenhandel, of waren afgeschrikt door het feit dat zij bij een balie hardop moesten melden waarvoor zij kwamen. Dit impliceert dat de drempel naar een politiebureau soms te hoog is, mogelijk ook voor getuigen/tipgevers. Overigens is de beschikbaarheid van getuigen veelal een probleem vanwege het vaak transnationale karakter van het delict, maar tevens vanwege hun 'vluchtigheid'.

De strafprocedure en het feit dat getuigen en slachtoffers vaak herhaaldelijk (moeten) worden gehoord, is voor hen zeer belastend. Daar komt bij dat de medewerking aan opsporing en vervolging de betrokkenen op de langere termijn niet veel oplevert: de kans om na beëindiging van de strafrechtelijke procedure in Nederland te mogen blijven, met een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden, is zeer klein.

Overigens wordt ook gemeld dat het OM te veel nadruk legt op het belang van een 'aangifte'; volgens vertegenwoordigers vanuit de politiewereld is 'aangifte doen' voor sommige slachtoffers een te grote stap en zou het minder bedreigend en dus beter zijn om bij hen aan te dringen op 'getuigenverklaringen'. Dit hoeft in juridisch opzicht geen problemen op te leveren, want 'aangifte' is een begrip uit de praktijk dat in het Wetboek van Strafvordering niet voorkomt. Het betekent niet meer en niet minder dan dat de politie informatie over een strafbaar feit wordt aangereikt.

Drie andere knelpunten die worden genoemd in relatie tot slachtoffers zijn: het gebrek aan (ter zake kundige) advocaten voor slachtoffers, de beperkte beschikbaarheid van (betrouwbare) tolken die nodig zijn om met slachtoffers te communiceren en problemen betreffende het regelen van onderdak voor slachtoffers. Dit is vaak erg moeilijk en

⁶⁴ Zoals ook eerder al werd vermeld mogen slachtoffers 'gedurende de B-9 procedure' niet werken.

tijdrovend en de locatie waar een slachtoffer wordt ondergebracht is soms zo ver weg dat het de politie veel (reis)tijd kost om het slachtoffer te spreken in het kader van opsporingsonderzoek.

(Opsporings)bevoegdheden

Eveneens relevant vanuit het oogpunt van bewijsvoering is het feit dat vertegenwoordigers van politie en OM beperkingen en onduidelijkheden melden in (opsporings)bevoegdheden die soms belemmerend werken bij opsporingsonderzoek inzake mensenhandel. Een veelgenoemd probleem in dit verband is het zogenoemde 'verbod op het doorlaten van personen'. Op 26 november 1998 werd de motie Rouvoet dienaangaande aangenomen door de Tweede Kamer. Deze motie (TK 1998-1999, 25 403, nr. 30) vermeldt dat de Kamer van mening is dat het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van de misdrijven mensensmokkel, vrouwenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving (die worden getypeerd als ernstige misdrijven waarbij de menselijke waardigheid direct in het geding is), nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd, niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen. In zijn brief van 12 april 1999 (TK 1998-1999, 25 403, nr. 35) zet de Minister van Justitie, na over de uitvoering daarvan overleg te hebben gevoerd met het College van Procureurs-Generaal, uiteen hoe hij deze motie interpreteert. Naar de mening van de minister is er bij mensenhandel (de minister gebruikt de sekse-neutrale wettelijke typering) en wederrechtelijke vrijheidsberoving in alle gevallen sprake van strijdigheid met de menselijke waardigheid. De slachtoffers van mensenhandel zullen, als gevolg van de voltooiing van dit misdrijf, komen te verkeren in een situatie die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid, waartegen zij beschermd moeten worden. Bezien vanuit dat belang mag dan ook nooit overwogen worden af te zien van aanhouding. In geval van mensensmokkel kan er in het kader van een belangenafweging naar de mening van de minister uit oogpunt van opsporing wel een andere keuze worden gemaakt. Ondanks het verzoek daartoe van de minister had geen van de fracties in de Tweede Kamer behoefte met de minister over deze brief van gedachten te wisselen. Aangenomen moet derhalve worden dat de Kamer heeft ingestemd met voormelde interpretatie door de minister (TK 1998-1999, 26 269, nrs. 4-5). Waar er ten aanzien van mensensmokkel nog een beperkte uitzonderingsmogelijkheid is gelaten op het verbod op doorlaten, is dit verbod ten aanzien van mensenhandel dus absoluut geformuleerd. Met andere woorden: bij verdenking van mensenhandel mag er nimmer worden doorgelaten in de zin van het laten voortduren van het delict.⁶⁵ Zelfs zwaarwegende opsporingsbelangen, ter tracering en aanhouding van leidinggevenden van een organisatie en het achterhalen van de structurele werkwijze, kunnen hier niet leiden tot opheffing van die verplichting. Dit leidt in sommige gevallen tot vroeg- of zelfs voortijdig moeten ingrijpen, waardoor breder opsporingsonderzoek naar organisatoren, leidinggevenden en achterliggende werkwijze kan worden gefrustreerd. Belangrijke (potentiële) verdachten kunnen op deze wijze aan aanhouding ontkomen. Een ander voorbeeld betreft de beperkingen die er zijn met betrekking tot het kunnen registreren en uitwisselen van informatie over mogelijke daders van mensenhandel en over potentiële slachtoffers, die wordt verkregen op het snijvlak van toezicht en

⁶⁵ De vraag dringt zich op hoe dit 'verbod' zich verhoudt tot het eerder in deze paragraaf beschreven fenomeen van de plankzaken.

voorbereidende opsporing.⁶⁶ Deze registratie en uitwisseling zijn van groot belang, mede omdat de ervaring leert dat slachtoffers vaak niet lang op dezelfde plek werken. Het landelijke slachtoffersvolg-systeem, dat onlangs is ontwikkeld, voorziet naar verwachting dan ook in een behoefte waar het registratie van en uitwisseling van informatie over mogelijke slachtoffers betreft. Het systeem is inmiddels in enkele politieregio's in gebruik genomen. De regio's hebben elk een aantal politiefunctiearissen geautoriseerd om gegevens in het systeem in te voeren en het systeem te raadplegen. Vooralsnog zijn dit met name functionarissen die van doen hebben met de prostitutiecontroles. Het is de vraag of en hoe uit andere bronnen afkomstige informatie over mogelijke slachtoffers (bijvoorbeeld restinformatie uit opsporingsonderzoek met betrekking tot andere strafbare feiten), eveneens in het systeem zal worden opgenomen.

Ook met betrekking tot de in Hoofdstuk 2 behandelde identificatieplicht zijn er in de praktijk problemen. Deze houden verband met het feit dat de identificatieplicht slechts een bevoegdheid omvat om naar een identificatiebewijs te vragen, zonder plicht tot het dragen of tonen van een dergelijk bewijs, zodat de bevoegdheid in de praktijk niet veel betekent. Vanuit De Rode Draad komt overigens een ander bezwaar naar voren in relatie tot de identificatieplicht: deze "lijkt in de plaats te komen van de in 1997 door de Registratiekamer afgekeurde politieregistratie van de beroepsgroep van prostituees.... De nieuwe maatregel is bedoeld als maatregel tegen exploitanten die illegalen te werk stellen, maar treft vooral prostituees" (De Rode Draad, 2001, p. 12). Volgens de *Coördinatie Positieverbetering Prostituees*⁶⁷ zouden (legale) prostituees "uit angst geconfronteerd te worden met een vorm van politieregistratie niet (meer) vrijuit signalen over bedenkelijke praktijken" doorgeven aan de politie (Brief aan onder andere de Minister van Justitie, d.d. 26 maart 2001).

De wetstekst

De huidige redactie van het mensenhandelartikel 250a Sr. wordt door het OM, vanuit het oogpunt van telastelegging, gecompliceerd gevonden. Anders ook dan onder het oude artikel 250ter Sr., lijkt niet meer te kunnen worden volstaan met de kwalificatie 'mensenhandel'. Art. 250a Sr. bevat meerdere bestanddelen die in de telastelegging moeten worden opgenomen en in de feitelijke beschrijving toegelicht. Dit leidt tot zeer uitgebreide telasteleggingen. Ook een term als 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' vraagt om een uiteenzetting van feitelijke condities die een telastelegging kwetsbaar kunnen maken uit bewijsoogpunt.

Het is voorts niet duidelijk of de redactie van art. 250a Sr. het afzonderlijk ten laste leggen van een *poging* tot mensenhandel juridisch nog mogelijk maakt. Het artikel lijkt zodanig te zijn geredigeerd dat, in lijn met eerdere jurisprudentie van de Hoge Raad, een poging het voltooide delict oplevert. Ook de tekst in de *Aanwijzing aanpak mensenhandel* van het College van Procureurs-Generaal (1999) bouwt hierop voort. In de daarbij behorende Bijlage 1 wordt namelijk gesteld dat het voor de voltooiing van het delict niet vereist is dat het slachtoffer daadwerkelijk in de prostitutie belandt. Hoewel de desbetreffende passage (wat verdwaald) is opgenomen onder de paragraaf over minderjarige

⁶⁶ Wel is het zo dat slachtoffers die worden aangemeld voor de B-9 (voorheen B-17) regeling, worden geregistreerd bij de IND.

⁶⁷ Hierin zijn de Rode Draad, de Mr. de Graafstichting en het Prostitutie Informatiecentrum (PIC) vertegenwoordigd.

slachtoffers, is deze, gezien de bijna gelijklopende tekst van de verschillende strafbepalingen onder art. 250a, eveneens ten aanzien van meerderjarigen van toepassing. In de praktijk blijkt het echter wel voor te komen dat voor poging wordt vervolgd en berecht.

Afstemming en samenwerking

Ondanks de inspanningen om tot meer onderlinge afstemming en uniformiteit te komen, zijn er, zowel bij de politie als bij het OM, grote verschillen in de organisatie en wijze van aanpak van mensenhandelonderzoeken.

Samenwerking is door de opstellers van het Protocol Vrouwenhandel (Verhees & Holla, 1994) niet ten onrechte het kernbegrip genoemd bij de bestrijding van vrouwenhandel c.q. mensenhandel. Samenwerking heeft weliswaar op veel plekken beleidsprioriteit, maar deze is binnen en tussen instanties op veel punten voor verbetering vatbaar. Zo is er op politieniveau weliswaar een goed lopend overleg van contactfunctionarissen of korpsprojectleiders mensenhandel (te weten PPM/DNP), dat over het algemeen druk wordt bezocht, maar ontbreken enkele regio's daar bijna stelselmatig. Voorts verloopt de samenwerking tussen bijvoorbeeld de politie en de hulpverlening en tussen het OM en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet optimaal: men weet elkaar niet altijd te vinden en is over en weer veelal onvoldoende geïnformeerd. Verder vond er tot voor kort weinig (structurele) uitwisseling van informatie en ervaringen plaats tussen contactofficieren mensenhandel onderling.⁶⁸ Met de komst van de landelijk officier, die een coördinerende rol heeft, zal dit naar verwachting veranderen. Een ander voorbeeld is het feit dat het *Bureau Info & Analyse aan de Grens* (van de Kmar) op Schiphol vaak over (operationele) informatie beschikt die van belang kan zijn voor politiekorpsen.

Doorspelen van deze informatie aan de korpsen verloopt evenwel niet altijd gemakkelijk. Internationale samenwerking verloopt zelfs erg moeizaam. Dit heeft deels te maken met het feit dat de buitenlandse autoriteiten niet altijd dezelfde belangen hebben als de Nederlandse. Ook het gebrek aan uniforme regelgeving in (West-)Europa op het terrein van opsporingsbevoegdheden speelt daarin een rol. Internationale rechtshulpverdragen zijn een belangrijke stap op weg naar harmonisatie van politieke bevoegdheden, maar ze regelen niet alles. Schalken en Pronk (2001) geven bijvoorbeeld aan dat het nieuwe Europees Rechtshulp Verdrag (ERV, 2000) enkele specifieke vormen van grensoverschrijdende bevoegdheden regelt, zoals het verhoor van verdachten, getuigen en deskundigen (per video- of telefoonconferentie), gecontroleerde aflevering, infiltratie en het aftappen van telecommunicatie, maar dat tal van kwesties, zoals deals met criminelen, op Europees vlak ongenormeerd blijven.

Ook ten aanzien van de vervolging kan de internationale context van veel mensenhandelzaken problemen opleveren. Als voorbeeld kan worden genoemd de buitenlandse handelaar/transporteur of andere handlangers, die een slachtoffer, op weg naar Nederland, in een buitenland verkracht of mishandelt. Een dergelijk feitencomplex levert bevoegdheidsproblemen op voor de Nederlandse rechterlijke macht.⁶⁹ In dit

⁶⁸ In 2001 werd dit hiaat tijdelijk enigszins ondervangen door de drie OM-bijeenkomsten die BNRM initieerde.

⁶⁹ Een praktische oplossing kan, in een enkel geval waarin de Nederlandse rechter reeds rechtsmacht toekomt voor het hoofdfeit, zijn dergelijke feiten, indien de verdachte deze bekend, ad informandum aan de telastelegging toe te voegen. Dit betekent echter wel dat daarmee deze

verband zijn de ontwikkelingen rond de oprichting van Eurojust interessant. Hierover meer in paragraaf 5.5.2.

Overige knelpunten

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is in de praktijk om verschillende redenen moeilijk te realiseren. Voor het OM is het over het algemeen nog wel mogelijk - zij het vaak zeer tijdrovend - om te achterhalen om wat voor bedragen het gaat, maar de opbrengsten verdwijnen veelal direct naar het buitenland, alwaar ze moeilijk of in het geheel niet meer te traceren zijn, laat staan te ontnemen. Problemen die zich daarbij voordoen zijn beperkte of ontbrekende bevoegdheden, onduidelijkheid over of onmogelijkheid om de juiste personen of instanties te traceren, gebrek aan medewerking in het land in kwestie en een moeizaam verloop van rogatoire commissies.

In sommige gevallen wordt afgezien van een - op de dader gerichte - ontnemingsvordering om het slachtoffer te ontzien, bijvoorbeeld wanneer is te voorzien dat dit zou leiden tot extra druk op en bedreiging van familie van een slachtoffer in het land van herkomst.

Het OM noemt tevens als knelpunt het feit dat de B-9 regeling door de verdediging van van mensenhandel verdachte personen veelal naar voren wordt gebracht als 'de B-9 worst', waarmee wordt bedoeld dat de door de regeling geboden faciliteiten dermate aantrekkelijk zouden zijn dat daarmee verklaringen van getuigen 'gekocht' zouden kunnen worden. Zie over de (on)aantrekkelijkheid van de B-9 regeling ook de Hoofdstukken 4 en 6.

Vanuit het OM wordt voorts naar voren gebracht dat het soms moeite kost de rechter te overtuigen van het schrijnende karakter van gedwongen prostitutie. In dit verband werd tevens opgemerkt dat in geen enkel arrondissement een speciale kamer belast is met de behandeling van mensenhandelzaken, terwijl zulks de deskundigheid ten aanzien van dit specifieke delict zou kunnen bevorderen. Op ressortelijk niveau is, voor zover bekend, slechts bij één Hof een speciale kamer aangewezen voor de behandeling van mensenhandelzaken. Gelet op de bijzondere verwickelingen die zich bij de behandeling van deze zaken kunnen voordoen, met name bij de afweging van verdragsrechtelijk beschermde belangen van verdachten en slachtoffers als getuigen, verdient een dergelijke 'concentratie' de voorkeur.

5.5 Internationale ontwikkelingen

5.5.1 Europol

Europol is de Europese rechtshandhavingsorganisatie die ten doel heeft de effectiviteit te bevorderen van het optreden van, en de samenwerking tussen, de bevoegde instanties van de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale handel in verdovende middelen en andere vormen van ernstige internationaal georganiseerde misdaad. Europol heeft als taak een wezenlijke bijdrage te

(vaak ook ernstige) feiten 'en passant' worden meegenomen in de berechting en zich niet alsnog elders voor separate berechting lenen (het *ne bis in idem*-beginsel).

leveren aan de rechtshandhavingsacties van de Europese Unie tegen georganiseerde misdaad, in het bijzonder wat betreft de criminele organisaties die erbij betrokken zijn (Europol Informatiefolder, 2000). Europol heeft geen operationele en uitvoerende bevoegdheden (zie hierover Schalken & Pronk, 2001), maar functioneert veeleer als verzamelpunt en doorgeefluik van informatie, die door haar wordt gecompileerd en geanalyseerd. In de uitvoering van haar taken is Europol ondersteunend aan de nationale bevoegde instanties in door hen uitgevoerd opsporingsonderzoek.

Mensenhandel behoorde, tezamen met onder meer illegale immigratie, van meet af aan tot het mandaat van Europol⁷⁰ en wordt aangepakt binnen de *Illegal Immigration & Human Beings Group*, waar de *Unit Trafficking in Human Beings* deel van uitmaakt. Per 1 januari 1999 werd de oorspronkelijk gehanteerde definitie van mensenhandel uitgebreid met kinderporno,⁷¹ maar gedwongen arbeid anders dan seksuele exploitatie, maakt (nog) geen deel uit van het werkterrein van Europol. De verwachting is dat dit, mede gezien de ontwikkelingen buiten en binnen de Europese Unie met betrekking tot de gehanteerde definitie van mensenhandel, spoedig zal veranderen.⁷² Daarvoor is evenwel toestemming van de Europese Raad nodig. Europol hoopt zelf op termijn op een algemeen mandaat teneinde bevoegdheidskwesties te voorkomen. Dit mandaat zou de georganiseerde criminaliteit moeten beslaan.⁷³

Binnen Europol zijn er geen afzonderlijke afdelingen die zich bezighouden met mensenhandel voor seksuele exploitatie, illegale immigratie of kinderporno. Wel worden voor deze onderwerpen aparte expert-bijeenkomsten georganiseerd. Zo organiseert Europol jaarlijks een 'expertmeeting on trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation'. Het Bureau NRM neemt als toehoorder deel aan het niet-besloten gedeelte van deze bijeenkomsten.

Jaarlijks stelt de *Unit Trafficking in Human Beings* de al eerder in deze rapportage genoemde *Trafficking in Human Beings General Situation Reports* (GSR's) op. Doel van deze GSR's is zowel algemene als specifieke kennis en ervaring op het terrein van de bestrijding van mensenhandel in de lidstaten vast te leggen. Dit gebeurt aan de hand van een algemeen stramien van te behandelen onderwerpen, dat in de genoemde expertmeetings wordt besproken. De kandidaat-lidstaten, die eveneens in de expertmeetings vertegenwoordigd zijn, leveren een bijdrage aan deze GSR's. In 2001

⁷⁰ Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), Publicatieblad C 316, d.d. 27 november 1995. Mensenhandel werd toen gedefinieerd als het onderwerpen van een persoon aan de feitelijke en wederrechtelijke macht van andere personen door gebruik te maken van geweld of bedreiging met geweld dan wel door misbruik te maken van een gezagsverhouding of van misleiding, met name teneinde zich bezig te houden met de exploitatie in de prostitutie van die andere persoon, vormen van uitbuiting en seksueel geweld ten aanzien van minderjarigen of met de handel in afgestane kinderen.

⁷¹ Besluit van de Raad van 3 december 1998, Publicatieblad C 026, d.d. 30 januari 1999. Aan bovenvermelde definitie werd toe toegevoegd: "Deze vormen van uitbuiting omvatten eveneens de productie van, de handel in en de verspreiding van pornografisch materiaal dat afbeeldingen van kinderen bevat."

⁷² Aldus mondelinge informatie van de heer B. Clarberg van de *Trafficking in Human Beings Unit*.

⁷³ Europol zal in de nabije toekomst wellicht wat veranderingen ondergaan (zie Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag; notitie Europol - stand van zaken en toekomstverwachtingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 23 490, nr. 219).

verscheen er een Crime Assessment betreffende Trafficking of Human Beings into the European Union (Europol, 2001).

5.5.2 Eurojust

Een van de exponenten van het eerder geschetste beleid van de Europese Unie ter versterking van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken is de voorgenomen oprichting van Eurojust. Onder de oorspronkelijke benaming Eurojustice nam Nederland het initiatief tot organisatie van een grote conferentie in Noordwijkerhout, waaraan Procureurs-Generaal en officieren van justitie uit de landen van de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten deelnamen. De conferentie vond plaats van 3-5 juni 1998 en had tot doel te komen tot concrete plannen voor de oprichting van wat op termijn een Europees openbaar ministerie zou moeten worden. Deze plannen zijn nadien verder uitgewerkt en op de Europese Raad in Tampere (op 15 en 16 oktober 1999) is overeengekomen dat tegen het einde van 2001 een eenheid dient te worden opgericht. Deze eenheid, met de naam Eurojust, is bedoeld als middel om het hoofd te bieden aan de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit in een ruimte waarin vrij verkeer geldt. Hoewel de precieze structuur en opbouw van Eurojust nog niet vaststaan, en ook over de concrete taken en bevoegdheden nog overeenstemming bereikt moet worden, is wel reeds een aantal contouren van deze eenheid geschetst (Mededeling van de Commissie inzake de oprichting van Eurojust d.d. 22.11.2000, COM(2000) 746). Duidelijk is dat Eurojust een centrale, coördinerende rol moet gaan vervullen op het niveau van de nationale vervolgingsinstanties, teneinde de bestrijding van de (ernstige) georganiseerde criminaliteit te versterken. Dit betekent dat Eurojust - op een nog nader te bepalen wijze - de eigenlijke coördinatie tussen de nationale opsporingsinstanties moet gaan vergemakkelijken en strafrechtelijke onderzoeken in zaken van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit moet gaan ondersteunen. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat deze taak verder gaat dan het enkel zijn van een documentatie- en informatiecentrum, dat op een abstract niveau van advies dient. Eurojust moet een actieve bijdrage kunnen leveren aan individuele strafrechtelijke onderzoeken van voornoemde aard, evenwel zonder dat deze eenheid noodzakelijkerwijs de zelfstandige bevoegdheid moet hebben om onderzoeken in te leiden en te verrichten, of om gemeenschappelijke onderzoeksteams op te richten. Voorts zal Eurojust de mogelijkheid moeten hebben om aanbevelingen te doen aan de nationale vervolgingsinstanties, zal het verplichtende verzoeken om inlichtingen tot hen moeten kunnen richten en zal het automatisch op de hoogte gehouden moeten worden over de stand van zaken in grensoverschrijdende strafzaken. Om zijn taken adequaat uit te kunnen voeren, wordt voorzien dat Eurojust toegang moet hebben tot nationale straf- en procedureregisters en inzagebevoegdheid moeten hebben in strafdossiers. Mutatis mutandis dienen deze uitgangspunten ook toegepast te worden in de betrekkingen van Eurojust met Europol. Eurojust zal beschouwd moeten worden als de justitiële tegenhanger van Europol, hetgeen betekent dat Eurojust de activiteiten van Europol moet ondersteunen door coördinatie van vervolgingsactiviteiten. Om te kunnen coördineren zal Eurojust gebruik moeten maken van door Europol verzamelde en beschikbaar gestelde gegevens. Vanwege de aard van de toe te delen taken zal Eurojust gaan bestaan uit nationale officieren van justitie, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid. Zij zullen zijn onderworpen aan het nationale recht van de lidstaat van

herkomst en zullen hun bevoegdheden dan ook aan het nationale recht ontleen. Door deze constructie wordt de nationale soevereiniteit gerespecteerd, hetgeen evenwel betekent dat de kansen op succes ook worden verminderd. Men zal namelijk wederom aangewezen zijn op de bereidheid tot samenwerking, waarbij het naast elkaar bestaan van vijftien verschillende systemen van opsporing en vervolging, met evenveel verschillen in bevoegdheden, ongetwijfeld een belemmerende factor zal blijken te zijn. In de uitvoering van zijn taken zal Eurojust dienen samen te werken met zowel het *Europees Justitieel Netwerk* als met Europol.

Nu mensenhandel met zoveel woorden wordt genoemd in de paragraaf met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking in het Verdrag betreffende de Europese Unie, zal Eurojust op termijn tevens een rol gaan spelen op dit terrein. Omdat dit initiatief evenwel nog in de kinderschoenen staat en uitwerking behoeft, is nog niet geheel te overzien wat daarvan de concrete invloed zal zijn. Wel is nu reeds duidelijk dat Eurojust, ondanks zijn beperkingen, een belangrijk instrument zal zijn in de strijd tegen de mensenhandel. Het Bureau NRM zal de ontwikkelingen op dit terrein dan ook op de voet volgen.⁷⁴

⁷⁴ In de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2002 werd aangekondigd dat Eurojust in de loop van 2002 van start zal gaan. Dit vloeit voort uit besluitvorming dienaangaande tijdens de JBZ-raad van 27 en 28 september 2001. Bij besluit van de Europese Raad van 28 februari 2002 (Pb. EG 6.3.2002 L63/1) is Eurojust inmiddels opgericht. Het besluit bevat onder meer de doelstellingen, taken en bevoegdheden van Eurojust. Deze informatie is niet in de onderhavige rapportage verwerkt. Een definitief besluit over de vestigingsplaats van Eurojust is nog niet genomen. Daarover zal op een volgende EU-top besloten moeten worden.

6 Hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties

6.1 Inleiding

Zoals in Hoofdstuk 4 werd beschreven, hebben slachtoffers van mensenhandel vaak erg veel meegemaakt. Ze zijn uitgebuit, bedreigd, veelal fysiek en seksueel mishandeld en berooid. De meesten van hen hebben dan ook behoefte aan zowel psychische als materiële ondersteuning. Sommige slachtoffers krijgen hulp van mensen uit hun directe omgeving, zoals familie of vrienden. Veel slachtoffers - met name degenen die uit het buitenland komen - hebben echter niemand om op terug te vallen en zijn afhankelijk van het professionele hulpverleningscircuit.

Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel vergt specifieke kennis en vaardigheden. Er zijn raakvlakken met de opvang en begeleiding van slachtoffers van seksueel geweld, maar mensenhandelslachtoffers vormen een doelgroep met ook geheel eigen karakteristieken. Zo zijn de meeste buitenlandse slachtoffers onbekend met de Nederlandse cultuur, zij spreken de Nederlandse taal niet, hebben een onzekere verblijfsstatus, hebben geen dagbesteding en komen niet in aanmerking voor reguliere huisvesting. Daarnaast hebben zij juridische ondersteuning nodig vanwege hun slachtofferschap en hun eventuele rol als getuige c.q. benadeelde partij in een strafrechtelijke procedure, of (daarmee samenhangend) als eisende partij in een civiele procedure, gericht op het verkrijgen van schadevergoeding.

Hulpverlening is een breed begrip waaronder in dit geval preventie, opvang en begeleiding in Nederland en begeleiding bij de eventuele terugkeer naar het land van herkomst worden verstaan. Diverse Nederlandse organisaties bieden hulp. De voornaamste soorten hulp zijn: voorlichting aan risicogroepen (preventie), psychische hulpverlening, materiële hulpverlening, het geven van onderdak, gezondheidsvoorlichting, gezondheidszorg, juridische advisering, algemene informatieverstrekking en tenslotte begeleiding van slachtoffers bij de terugkeer naar het land van herkomst.

In paragraaf 6.2 wordt aandacht besteed aan het hulpverleningsaanbod binnen Nederland op het terrein van de zorg aan slachtoffers van mensenhandel. *De Stichting Tegen Vrouwenhandel* (STV) speelt daarin landelijk een belangrijke coördinerende rol. Een deel van het hulpverleningsaanbod is georganiseerd in zogenaamde regionale integratienetwerken.¹ Deze integratienetwerken hebben tot doel de samenwerking tussen lokale organisaties op dit terrein te intensiveren en te reguleren.

Na een beschrijving van de STV (§ 6.2.1) en de integratienetwerken (§ 6.2.2), wordt stilgestaan bij enkele instanties die zich specifiek richten op de hulpverlening en voorlichting aan minderjarige (potentiële) slachtoffers van mensenhandel (§ 6.2.3), alsmede bij enkele overige hulpverleningsinstellingen (§ 6.2.4).

¹ Voor regionale samenwerking voor opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel worden in den lande verschillende termen gebruikt. In de onderhavige rapportage worden al deze samenwerkingsverbanden aangeduid als *integratienetwerken*.

Niet alle instellingen die te maken hebben met slachtoffers van mensenhandel zijn 'aangesloten' bij de integratienetwerken en niet alle instellingen melden contacten met slachtoffers bij de STV (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000). Om (wat meer) zicht te krijgen op de aantallen slachtoffers waar het om gaat, werd een inventarisatie gehouden onder hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties die mogelijk contact zouden kunnen hebben met slachtoffers van mensenhandel. Voor zover de resultaten betrekking hebben op de hulpverlening aan slachtoffers, worden zij in paragraaf 6.3 gepresenteerd. De opzet van de inventarisatie en de resultaten die betrekking hebben op de slachtoffers zelf, zijn in Hoofdstuk 4 aan de orde geweest.

Vervolgens worden in paragraaf 6.4 enkele organisaties beschreven die zich bezig houden met prostitutievraagstukken, of die kunnen worden beschouwd als belangenorganisaties voor prostituees, exploitanten, en/of prostituanten (klanten van prostituees). Deze organisaties spelen een belangrijke rol in de prostitutiebranche en zijn, bijvoorbeeld door het geven van voorlichting en door deel te nemen aan diverse overlegsituaties, ook actief in de bestrijding van mensenhandel. In deze paragraaf wordt ook aandacht besteed aan enkele organisaties die opkomen voor de rechten van kinderen en strijden tegen seksuele uitbuiting van hen.

Tot slot wordt in paragraaf 6.5 ingegaan op knelpunten die zich voordoen in de hulpverlening aan slachtoffers en bij de behartiging van hun belangen.

Voor het terrein van de mensenhandel in het algemeen, maar voor de hulpverleningsinstellingen en belangenverenigingen in het bijzonder, geldt dat er nogal eens veranderingen plaats vinden. In dit hoofdstuk is getracht, op grond van onder meer jaarverslagen en rapporten, een correct beeld van de situatie te schetsen. Veranderingen na begin september 2001 zijn daarin over het algemeen niet meegenomen, maar het is niet uitgesloten dat zich ook daarvoor ontwikkelingen hebben voorgedaan die in deze tekst niet zijn verwerkt.

6.2 Het hulpverleningsaanbod in Nederland

6.2.1 De Stichting Tegen Vrouwenhandel

De STV vindt haar oorsprong in 1982, toen vrouwen uit Derde Wereldbewegingen en uit vrouwenbewegingen een werkgroep vormden tegen prostitutietoerisme en vrouwenhandel. Een van de eerste activiteiten van deze werkgroep was een protestactie op Schiphol, gericht tegen georganiseerde seksreizen naar Thailand. In 1983 vond in Rotterdam de *Global Feminist Workshop to Organize Against Traffic in Women* plaats. Vrouwen uit 24 landen, waaronder vrouwen uit de hierboven vermelde werkgroep, kwamen daar bijeen en legden de basis voor een internationaal netwerk tegen gedwongen prostitutie en andere vormen van seksuele slavernij van vrouwen. Geringe bekendheid met de praktijken van vrouwenhandel, het ontbreken van een effectief bestrijdingsbeleid en het ontbreken van specifieke hulp- en ondersteuningsmogelijkheden voor verhandelde vrouwen, waren aanleiding tot de oprichting van de STV in 1987. De Stichting zou aanzetten moeten geven voor een goed beleid voor de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel en voor een effectief bestrijdingsbeleid (Wijers, 1988). De STV werd aanvankelijk gefinancierd door het

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) (emancipatiezaken), later door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Tot 1992 waren de belangrijkste activiteiten van de STV: passende zorg bieden aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel, zichtbaar maken van het verschijnsel vrouwenhandel, in kaart brengen van de aard en omvang ervan en bevorderen van maatschappelijke en politieke bewustwording op dit gebied (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000).

In 1992 is besloten de ondersteuning van slachtoffers zoveel mogelijk te integreren in reguliere hulp- en dienstverlenende voorzieningen. Om dit te kunnen realiseren heeft de Stichting regionale integratienetwerken opgezet. De STV hield de centrale regie in handen, maar de daadwerkelijke opvang en begeleiding van de slachtoffers vond plaats binnen de integratienetwerken. Een aantal integratienetwerken heeft na verloop van tijd zelf de (regionale) regie op zich genomen.

De STV richt zich nu met name op:

- aanmelding, registratie en zorgcoördinatie;
- activiteiten in relatie tot de integratienetwerken;
- training en voorlichting;
- beleidsbeïnvloeding;
- internationale activiteiten.

Deze werkgebieden worden hieronder nader toegelicht.

Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie

De STV wordt sinds 1999 expliciet in de Vreemdelingencirculaire (aanvankelijk in hoofdstuk B-17, nu in hoofdstuk B-9) genoemd als het orgaan dat belast is met de centrale aanmelding, plaatsing en landelijke registratie van slachtoffers van mensenhandel.² Deze circulaire verplicht politiekorpsen om alle door hen aangetroffen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel bij de Stichting te melden. Daarnaast heeft de STV met niet-politiële instanties, zoals hulpverleningsinstellingen, advocaten, Stichting De Opbouw³ en de integratienetwerken, afspraken gemaakt over onder meer aanmelding en registratie van slachtoffers. Aanmeldingen van slachtoffers van mensenhandel komen dan ook op verschillende wijzen bij de Stichting terecht. Aanmelders zijn, naast de politie: opvanghuizen, advocaten, slachtoffers zelf, veldwerkorganisaties/gezondheidswerkers, jeugdhulpverleningsinstellingen en particulieren.

Tot op heden gebeurde de registratie handmatig. In de jaarverslagen van de STV blijft de cijfermatige informatie over slachtoffers mede daardoor in sommige jaren beperkt tot hun aantallen en nationaliteiten. De overige geregistreerde gegevens zijn echter wel van groot belang om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen krijgen van het verschijnsel mensenhandel in Nederland en vormen daarmee potentieel ook een belangrijke informatiebron voor de jaarlijkse rapportages van het Bureau NRM. Om die reden is over de inhoud van de registratie en de wijze van registreren overleg gezocht met in

² Hoewel de naam van de Stichting anders doet vermoeden, verleent de STV ook hulp en bijstand aan mannelijke slachtoffers van mensenhandel.

³ Stichting De Opbouw, per 1 januari 2002 Stichting Nidos genaamd, is door het Ministerie van Justitie aangewezen als landelijke voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.

eerste instantie de STV en in tweede instantie de STV en haar fusiepartner, de Federatie Opvang (hierover meer, later in deze paragraaf). Vervolgens is, in nauw overleg tussen de STV, het Ministerie van Justitie en het Bureau NRM, gewerkt aan de inhoudelijke voorbereiding van een nieuw, geautomatiseerd registratiesysteem. Het systeem wordt op dit moment gebouwd, het zal begin 2002 worden getest en naar verwachting in de loop van 2002 operationeel worden.

De STV heeft ook een taak in het bij elkaar brengen van zorgvraag en -aanbod. Dit gebeurt via haar helpdesk. De Stichting beperkt zich hierbij tot het vervullen van een 'schakelfunctie'; de hulp aan slachtoffers wordt verleend door de verschillende samenwerkingspartners in de integratienetwerken. Via deze helpdesk doet de STV ook aan consultatie.

De integratienetwerken

In 1992, toen de STV de eerstelijns hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel steeds meer wilde gaan lokaliseren bij de reguliere hulpverleningsinstellingen, is er een plan ontwikkeld om in alle regio's in Nederland integratienetwerken op te zetten, waardoor er een landelijk dekkend hulpverleningsaanbod zou ontstaan. De STV zou daarin een centrale rol vervullen en het was de bedoeling dat de STV-medewerkers hun kennis en vaardigheden uit zouden dragen naar de lokale netwerken.

Binnen de netwerken draagt een zorgcoördinator zorg voor adequate samenwerking tussen de verschillende instellingen en hulpverleners. Door advisering en aansturing van de deelnemers aan het integratienetwerk zorgt de zorgcoördinator er bovendien voor dat elk slachtoffer de benodigde zorg (op maat) krijgt.

In de praktijk kan de zorgcoördinatie op twee manieren vorm krijgen: deze wordt overgedragen aan een integratienetwerk, of blijft bij de STV. Gezien de toename van het aantal bij de STV aangemelde slachtoffers - van 166 in 1995 tot 341 in 2000 - geeft de STV de voorkeur aan de eerste variant.⁴

In 1993 startte een eerste pilot-integratienetwerk in Gelderland. Dit netwerk heeft model gestaan voor de opzet van andere integratienetwerken. De uitbreiding van het aantal netwerken stagneerde aanvankelijk door gebrek aan financiële middelen. Met behulp van financiële ondersteuning van *Zorg Onderzoek Nederland* (ZON) heeft de STV in de loop der jaren echter meerdere integratienetwerken kunnen opzetten (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000). In totaal zijn er 13 opgezet, waarvan er drie inmiddels weer zijn ontbonden, op initiatief van de deelnemers. Momenteel kent Nederland dus tien integratienetwerken. In paragraaf 6.2.2 worden deze netwerken nader beschreven.

Training en voorlichting

Bij de opzet van een integratienetwerk verzorgt de STV een basistraining voor alle hulpverleners binnen dat netwerk. De training bestaat uit vier modules: het integratieproject, een inleiding en een video over mensenhandel, oefeningen aan de hand van concrete cases en het bespreken van de afstemming tussen vraag en aanbod binnen het integratieproject.

De STV draagt haar deskundigheid tevens uit via aanvullende trainingen, studiedagen en casusbesprekingen.

⁴ In 2001 waren dat er overigens weer wat minder, waarschijnlijk mede door niet volledige bereikbaarheid van de STV gedurende een deel van dat jaar.

Beleidsbeïnvloeding

Een aantal van de doelstellingen van de STV heeft betrekking op beïnvloeding van het nationale beleid in zake vrouwenhandel. Zo wil de STV bijvoorbeeld bijdragen aan een (verdere) ontwikkeling en beïnvloeding van het vrouwenhandelbeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod en de politieke en publieke bewustwording met betrekking tot vrouwenhandel vergroten (STV, 2000).

Internationale activiteiten

De STV is actief betrokken of betrokken geweest bij de volgende internationale projecten:

- *La Strada*. La Strada is een in 1995 gestart internationaal programma dat tot doel heeft de aanpak van vrouwenhandel en de hulpverlening aan slachtoffers te verbeteren in Centraal- en Oost-Europa. Hiertoe worden samen met partners in vier kernlanden (Polen, Tsjechië, Bulgarije en de Oekraïne) campagnes gevoerd tegen vrouwenhandel.⁵ Daarnaast wordt getracht het La Strada model en de specifieke kennis en deskundigheid over te brengen op NGO's in de (19) overige landen in Centraal- en Oost-Europa. Dit gebeurt onder andere via trainingen (Kootstra, 1996b; La Strada, 1999; Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000);
- het *European Network Against Trafficking in Women (EUNATW)*. EUNATW is een netwerk van Europese NGO's dat bestaat sinds 1999. Doel van dit netwerk is het bevorderen van de implementatie van de Haagse Verklaring van 1997 (zie Hoofdstuk 3) en van de deskundigheid van de leden van het netwerk. Uitgangspunt van EUNATW is dat de handel in mensen in het licht van de mensenrechtenproblematiek gezien moet worden. De STV coördineert de activiteiten van EUNATW. In het jaar 2000 ging het (onder andere) om: contactlegging met het Europees Parlement en verspreiding van een folder met daarin de hoofdpunten uit de Haagse Verklaring onder de leden van EUNATW. Verder maakt de EUNATW een rapportage over de implementatie van de Haagse Verklaring in de verschillende landen, met daarin aanbevelingen op nationaal en Europees niveau;
- de *Human Rights Standards Campaign* (begin 1999 - eind 2000). Dit was een initiatief van de *Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)*⁶ voor de adoptie van minimum standaards voor de bejegening van slachtoffers van mensenhandel.⁷ De STV heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het projectplan en het zoeken naar externe financiers.

⁵ Het betreft a) pers- en lobbycampagnes die het probleem van de vrouwenhandel zichtbaar moeten maken en die moeten leiden tot bewustwording bij autoriteiten, media en burgers; b) preventie- en educatiecampagnes om potentiële slachtoffers te waarschuwen voor de gevaren van vrouwenhandel en c) slachtofferzorgcampagnes met als doel de opvang en begeleiding van slachtoffers te coördineren.

⁶ De GAATW is een internationale NGO, die bestaat sinds 1994 en die zich inzet voor de bescherming van de rechten van slachtoffers van mensenhandel. Het hoofdkantoor is gevestigd in Thailand.

⁷ Dit met het oog op het (toen nog geplande) VN-Protocol mensenhandel (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000).

De Stichting Tegen Vrouwenhandel in de toekomst

In 2000 verscheen de rapportage van een externe evaluatie van het functioneren van de STV (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000). Uit de evaluatie bleek onder meer dat de STV een goede reputatie geniet onder slachtoffers en samenwerkingspartners, maar ook dat de interne bedrijfsvoering van de STV in ontwikkeling achter bleef op de groeiende organisatie. De STV heeft geconcludeerd dat de kwaliteit van de geleverde diensten niet langer gewaarborgd zou kunnen worden als de Stichting zelfstandig zou voortbestaan. Er is daarom gezocht naar een geschikte fusiepartner. Deze is gevonden in de Federatie Opvang, een landelijke, overkoepelende organisatie voor maatschappelijke opvang⁸ (STV, 2000). Het jaar 2001 is voor de STV een 'overgangsjaar', waarin de integratie van de beide instellingen centraal staat. De fusie zal naar verwachting begin 2002 voltooid zijn. Het gaat om een fusie op het niveau van bedrijfsvoering en financiën. De taakomschrijving en de inhoud van de werkzaamheden van de STV zullen (vooralsnog) niet veranderen.

6.2.2 De integratienetwerken

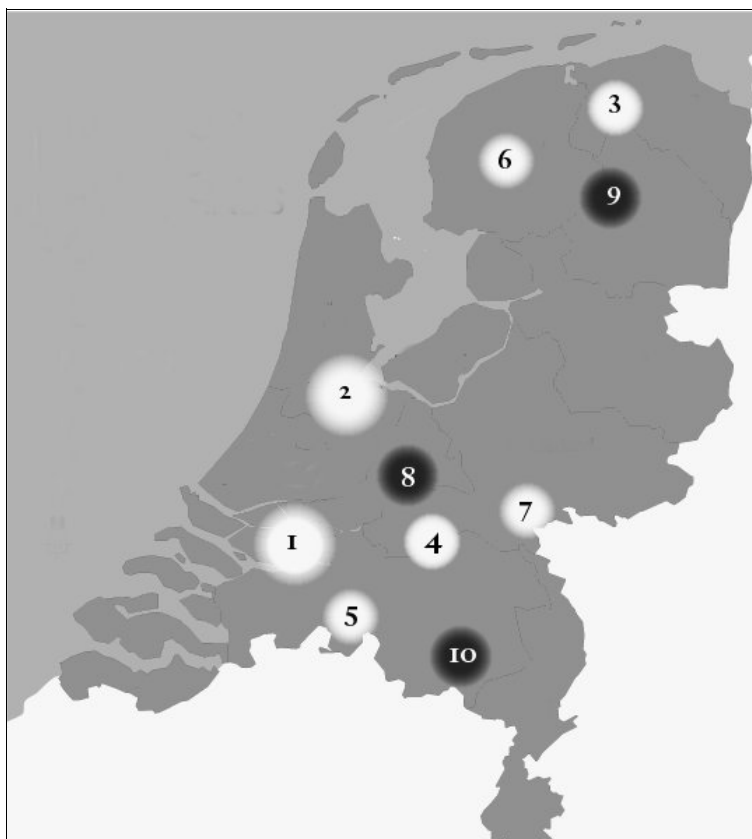
Zoals in de vorige paragraaf werd vermeld, heeft de STV regionale integratienetwerken opgezet voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Deze netwerken verenigen verschillende organisaties die hulp bieden aan slachtoffers van mensenhandel, zoals opvanginstellingen, politie, Bureaus Rechtshulp en GGD's. Binnen een integratienetwerk stuurt een zorgcoördinator de lokale organisaties aan en stemt hun activiteiten op elkaar af. De zorgcoördinator is tevens het aanspreekpunt bij aanmeldingen van slachtoffers.

Momenteel zijn er in Nederland tien integratienetwerken. In Figuur 6.1 zijn ze op een kaartje weergegeven. Drie daarvan (de grijze cirkels: regio's Utrecht, Drenthe en Zuidoost-Brabant) zijn nog in oprichting, of functioneren nog niet.⁹ Het kaartje maakt duidelijk dat er ook regio's zijn zonder integratienetwerk. Slachtoffers uit deze regio's worden veelal rechtstreeks, zonder tussenkomst van een regiocoördinator, in een opvanghuis geplaatst of zij komen terecht bij een ander integratienetwerk, buiten de regio (Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000).

⁸ De bij de Federatie Opvang aangesloten instellingen bieden opvang en hulp aan mensen die door psychosociale problematiek tijdelijk geen huis hebben of niet in hun thuisomgeving kunnen blijven. De opvang bestaat uit vier werksoorten: vrouwenopvang, algemene crisisopvang, dak- en thuislozenzorg en evangelische opvang.

⁹ Drie netwerken die inmiddels ontbonden zijn (in de regio's Apeldoorn, Arnhem en Dordrecht) zijn niet op het kaartje weergegeven.

Figuur 6.1 De integratienetwerken voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel*



* De donker gekleurd aangeduide netwerken functioneren (nog) niet (naar de wens van de deelnemers).

1= Rotterdam

2= Amsterdam

3= Groningen

4= Noordoost-Brabant

5= West- en Midden-Brabant

6= Friesland

7= Gelderland

8= Utrecht

9= Drenthe

10= Zuidoost-Brabant

In het navolgende wordt een toelichting gegeven op de vermelde integratienetwerken.¹⁰ In Bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de bij de verschillende netwerken betrokken instellingen.

¹⁰ Het overzicht is gebaseerd op diverse informatiebronnen. De informatie in het Informatiebulletin van de STV ten behoeve van de Regionale Netwerken Vrouwenhandel in Nederland, dat in december 2001 verscheen, is echter niet in het overzicht verwerkt.

Het integratienetwerk Rotterdam-Rijnmond

In 1996 richtte de STV het *integratienetwerk Rotterdam-Rijnmond* op. Twee jaar later werd het netwerk onafhankelijk. Slachtoffers worden sindsdien niet alleen via de STV, maar ook rechtstreeks bij het netwerk aangemeld.

De zorgcoördinatie binnen het netwerk is in handen van twee medewerkers van het *Prostitutie Maatschappelijk Werk* van de *Stichting Humanitas*. Voornaamste aandachtspunten van het integratienetwerk zijn de opvang van en de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

Het netwerk heeft een zogenaamd 'Spoorboekje' ontwikkeld (*Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam*, 1999) en een Sociale Kaart (Scala, *Humanitas & Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam*, 1999). In deze twee naslagwerken staat informatie die van belang is voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel in de regio.

In jaarverslagen wordt gerapporteerd over zaken als het aantal cliënten, hun etnische achtergrond, hun herkomst, de verwijzende persoon of instantie en de instelling waar geplaatst is.

Het netwerk Rotterdam-Rijnmond heeft sinds de oprichting een groot aantal slachtoffers van mensenhandel begeleid en opgevangen: in het jaar 1999 werden in totaal 45 slachtoffers geregistreerd, in 2000 waren dat er 49 (Scala & Humanitas, 2000; inventarisatie BNRM).

Het Bureau voor Rechtshulp Rotterdam (Zuid) heeft binnen het netwerk een actieve rol. Het Bureau biedt slachtoffers van mensenhandel rechtsbijstand in vreemdelingrechtelijke procedures, civiele procedures en eventuele strafrechtelijke procedure waarin het slachtoffer aangever of getuige is.¹¹ Een medewerker van het Bureau Rechtshulp is (als juridisch adviseur) aanwezig bij het intakegesprek van de cliënt met de zorgcoördinator. Verder fungeert de medewerker, indien nodig, als contactpersoon tussen het Openbaar Ministerie en de cliënt. Tenslotte adviseert en informeert het Bureau hulpverleners en advocaten over juridische zaken betreffende mensenhandel (*Netwerk Rotterdam-Rijnmond*, 1999).

Het integratienetwerk Amsterdam

In Amsterdam heeft het *Steunpunt Seksueel Geweld* in 1998, op verzoek van de gemeente, het *Netwerk Bestrijding Vrouwenhandel* opgericht.

De zorgcoördinatie binnen dit integratienetwerk is ondergebracht bij De Roggeveen, een opvangcentrum voor vrouwen en gezinnen, dat veel deskundigheid heeft opgebouwd op het gebied van hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. De zorgcoördinator is een vertrouwenspersoon voor de cliënten en volgt de hulpverlening op de voet. Daarnaast inventariseert zij knelpunten in de hulpverlening en stelt deze aan de orde in de vergaderingen van het netwerk (GG&GD, 2000). Het voornaamste doel van het netwerk is het uitwisselen van informatie, het signaleren van knelpunten en ondersteuning van de zorgcoördinator.

De Roggeveen heeft een handleiding ontworpen voor de opvang van slachtoffers. De zorgcoördinator heeft onlangs in een werkplan de actuele stand van zaken van het netwerk beschreven. Daarin is een aantal knelpunten vermeld en wordt een plan van

¹¹ Deze juridische bijstand wordt gefinancierd door de Raad voor de Rechtsbijstand.

aanpak gepresenteerd (Korteweg, 2001). De deelnemers aan het netwerk hebben aangekondigd in 2001 een gezamenlijk evaluatierapport te zullen presenteren.¹² In de periode april 1999 tot april 2000 zijn 38 slachtoffers van mensenhandel opgevangen door het Amsterdamse integratienetwerk (GG&GD, 2000). In verband met beperkte doorstroming van de slachtoffers binnen de opvanghuizen, heeft het netwerk een aparte voorziening voor slachtoffers van mensenhandel gerealiseerd: *Pand 24*. De aanvraag voor een additioneel pand, met plek voor vijf cliënten, is onlangs gehonoreerd door de gemeente Amsterdam. Er was op het moment van deze rapportage echter nog geen pand gevonden.

Het integratienetwerk Groningen

Het *integratienetwerk Groningen* is in 1995 door de STV opgericht. Het netwerk werd het eerste jaar begeleid door de STV en is in 1999 zelfstandig geworden (STV, 2001).

De zorgcoördinatie van het netwerk is ondergebracht bij *de Stichting Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening*.

Er zijn geen werkplannen of rapportages beschikbaar vanuit Groningen, maar volgens de zorgcoördinator zijn in het jaar 2000 twaalf cliënten door het integratienetwerk begeleid.

De regiocoördinator heeft iedere zes weken overleg met de zorgcoördinatoren uit de aangrenzende regio's Friesland en Drenthe¹³.

Het integratienetwerk Noordoost-Brabant

In januari 2000 is het *integratienetwerk Noordoost-Brabant* (omgeving Den Bosch) opgezet. Het project wordt begeleid door *het Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg* (BOZ) te Tilburg.

De zorgcoördinatie is in handen van een medewerker van de *Stichting Maatschappelijke Dienstverlening*, regio Den Bosch.

Doel van het integratienetwerk is in de eerste plaats de gezamenlijke opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast heeft het netwerk zich tot doel gesteld de zorg voor slachtoffers van mensenhandel van een breder draagvlak te voorzien, waardoor deze een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken instellingen wordt.

Uit een verslag over de periode januari 2000 - maart 2001 blijkt dat het integratienetwerk Noordoost-Brabant zestien slachtoffers in een opvangvoorziening heeft geplaatst en twee slachtoffers ambulante hulp heeft verleend (Knaapen, 2001). Daarnaast zijn er via Stichting De Opbouw in 's-Hertogenbosch vier minderjarige meisjes geplaatst, die vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel waren. Twee aanvragen om binnen het netwerk geplaatst te worden zijn niet gehonoreerd, omdat het twijfelachtig was of het om slachtoffers ging. En tenslotte is een hulpverlener van een asielzoekerscentrum geadviseerd ten behoeve van een vermoedelijk slachtoffer. In totaal heeft het netwerk in 15 maanden dus 23 vermoedelijke slachtoffers gesignaleerd.

¹² Volgens mondelinge informatie begin januari 2002, vanuit het netwerk, ligt het rapport bij de drukker.

¹³ Voor Drenthe gaat het om een vertegenwoordiger van een *toekomstig* integratienetwerk.

Het integratienetwerk West- en Midden-Brabant

Het *integratienetwerk West- en Midden-Brabant* is in juli 2000 door de STV opgericht. Het *Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg (BOZ)* te Tilburg ondersteunt ook dit netwerk.

De zorgcoördinator is werkzaam bij de GGD West-Brabant.

De zorgcoördinator is voornemens op korte termijn een jaarverslag te presenteren waarin zij zal pleiten voor ruimere en structurele financiële ondersteuning.

In de periode juli 2000 - juli 2001 heeft het netwerk zeven slachtoffers begeleid. Er zijn echter veel meer meldingen geweest. Het netwerk heeft deze moeten afwijzen door gebrek aan capaciteit (*Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg, 2000*).

Het integratienetwerk Friesland

In 1997 startte de STV, in overleg met het *Steunpunt Bestrijding Seksueel Geweld*, de voorbereidingen van het *integratienetwerk Friesland*. Een eerdere poging daartoe, in 1995, werd uitgesteld wegens capaciteitstekort in de maatschappelijke opvang binnen de regio. In augustus 1999 ging het netwerk daadwerkelijk van start.

Een medewerker van de *Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden* is als zorgcoördinator van het integratienetwerk aangesteld.

Het voornaamste doel van het Friese integratienetwerk is de samenwerking tussen de hulpverleners te optimaliseren en de signalering van mensenhandel te verbeteren. Door het integratienetwerk wil men sneller kunnen signaleren en doorverwijzen, alsmede zorg op maat bieden.

In de periode september 1999 - juli 2000 zijn 13 cliënten bij het integratienetwerk ondergebracht. Tien daarvan zijn door de STV aangemeld, de overige drie door de politie in Friesland (*STV, 2001*).

Uit de inventarisatie van het Bureau NRM onder hulpverlenende instellingen (zie ook Hoofdstuk 4 en paragraaf 6.3) blijkt dat *Asja*, een opvanghuis voor jeugdige prostituees, in het jaar 2000 contact heeft gehad met of met betrekking tot in totaal 57 slachtoffers.¹⁴ De opvanghuizen *De Blijenhof* en *Blijf van mijn Lijf Leeuwarden* hebben dat jaar elk zeven slachtoffers van mensenhandel opgevangen en opvanghuis *De Wending* vier.

Het integratienetwerk Gelderland

Gelderland is de eerste regio waar de STV een integratienetwerk opzette. Het *integratienetwerk Gelderland* is in 1993 als pilot-project van start gegaan. Het netwerk bestond oorspronkelijk uit deelnemers uit Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn, maar de instellingen uit Arnhem en Apeldoorn hebben hun deelname beëindigd omdat er weinig cliënten waren. Vrouwenopvang *Hera* te Oosterbeek vangt, los van het integratienetwerk, overigens nog steeds regelmatig slachtoffers van mensenhandel op. In het jaar 2000 waren dat er 22 (inventarisatie BNRM).

De instellingen uit Nijmegen en directe omgeving hebben het netwerk voor het overige in stand gehouden (*Van Dijk & De Savornin Lohman, 2000*).

¹⁴ Niet al deze slachtoffers zijn ook opgenomen of begeleid door *Asja*. Dit in verband met het beperkte aantal plaatsen. Met 'contact' wordt in dit geval bedoeld: melding, begeleiding en/of opvang van een slachtoffer.

Het integratienetwerk Utrecht

Het *integratienetwerk Utrecht* is officieel sinds 1999 operationeel. In de praktijk functioneert het netwerk echter niet zoals de deelnemers dat zouden willen. Slachtoffers van mensenhandel worden wel opgevangen, maar er is in feite geen integratienetwerk dat hen verdere zorg en begeleiding kan bieden.

Uit de inventarisatie van het Bureau NRM blijkt dat *Blijf van mijn Lijf Utrecht* in het jaar 2000 acht slachtoffers van mensenhandel heeft opgevangen. *Vrouwenopvang Utrecht* was, vanwege een verhuizing, niet in de gelegenheid mee te werken aan de inventarisatie. De instelling berichtte echter wel dat ook zij, zij het in beperkte mate, slachtoffers van mensenhandel opneemt en begeleidt.

Het toekomstige integratienetwerk Drenthe

Begin 1999 onderzocht de STV het lokale draagvlak voor een integratienetwerk in de regio Drenthe. Er hebben sindsdien verschillende besprekingen plaats gevonden met lokale instellingen over het onderbrengen en invullen van de zorgcoördinatie. Het *Algemeen Maatschappelijk Werk* onderzocht de financieringsmogelijkheden voor een integratienetwerk. Een projectgroep gaat een protocol en een samenwerkingsovereenkomst opstellen om het integratienetwerk in deze regio vorm te geven (STV, 2000). Een medewerker van het Algemeen Maatschappelijk Werk neemt reeds deel aan het eerder genoemde zeswekelijkse overleg met de zorgcoördinatoren van het Friese en het Groningse integratienetwerk.

Uit de inventarisatie van het Bureau NRM blijkt dat *Crisisopvang Drenthe* in het jaar 2000 vier slachtoffers heeft opgevangen.

Het toekomstige integratienetwerk Brabant Zuidoost

Een derde integratienetwerk in Brabant, het *integratienetwerk Brabant Zuidoost*, is nog in ontwikkeling. Over dit netwerk is dan ook nog geen informatie beschikbaar.

Uit de inventarisatie van het Bureau NRM is wel enige informatie voorhanden over twee opvanghuizen in Eindhoven. Deze hebben in het jaar 2000 meerdere slachtoffers van mensenhandel opgevangen. *Vrouwenopvang Het Ritahuis* geeft een schatting van vijf slachtoffers en *Blijf van mijn Lijf Eindhoven* schat gedurende die periode maximaal tien slachtoffers te hebben opgevangen. Ze geven beide aan niet door een integratienetwerk te worden ondersteund.

De opvang van slachtoffers van mensenhandel in de omgeving van Dordrecht en Den Haag

De STV had ook in Dordrecht een integratienetwerk opgezet. Dit netwerk heeft zichzelf echter opgeheven en sinds 1999 ook geen verzoek voor vervolgfianciering van de zorgcoördinatie meer ingediend bij de lokale overheid. Wel is er nog een casemanager die de slachtoffers van mensenhandel begeleidt. Deze is werkzaam bij het *Blijf van mijn Lijf Huis Dordrecht*, waar ook de slachtoffers worden opgevangen.

Uit de inventarisatie van het Bureau NRM blijkt dat deze instelling in het jaar 2000 acht slachtoffers van mensenhandel heeft opgevangen.

De STV schortte in 1998 haar activiteiten rond de oprichting van een integratienetwerk in de regio Den Haag op, met als reden dat er onvoldoende draagvlak was voor een dergelijk integratienetwerk. Een inventarisatie door de STV in 1999 wees uit dat dit er inmiddels wel was.

De *Stichting Prostitutie Projecten* wordt door de STV voorgesteld als projectcoördinator. Mede door het ontbreken van lokale financiering is er in Den Haag tot op heden echter geen integratienetwerk opgericht (STV, 2001).

6.2.3 De hulpverlening aan minderjarige slachtoffers

Enkele instellingen richten zich specifiek op de opvang of begeleiding van *minderjarige* (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. *Project 13* en *Asja* bieden residentiële opvang voor minderjarige slachtoffers. *Stichting De Opbouw* draagt verantwoordelijkheid voor de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers die het slachtoffer zijn van mensenhandel. *Pretty Woman*, *Beauty and the Beast*, het *Scharlaken Koord*, het *Prostitutie Maatschappelijk werk* van Humanitas Rotterdam en *Veilige Haven* zijn instellingen die ambulante hulp en preventieve voorlichting bieden aan minderjarige (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Zij proberen hen te bereiken door laagdrempelige huiskamerprojecten, voorlichting aan risicogroepen en andere preventieve activiteiten. Bovengenoemde instanties worden in het navolgende beschreven.

Project 13

In 1995 namen enkele instellingen in Utrecht het initiatief tot *Project 13*.¹⁵ Het project richt zich op meisjes van 13 tot 23 jaar, die door jonge mannen misbruikt worden, dan wel dreigen te worden, of die misbruikt zijn in de prostitutie. De minderjarige slachtoffers worden door de Unit Oudere Jeugd van de jeugdreclassering begeleid, de meerderjarige slachtoffers voornamelijk door de afdeling Jeugdhulpverlening van de Jeugdreclassering (Bureau Jeugdzorg Utrecht c.s., 1998).

De doelstelling van het project is tweeledig:

- het opsporen en uit de prostitutie halen van minderjarige en jongvolwassen slachtoffers, het organiseren van opvang en het initiëren en continueren van de hulpverlening;
- het strafrechtelijk vervolgen van de souteneurs/loverboys (voor mensenhandel, koppelarij van minderjarigen en onttrekking aan het gezag).

Binnen het project worden twee werkwijzen gehanteerd, afhankelijk van de situatie en de leeftijd van de cliënte: gedwongen en vrijwillige hulpverlening. Minderjarigen die in de prostitutie terecht dreigen te komen of daar al werkzaam zijn, worden met een voorlopige ondertoezichtstelling door de kinderrechter in een gesloten instelling geplaatst. Meisjes van 18 jaar en ouder kunnen niet meer onder toezicht worden gesteld. De hulpverlening aan hen gebeurt derhalve op vrijwillige basis.

In de periode 1997 tot en met 1999 heeft *Project 13* aan 33 meisjes hulp verleend. Van deze 33 meisjes zijn er zeker 27 niet meer werkzaam in de prostitutie. Acht van hen werden eind 1999 nog begeleid (Bureau Jeugdzorg, 2000). Op het gesloten opvangen van slachtoffers wordt nogal eens kritiek geuit. Zo stelt *Terre des Hommes* (1999) dat het onrechtvaardig is om de meisjes in kwestie op gelijk niveau te schakelen met delinquente jongeren. Uit onderzoek blijkt echter dat de meisjes *Project 13* positief evalueren. Degenen die gesloten werden geplaatst, stemden daar aanvankelijk niet mee in, maar zij

¹⁵ Het protocol voor het project werd opgesteld door een werkgroep die bestond uit: de Unit Oudere Jeugd (Jeugdreclassering) en de afdeling Jeugdhulpverlening Stad van Bureau Jeugdzorg Utrecht, het Openbaar Ministerie Utrecht en de Raad voor de Kinderbescherming Utrecht.

stelden achteraf dat het een effectieve manier was om hen uit de moeilijkheden te halen (Van Nijnatten & Klein Wassink, 2000).

Het project en de financiering ervan zijn gestopt in januari 2000. De begeleiding van de doelgroep is volgens dezelfde werkwijze voortgezet, maar er zijn sindsdien maar weinig nieuwe aanmeldingen bij de centrale intake van het Bureau Jeugdzorg binnengekomen, meldt een medewerkster van de jeugdreclassering. Momenteel bezint het Bureau Jeugdzorg zich op de positionering van de hulpverlening aan deze specifieke doelgroep.

Asja

Asja is een residentiële opvangvoorziening voor meisjes die in de prostitutie terecht dreigen te komen, of daarin werkzaam zijn en eruit willen stappen. De voorziening is in 1999 opgericht met als algemene doelstelling meisjes in de leeftijd van 16 tot en met 23 jaar, die uit de prostitutie willen, een veilige en anonieme plek te bieden.¹⁶ *Asja* voorziet in 24-uurs opvang, begeleiding, bemiddeling, crisisopvang en nazorg. Het is een kleinschalige instelling waar vier cliënten gelijktijdig kunnen verblijven. De hulpverlening is op vrijwillige basis. Opname bij *Asja* is niet regio-gebonden; er worden regelmatig cliënten opgenomen die niet afkomstig zijn uit Friesland.

Gedurende de periode oktober 1999 - mei 2001 zijn er 92 meisjes bij *Asja* aangemeld. Daarvan zijn er 35 geplaatst. Van de overige 57 aangemelde meisjes zijn er 22 niet geplaatst vanwege een contra-indicatie (het hulpaanbod sloot onvoldoende aan bij de hulpvraag, of de aangemelde meisjes behoorden niet tot de doelgroep) en 26 aanmeldingen liepen op niets uit, in zeven gevallen omdat het meisje de stap om uit de prostitutie te gaan niet durfde te zetten. Negen meisjes werden afgewezen, omdat er geen plek voor ze was.

Asja is oorspronkelijk opgezet als een driejarig experiment en werd lokaal gefinancierd (door provincie en gemeente). De Ministeries van VWS en Justitie hebben een eenmalige financiering toegezegd voor een laatste projectfase. In deze fase moet *Asja* structurele financiering zien te verwerven.

Stichting De Opbouw

Stichting De Opbouw is een landelijke voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) en verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de AMA's die onder haar voogdij staan.

Wanneer een minderjarige zonder ouders in Nederland asiel aanvraagt, wordt hij of zij in eerste instantie opgevangen in een opvangcentrum (OC). Hierna stromen AMA's door naar een asielzoekerscentrum (AZC), opvang in een (pleeg)gezin, een woonproject,¹⁷ zelfstandig wonen, of een jeugdinternaat.¹⁸ Een deel van de minderjarige slachtoffers van

¹⁶ Meer specifiek geformuleerd zijn de projectdoelen van *Asja*: vergroten van het zicht op de doelgroep; ontwikkelen van methodieken die zijn toegesneden op de doelgroep; vergroten van de bereidheid tot aangifte bij de politie en ontwikkelen van aanbevelingen over preventie (Terpstra & Van Dijke, 2001).

¹⁷ Er zijn drie soorten woonprojecten: de Kinderwoongroepen voor kinderen tot 15 jaar, de Kleine Wooneenheden (KWE) voor jongeren van 15 tot 18 jaar en het Kamerwoonproject voor jongeren die weinig begeleiding nodig hebben. De dagelijkse begeleiding binnen de woonprojecten wordt verzorgd door contractpartners, veelal jeugdhulpverleningsinstellingen, die daartoe door *De Opbouw* zijn 'ingehuurd'.

¹⁸ Waar zij terecht komen hangt in belangrijke mate af van hun leeftijd.

mensenhandel komt Nederland binnen als AMA. AMA's waarvan het De Opbouw bekend is dat zij het slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, worden doorgaans in een van de woonprojecten geplaatst, maar het komt ook wel voor dat zij in een pleeggezin worden geplaatst. Een enkele keer wordt gekozen voor gesloten opvang.¹⁹ De STV en de meeste integratienetwerken werken met De Opbouw samen op respectievelijk landelijk en regionaal niveau.

In het jaarverslag 1999 van De Opbouw (De Opbouw, 2000) wordt vermeld dat er regelmatig jongeren met onbekende bestemming uit de centrale opvang vertrekken. Waar zij uiteindelijk terecht komen en wat de reden voor vertrek is, weten de begeleiders vaak niet. Elke verdwijning wordt bij de vreemdelingenpolitie gemeld en er wordt aangifte gedaan van vermissing. Veel is er niet bekend over wat er met deze AMA's gebeurt, wel is bekend dat sommigen van hen in de prostitutie terecht komen.²⁰ Voorts moet worden geconstateerd dat de grootschalige opvang van AMA's in AZC's risicovolle omstandigheden oplevert. Veelal gaat het om complexen op locaties die enerzijds afgelegen zijn, maar die zich anderzijds wel in de buurt van belangrijke verkeersaders bevinden. De complexen zijn 'gebouwkijk' moeilijk te controleren (meerdere in- en uitgangen) en er is niet altijd 24-uurs bewaking aanwezig, waardoor er op de voor AMA's bestemde afdelingen ook mensen kunnen komen die daar niet thuishoren.

Beauty and the Beast

Beauty and the Beast is een preventieproject in Utrecht. Het project richt zich op meisjes in de leeftijd van 13 tot 16 jaar, die in de tweede of derde klas van het (i)vo of de mavo zitten. Met behulp van voorlichtingsbijeenkomsten op scholen wordt getracht meisjes bewust te maken van relaties en seksualiteit en hun eigen keuzemogelijkheden hierin. Het project wordt ook gebruikt om potentiële slachtoffers te signaleren en te verwijzen naar bijvoorbeeld *Pretty Woman* (Lune, 1997).

Pretty Woman

Pretty Woman is een ambulante hulpverleningsproject, gericht op jonge vrouwen en meisjes die een verhoogd risico lopen in de prostitutie terecht te komen (voornamelijk in de leeftijdscategorie 12 tot 18 jaar) of die onder dwang in de prostitutie werkzaam zijn (leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar). Aan het project zijn twee medewerkers verbonden die voorlichting en advies geven aan hulpverleningsinstellingen. De aangeboden hulp is op vrijwillige basis, 'outreaching'²¹ en laagdrempelig. *Pretty Woman* werkt vanuit de principes van de vrouwenhulpverlening en de 'relatieverslavings-theorie' van Robin Norwood. Het uitgangspunt is meisjes bewust te maken van de psychologische factoren

¹⁹ Mondelinge informatie van dhr. Versteegen (De Opbouw).

²⁰ Een team van twee politiemensen heeft onlangs in opdracht van Justitie een 'quick scan' verricht van de AMA-problematiek in Nederland. Het team verkent onder meer hoe de informatiepositie van de politie op dit terrein kan worden verbeterd en wat er kan worden gedaan om in de toekomst zo adequaat mogelijk te kunnen reageren op vertrek met onbekende bestemming van AMA's. Bovendien wordt op dit moment, onder leiding van de landelijk officier mensensmokkel, mensenhandel en kinderporno, de aanpak van smokkel en handel in AMA's onder de loep genomen (mondelinge informatie van de landelijk officier en van enkele van haar medewerkers).

²¹ *Outreaching* werken wil zeggen dat de hulpverleners de cliënten actief opzoeken in hun eigen omgeving.

en mechanismen die maken dat zij zich aangetrokken voelen tot bepaalde vriendjes. Norwood (1985) heeft het in dit verband over 'unhealthy and unloving partners'. In het jaar 2000 werden 29 meisjes aangemeld bij Pretty Woman. Daarvan zijn er 20 begeleid. Elf begeleidingen verliepen volgens plan, de overige zijn voortijdig afgebroken, op verzoek van de cliënten (schriftelijke informatie Pretty Woman, 2001).

Scharlaken Koord

Het *Scharlaken Koord* is een christelijke organisatie, die gevestigd is op de Amsterdamse Wallen. De organisatie heeft als doel evangelisatie van en hulpverlening aan prostituees. Het Scharlaken Koord heeft een aanloopcentrum in Amsterdam²² en ontwikkelde het preventieproject *Beware of loverboys*. Medewerkers van het project proberen meisjes van 13 tot en met 16 jaar bewust te maken van de gevaren van loverboys en hen te leren hun eigen grenzen aan te geven (Scharlaken Koord, 2000). Zij geven daartoe voorlichting, onder meer op scholen en in asielzoekerscentra, buurtcentra en 'meidenhuizen'. Ook ouders, leerkrachten en buurtwerkers worden voorgelicht, zodat zij op de hoogte zijn van het fenomeen 'loverboys' en eventueel kunnen ingrijpen.

Stichting Humanitas Rotterdam: Prostitutie Maatschappelijk Werk

De afdeling *Prostitutie Maatschappelijk Werk* (PMW) van de *Stichting Humanitas* in Rotterdam, heeft sinds de start in 1989 regelmatig cliënten die als minderjarige in de prostitutie gingen werken, al dan niet gedwongen door anderen. Omdat veel instellingen die met jongerenprostitutie in aanraking komen (politie, hulpverlening) aangaven dat het moeilijk is om het thema bespreekbaar te maken onder jongeren, heeft het PMW de brochure *Gevaarlijke Liefde* ontwikkeld om meisjes voor te lichten over loverboys. In de brochure worden meisjes die in een 'loverboy-situatie' zitten of dreigen te geraken, aangespoord om hierover te praten. Het doel van de brochure is niet alleen meisjes voor te lichten en hulp te bieden, maar ook hulpverleners en andere instanties alert te maken op signalen van gedwongen prostitutie. De folder wordt door Humanitas breed verspreid.

Veilige Haven

In Den Bosch is begin 2001 voor een periode van drie jaar geld beschikbaar gesteld voor het instellen van een beschermde ontmoetingsplek voor Marokkaanse meisjes die (al dan niet onder dwang) in de prostitutie dreigen te geraken. Reeds in 1997 signaleerden de GGD, het Jongeren Advies Centrum (JAC) en Justitie namelijk dat Marokkaanse meisjes in de omgeving van Den Bosch door loverboys onder dwang als prostituee geëxploiteerd werden. Het initiatief - dat qua opzet vergelijkbaar is met Pretty Woman - maakt deel uit van het *Actieplan Marokkaanse jongeren 2000*. De *Stichting Divers* heeft, samen met deelnemers aan het Actieplan, een voorstel gemaakt voor de uitvoering van dit project, dat als voorlopige werktitel heeft: *Veilige Haven*. Het voorstel is aan de gemeente voorgelegd en wordt momenteel aangepast. De verwachting is dat het project nog in 2001 van start kan gaan (telefonisch informatie van Stichting Divers).

²² Het aanloopcentrum biedt kleding, informatie, geestelijke en sociale hulp en/of doorverwijzing, Nederlandse taalles voor Spaanstalige prostituees en christelijke lectuur in verschillende talen.

In dit verband dient melding te worden gemaakt van het *Handboek aanpak kinderprostitutie* dat in januari 2002 is verschenen. Het Handboek is een van de initiatieven van het *Nationaal Actieplan 'Aanpak seksueel misbruik van kinderen'* (NAPS). Doel van het handboek is het stimuleren van 'good practices' op het terrein van opvang van en hulpverlening aan minderjarige prostituees (NAPS, 2001).

6.2.4 Overige hulpverleningsinstellingen

Esperanza

De *Stichting Esperanza*²³ is een Europees-Colombiaanse organisatie die vanuit Europa en Latijns-Amerika activiteiten ontwikkelt ter preventie en bestrijding van internationale vrouwenhandel. De Stichting is ontstaan in 1993 en had toentertijd vertegenwoordigers in drie landen: Colombia (Bogota en Cali), Nederland (Amsterdam) en Spanje (Madrid). Esperanza is voornamelijk gericht op grensoverschrijdende aanpak van de handel. Door samenwerking tussen landen van herkomst en transit- en/of bestemmingsland, worden (potentiële) slachtoffers voorgelicht, opgevangen en begeleid. De Nederlandse afdeling van Esperanza is in 2000 opgeheven wegens gebrek aan financiële middelen. Uit registraties van de integratienetwerken, de STV en Esperanza Nederland zelf, blijkt dat Esperanza Nederland veel Latijns-Amerikaanse prostituees bereikte. Van april 1997 tot april 2000 verleende Esperanza Nederland hulp aan 87 Latijns-Amerikaanse prostituees. Hiervan waren 59 vrouwen afkomstig uit Colombia. De overigen waren afkomstig uit Ecuador, de Dominicaanse Republiek, Chili, Brazilië, Mexico en Panama. De meeste van deze vrouwen waren slachtoffer van mensenhandel. Ook kleinschalige terugkeerprojecten maakten deel uit van de door Esperanza geboden begeleiding.

Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel

In 1991 werd de *Werkgroep Religieuzen Tegen Vrouwenhandel* (WRTV), inmiddels de *Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel* (SRTV), opgericht. Het doel van de SRTV is een bijdrage te leveren aan de strijd tegen de handel in vrouwen en de daaruit voortvloeiende gedwongen prostitutie.

De stichting bestaat uit vrouwelijke deelnemers. Een aantal van hen is werkzaam geweest in ontwikkelingslanden. Daar opgebouwde netwerken worden gebruikt bij de voorlichting aan potentiële slachtoffers van mensenhandel²⁴ en bij de opvang en begeleiding van (terugkerende) slachtoffers. Daarnaast doet de SRTV, waar mogelijk, aan politieke beïnvloeding en wordt incidenteel opvang en hulp geboden aan slachtoffers in Nederland (WRTV, 2000). Dit laatste gebeurde in het jaar 2000 acht keer, in alle gevallen omdat de reguliere opvanginstellingen niet bereikbaar waren (inventarisatie BNRM).

²³ Doelstellingen van Esperanza zijn: preventie van vrouwenhandel door het informeren van Latijns-Amerikaanse vrouwen over het bestaan van vrouwenhandel en opvang en begeleiding van Latijns-Amerikaanse, en in het bijzonder Colombiaanse, slachtoffers bij hun sociale herintegratie in het land van herkomst en bij de herintreding op de arbeidsmarkt (Esperanza, 2000).

²⁴ Door de verspreiding van informatie, waarschuwingsfolders en videobanden.

Nigerian Democratic Movement Netherlands

De *Nigerian Democratic Movement Netherlands* (NDMN) is een landelijk platform van zelforganisaties van Nigeriaanse vluchtelingen. De NDMN behartigt de belangen van deze vluchtelingen en bevordert hun participatie in alle facetten van de Nederlandse samenleving (folder NDMN, 2000).

In 1999 verrichtte de NDMN in samenwerking met Terre des Hommes een onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland (Oviawe & Iyare, 1999). Een van de conclusies van dit onderzoek is, dat er minstens 400 Nigeriaanse meisjes, waarvan de meeste jonger dan 18 jaar zijn, in Nederland onder dwang in de prostitutie zouden werken. Conform een van de aanbevelingen in het onderzoeksrapport, zette de NDMN in maart 2000 een helpdesk op. De doelstellingen van deze helpdesk zijn:

- bestrijding van handel in West-Afrikaanse vrouwen die in Nederland zijn of naar Nederland willen komen;
- het betrekken van de Nigeriaanse gemeenschap bij de bestrijding van handel in West-Afrikaanse vrouwen.

De helpdesk wordt geleid door twee fulltime medewerkers. Zij worden bijgestaan door vrijwilligers. Deze benaderen potentiële slachtoffers met een informatieve folder. Er zijn mogelijkheden voor telefonisch consult ten behoeve van (vermoedelijke) slachtoffers en voor ondersteuning van slachtoffers bij contacten met politie, IND en De Opbouw. De NDMN-medewerkers tolken regelmatig en zij verstrekken voorlichtingsmateriaal aan de meisjes in kwestie en aan betrokken instanties.

Project Bonded Labour in Nederland

Het project *Bonded Labour in Nederland* (BlinN) is begin 2000 opgericht door Novib en Humanitas. BlinN biedt ondersteuning aan migranten die slachtoffer zijn (geweest) van gedwongen tewerkstelling in Nederland. Het project richt zich met name op de vervolgoopvang van slachtoffers van mensenhandel. BlinN tracht hen zicht te bieden op een betere toekomst door, op basis van hun behoeften, interesses en capaciteiten, een individueel hulppakket samen te stellen. Het uiteindelijke doel hiervan is dat de keuzevrijheid van het slachtoffer wordt hersteld, waardoor de betrokkene zelf verder kan werken aan haar toekomstperspectief. BlinN kent een nationale en een internationale component. Humanitas richt zich vooral op de projectorganisatie en uitvoering in Nederland (intake en activiteiten). Novib zorgt, met samenwerkingspartners in diverse landen, voor preventie- en terugkeerstructuren in het buitenland (Folder BlinN, 2000). In 2000 hebben 35 personen steun ontvangen via het BlinN-project²⁵ en vijf vrouwen keerden met steun van BlinN terug naar hun land van herkomst (BlinN, z.jr.).

International Organization for Migration

In dit verband kan ook de *International Organization for Migration* (IOM) worden genoemd. De IOM werd in 1951 opgericht als intergouvernementele organisatie die zich bezig hield met de hervestiging van Europese 'displaced persons', vluchtelingen en migranten. Nederland was een van de 16 staten die aan de wieg stonden van de IOM.

²⁵ De hulp betrof 'noodondersteuning' (tijdelijke bijdrage in levensonderhoud en huisvesting, alsmede medische voorzieningen) en ondersteuning gericht op toekomstperspectief (taallesen, andere cursussen of opleidingen, vrijwilligerswerk, leningen, voorbereiding van en begeleiding bij terugkeer).

Inmiddels is de IOM wereldwijd actief op het gebied van de migratie en zijn er 91 staten lid van de IOM.²⁶ Het hoofdkantoor bevindt zich in Genève. Sinds 1991 heeft de IOM een vestiging in Nederland, met een hoofdkantoor in Den Haag.²⁷

Het hoofdkantoor van de IOM heeft een 'Counter-Trafficking Service'. Deze biedt ondersteuning en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel en zorgt voor de begeleiding van IOM veldmissies en lidstaten bij de preventie van mensenhandel (IOM, 2000). De Counter-Trafficking Service omvat:

- onderdak en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel;
- juridische en medische ondersteuning van slachtoffers;
- begeleiding van slachtoffers die terug willen keren naar het land van herkomst. De terugreis en begeleiding bij de reïntegratie worden op maat verzorgd door de IOM;
- informatie- en voorlichtingsprogramma's in de landen van herkomst, transit en bestemming;
- deskundigheidsbevordering en trainingen (van overheden en NGO's) gericht tegen mensenhandel;
- het initiëren en verrichten van onderzoek naar mensenhandel om meer aandacht voor het onderwerp te krijgen en om overheden en andere actoren te voorzien van informatie die nodig is om adequate maatregelen voor de bestrijding van mensenhandel te kunnen treffen;
- het organiseren van symposia en dergelijke, met als doel de bekendheid met het onderwerp te vergroten, ervaringen uit te wisselen, onderzoeksresultaten te verspreiden, beleidsadviezen en -maatregelen te coördineren en te harmoniseren en formele en informele netwerken te creëren.

Op dit moment maakt IOM-Nederland overigens nog geen onderscheid tussen slachtoffers van mensenhandel en andere immigranten bij de begeleiding van de terugkeer naar hun land van herkomst. Slachtoffers zijn in de statistieken van IOM-Nederland ook (nog) niet als zodanig te herkennen. Dat zal in de toekomst naar verwachting veranderen. Momenteel wordt door verschillende West- en Oost-Europese IOM missies namelijk gewerkt aan een 'registratiestructuur' die het wel mogelijk zal maken om slachtoffers van mensenhandel te onderscheiden. Verder werkt IOM-Nederland aan een inventarisatie van reïntegratieprojecten in de herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel. Voorts kan worden opgemerkt dat IOM-Nederland overleg voert met instanties die zich in Nederland bezig houden met de bestrijding van mensenhandel en/of opkomen voor slachtoffers, om te bezien op welke punten samenwerking mogelijk is en wat de IOM hierin kan betekenen.²⁸

²⁶ Daarnaast worden 36 staten als 'observer states' beschouwd. Dit is de situatie op 30 november 2001 (www.iom.int).

²⁷ Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van IOM-Nederland werd een conferentie georganiseerd getiteld *Orderly Migration - Visions and Challenges for the 21st Century*. Op deze internationale conferentie, die plaats vond op 5 november 2001 te Den Haag, was 'counter-trafficking' een van de drie centrale thema's.

²⁸ Mondelinge en schriftelijke informatie van mevr. Brons (IOM-Nederland).

Naast bovenvermelde organisaties bieden ook de Filippijnse organisatie Bayanhin, huiskamerprojecten op de tippelzones, GG&GD-en, Bureaus Slachtofferhulp, vrouwen- en crisisopvangcentra en zelfhulporganisaties hulp aan slachtoffers van mensenhandel.

6.3 Enkele resultaten uit de BNRM inventarisatie

In Hoofdstuk 4 is de opzet beschreven van de inventarisatie die het Bureau NRM verrichtte onder hulpverleningsinstellingen en belangenorganisaties. In Tabel 6.1 staat aangegeven hoeveel van welk type instellingen aan de Bureau NRM-inventarisatie hebben meegewerkt en hoeveel van deze instellingen in het jaar 2000 contact hebben gehad met slachtoffers van mensenhandel.

Tabel 6.1 *Instellingen die de vragenlijst invulden en instellingen die contact hadden met slachtoffers*

Soort instelling	Aantal instellingen dat de vragenlijst invulde	Aantal instellingen dat contact had met slachtoffers
Vrouwenopvang	17	14
Blijf van mijn Lijf	14	12
Crisisopvang	13	8
GGD	11	6
Migranten belangenvereniging ²⁹	6	5
Maatschappelijk Werk	4	4
Inloop-/huiskamerproject	5	4
Prostitutie Maatschappelijk Werk	2	2
Belangenvereniging ³⁰	2	2
Overig ³¹	3	2
<i>Totaal</i>	<i>77</i>	<i>59</i>

Meer dan driekwart van de instellingen die de vragenlijst retourneerden heeft in het jaar 2000 contact gehad met slachtoffers van mensenhandel.

In Tabel 6.2 staat aangegeven in welke regio de instellingen die in 2000 contact hebben gehad met slachtoffers van mensenhandel, werkzaam zijn.

²⁹ Het betreft het Comité zelfstandig verblijfsrecht vrouwen (Comité), de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH), het Buitenlandse Vrouwencentrum, het Steunpunt Illegalen, het Vrouwen Empowerment Centrum en de eerder genoemde NDMN.

³⁰ Het betreft de Rode Draad en de SRTV.

³¹ Het betreft het Steunpunt seksueel geweld, AMA-opvang en een ontmoetingscentrum voor allochtone vrouwen.

Tabel 6.2 Geografisch werktelein van de instellingen die in 2000 contact hadden met slachtoffers van mensenhandel

Regio	Aantal organisaties
Friesland, Groningen, Drenthe	11
Amsterdam en Noord-Holland	8
Brabant	8
Rotterdam, Dordrecht	7
Arnhem, Nijmegen	6
Utrecht	4
Limburg	4
Zwolle, Amersfoort	2
Zeeland	2
Den Haag	1
Bovenregionaal/landelijk	6 ³²
Totaal	59

Hulp aan slachtoffers van mensenhandel kent, zoals aangegeven in paragraaf 6.1, vele vormen. In Tabel 6.3 staat, in volgorde van afnemende frequentie, vermeld welk type hulp de instellingen die aan de inventarisatie meewerkten, in het jaar 2000 verleenden aan slachtoffers van mensenhandel.

Tabel 6.3 Het soort hulp dat is verleend

Aard van hulpverlening	Aantal instellingen (N=59) ³³
Psychische hulpverlening	41
Verlenen van onderdak	36
(Andere) materiële hulpverlening	34
Informatie, voorlichting en advies	24
Gezondheidsvoorlichting en -zorg	18
Juridisch advies	13
Zorgcoördinatie van een integratienetwerk	7
Overig ³⁴	1

Psychische hulpverlening, het verlenen van onderdak en (andere) materiële hulpverlening, zijn de meest frequent genoemde vormen van hulp aan slachtoffers van mensenhandel. Er wordt - in verhouding - door betrekkelijk weinig van de in de inventarisatie betrokken organisaties juridisch advies gegeven aan slachtoffers. Zeven instellingen zijn (tegelijkertijd) zorgcoördinator van een lokaal integratienetwerk en hebben activiteiten in het kader van de coördinatietaak genoemd.

Van de 59 instellingen die in 2000 contact hadden met slachtoffers van mensenhandel, houden er 53 (dat is 90%) een vorm van registratie bij. In 39 (74%) van deze registraties kunnen slachtoffers van mensenhandel worden onderscheiden. Het merendeel van de instellingen gebruikt het geautomatiseerde registratiesysteem van de Federatie Opvang:

³² Dit zijn de SRTV, de Rode Draad, SAMAH, Comité, de NDMN en het Steunpunt Illegalen.

³³ Doordat instellingen meerdere typen hulp kunnen bieden, sommeren de gegevens in deze tabel tot meer dan 59.

³⁴ Het gaat hier om sociale activering, aangeboden door een ontmoetingscentrum voor allochtone vrouwen.

Klimop.³⁵ Veertien instellingen gebruiken een eigen ontwikkelde registratiemethode en drie gebruiken een andere, bestaande vorm van geautomatiseerde registratie. In Hoofdstuk 4 is nadere informatie te vinden die de inventarisatie heeft opgeleverd over de slachtoffers van mensenhandel.

6.4 Organisaties voor prostitutievraagstukken en belangenorganisaties

In Nederland houden diverse organisaties zich bezig met prostitutievraagstukken, of zetten zich in voor de belangen van prostituees, exploitanten of prostituanten. Deze organisaties verschillen onderling sterk wat betreft doelgroep, organisatie en doelstellingen, maar hebben gemeen dat ze gedwongen prostitutie en exploitatie van minderjarigen afkeuren. De belangenorganisaties streven naar algemene acceptatie van de prostitutiesector als maatschappelijke realiteit en daarin is geen plaats voor mensenhandel.

Achtereenvolgens komen aan de orde: de Mr. A. de Graaf Stichting, Stichting De Rode Draad, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER), het Prostitutie Informatie Centrum (PIC), de Excellent Groep, het Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR), de Stichting Man/Vrouw en Prostitutie en het European Intervention Projects Aids Prevention for Prostitutes, oftewel de Stichting Tampep.

Tot slot worden drie organisaties behandeld die zich specifiek inzetten voor (de belangen van) minderjarigen: Terre des Hommes, ECPAT en Defense for Children International. Zowel deze laatste drie organisaties als Tampep zijn (ook) internationaal werkzaam.

De Mr. A. de Graaf Stichting

De *Mr. de Graaf Stichting* is een instituut voor prostitutievraagstukken. De stichting geeft advies over prostitutiebeleid, stimuleert de discussie over prostitutie, doet wetenschappelijk onderzoek, voert projecten uit in opdracht van derden en beschikt over een informatie- en documentatiecentrum. De Stichting heeft zelf geen belangen in de prostitutiesector. Mede vanwege deze onafhankelijke opstelling kan de Stichting bijvoorbeeld optreden als intermediair tussen de verschillende deelnemers aan het Landelijk (Platform) Prostitutie Overleg (LPO).³⁶

De Mr. de Graaf Stichting houdt zich bezig met:

- het onderhouden van een netwerk met betrokkenen vanuit de (semi)overheid, NGO's en de prostitutiebranche;
- het monitoren van facetten in relatie tot het nieuwe prostitutiebeleid, zoals: 'prostitutie als arbeid', 'exploitatie van prostitutie', 'prostitutie en criminaliteit', 'regulering van prostitutie door de overheid' en 'prostitutie en moraliteit';
- het in verband brengen van structurele taken, zoals onderzoek, informatie en documentatie met concrete acties, zoals ondersteuning, advies en projecten.

Daarnaast besteedt de stichting aandacht aan de positieverbetering van prostituees, met name met betrekking tot arbeidsomstandigheden.

³⁵ De Federatie Opvang is bezig dit registratiesysteem, waarin overigens wel is te achterhalen of iemand slachtoffer is van mensenhandel, te vervangen.

³⁶ De directeur van de Mr. de Graaf Stichting is voorzitter van het LPO.

Aan het door het Ministerie van VWS gesubsidieerde instituut waren tot maart 2001 drie medewerkers verbonden. Wegens gebrek aan financiële middelen is het dienstverband van een van hen toen beëindigd.

Stichting de Rode Draad

De Rode Draad werd in 1985 opgericht. Het is een organisatie die de zelfredzaamheid en emancipatie van prostituees wil bevorderen en veranderingen wil bewerkstelligen in de maatschappelijke beeldvorming omtrent prostitutie. De doelstellingen van de Rode Draad zijn:

- het streven naar erkenning van prostitutie als een beroep en het behartigen van de belangen van prostituees en ex-prostituees;
- de uitvoering van bovenvermelde initiatieven in de ruimste zin van het woord (*Rode Draad*, 2000).

Aan deze doelstellingen wordt gewerkt door dienstverlening aan de doelgroep, door informatieverstrekking en publiciteit, door op te komen voor de positie van prostituees en door het bijwonen van en actief deelnemen aan cursussen, congressen en andere bijeenkomsten.

De Rode Draad is, in overleg met de vakbond FNV, bezig met de opbouw van een landelijke beroepsvereniging voor zelfstandige en in loondienst werkende prostituees. Voorts maakt de Rode Draad deel uit van het LPO en van de adviesraad van de Stichting Seksueel Overdraagbare Aandoeningen (SOA) en onderhoudt de Rode Draad contacten met politie- en overheidsfunctionarissen³⁷, vertegenwoordigers van hulpverleningsinstellingen en exploitanten. In samenwerking met het PIC is er voor prostituees een belastingkrant ontwikkeld met informatie over belastingtechnische zaken. Tenslotte biedt de Rode Draad een telefonisch (juridisch) spreekuur en een persoonlijk spreekuur, waar prostituees met vragen over het werk terecht kunnen. De Rode Draad wordt financieel ondersteund door het Ministerie van VWS. Tot voor kort was niet duidelijk of en hoe de Rode Draad vanaf 1 januari 2002 gefinancierd zou worden.³⁸ Op een bijeenkomst van de Vaste Kamercommissie voor Justitie op 1 november 2001 echter onderstreepten vertegenwoordigers van diverse partijen het belang van de Rode Draad voor de verwezenlijking van de overheidsdoelstelling 'positieverbetering van prostituees' en maakte de Minister van Justitie duidelijk dat de financiering er wel zou komen.

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) werd in 1991 opgericht naar aanleiding van de intentie van de overheid om de wetgeving met betrekking tot het bordeelverbod te wijzigen. Exploitanten zouden te maken krijgen met regelgeving vanuit de overheid. Zij voorzagen conflicten vanuit de inschatting dat de bij regelgeving en controle betrokken ambtenaren weinig of niets van de branche afweten en gevestigde exploitanten doorgaans niet gewend zijn om volgens overheidsregels te werken of met

³⁷ De Rode Draad adviseerde diverse gemeenten bij de opstelling of aanpassing van hun prostitutiebeleid.

³⁸ Dit blijkt uit de beantwoording van Kamervragen van de Vaste Kamercommissie van Justitie (5102785/501/HS2/10 juli 2001), die naar aanleiding van een drietal onderzoeksrapporten over prostitutie in Nederland werden gesteld aan de Ministers van VWS, SoZaWe en Justitie.

(controle)ambtenaren om te gaan. De VER wil dergelijke conflicten oplossen door overleg en voorlichting. Het is de bedoeling werkbare situaties te bevorderen door compromissen te zoeken, maar indien nodig wordt een confrontatie niet uit de weg gegaan en in het uiterste geval kan de rechter om een uitspraak gevraagd worden. De doelstelling van de VER is 'het behartigen van de belangen van de exploitanten van relaxbedrijven, zowel collectief als individueel, in de meest ruime zin, onder meer door het voeren van overleg met overheids- en andere instanties, het verzorgen van public relations van relaxbedrijven in het algemeen en het bewerkstelligen van een imagoverbetering van zodanige bedrijven. Tot de belangenbehartiging kan mede behoren het treffen van rechtsmaatregelen en het voeren van gedingen' (VER, 2001/2002).

De leden van de VER zijn exploitanten van relaxbedrijven die een vergunning hebben of er een hebben aangevraagd. Onder relaxbedrijven vallen bedrijven met prostitutie als hoofdactiviteit, bedrijven waar prostitutie deel uitmaakt van andere activiteiten (seksshops, automatenhallen, seksshows, videoshows, sauna's en dergelijke), bemiddelende bedrijven (bedrijven met escort en 06-lijnen) en massage-instituten en parenclubs. Ook raamexploitanten en zelfstandig werkende prostituees kunnen lid van de VER worden. De VER vertegenwoordigt circa 350 bedrijven in Nederland. Zowel in de statuten als in nieuwsbrieven geeft de VER aan een 'legale en schone branche' voor te staan.

Het Prostitutie Informatie Centrum

Het *Prostitutie Informatie Centrum* (PIC), dat in 1994 werd opgericht, is gesitueerd op de Amsterdamse Wallen. Het centrum verstrekt informatie over prostitutie aan prostituees, prostituanten, studenten, toeristen, media en andere geïnteresseerden. Zoals hierboven vermeld werd door het PIC, in samenwerking met de Rode Draad, voor prostituees een belastingkrant ontwikkeld.

Het PIC krijgt geen subsidie.

De Excellent Groep

De *Excellent Groep* bestaat uit een aantal ondernemers in de relax branche, met name escortbedrijven en clubs, die een gezamenlijk kwaliteitsmerk voeren.

Het Samenwerkend Overleg Raamexploitanten

In twaalf Nederlandse steden komt raamprostitutie voor (Visser c.s., 2000). In de meeste van deze steden hebben de raamverhuurders zich verenigd in het *Samenwerkend Overleg Raamexploitanten* (SOR). Overleg op landelijk niveau vindt onder andere plaats via het LPO.

De Stichting Man/Vrouw en prostitutie

In 1986 richtte een groep mannen, die regelmatig gebruik maakt van de diensten van prostituees, de *Werkgroep Klant en prostitutie* (KLEP) op met als doel prostitueebezoek bespreekbaar te maken. Nadat was besloten dat de werkgroep in het vervolg alle partijen die bij prostitutie betrokken zijn vanuit een emancipatorisch oogpunt zou ondersteunen, veranderde de naam in 1988 in de *Stichting Man en prostitutie* en later de *Stichting Man/Vrouw en prostitutie*. De Stichting heeft als algemeen doel de emancipatie van de prostitutie en de wettelijk en moreel gelijke behandeling van allen die direct of indirect bij

prostitutie betrokken zijn, in het bijzonder de klanten van prostituees. Specifieke doelen zijn:

- prostitutie en het gebruik maken van diensten van prostituees meer aanvaard en openlijk bespreekbaar maken;
- het verduidelijken van de rol en de rechten en plichten van klanten en andere betrokkenen;
- het bevorderen van een onbevooroordeeld en rechtvaardig prostitutiebeleid;
- het behartigen van de belangen van klanten.

De Stichting organiseert bijeenkomsten, is een spreekbuis namens de klanten en voert in het LPO regelmatig overleg met vertegenwoordigers van prostituees en exploitanten.

Tot slot verzamelt de Stichting informatie en verstrekt deze aan geïnteresseerden.

De Stichting ontvangt geen subsidie.

Tampep

Tampep (Transnational STD/AIDS Prevention Among Migrant Prostitutes in Europe) is een Europees project dat onderzoek en actie combineert op het gebied van preventie van AIDS en andere seksueel overdraagbare aandoeningen. De doelgroep bestaat uit migrantenprostituees - vrouwen, travestieten en transseksuelen - uit Oost-Europa, Zuid-Oost-Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Tampep startte in 1993 als een samenwerkingsverband tussen NGO's in Nederland, Duitsland, Italië en Oostenrijk. Momenteel omvat het Tampep netwerk 19 landen.³⁹

Het hoofdkantoor is gevestigd in Amsterdam.

In 1996 stemden Tampep en *Europap* (European Intervention Projects AIDS Prevention for Prostitutes) hun werkzaamheden op elkaar af. Europap leverde de infrastructuur en een netwerk van 'service providers', Tampep fungeerde als expertisecentrum en als 'laboratorium' voor het ontwikkelen van interventietechnieken en -materiaal.

Concrete Tampep-activiteiten zijn:

- het geven van voorlichting aan migrantenprostituees over oorzaken en gevolgen van HIV en andere SOA;
- het bevorderen van 'empowerment' onder prostituees;
- het voorlichten van bestaande sociale en medische instanties, zodat deze beter kunnen reageren op de behoeften van migrantenprostituees die samenhangen met hun gezondheid en welzijn;
- het monitoren van migratiedynamieken;
- onderzoek naar de leef- en werkomstandigheden van migrantenprostituees.

De Stichting Tampep wordt gefinancierd door de Europese Commissie (het programma: Europe Against Aids) en door lokale financiers.

Terre des Hommes

*Terre des Hommes*⁴⁰ is een NGO die in 1965 werd opgericht met als doelstelling: daadwerkelijke en onmiddellijke hulpverlening aan het noodlijdende kind waar ook ter

³⁹ Dit zijn: Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Italië, Nederland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Roemenie. Noorwegen, Zwitserland en de Oekraïne zijn 'invited countries' (Tampep folder, z.jr.).

⁴⁰ Bron: www.terredeshommes.nl.

wereld, zonder onderscheid naar ras, geloof of politieke gezindheid. Tegenwoordig zet Terre des Hommes zich in voor de rechten van kinderen vanuit de optiek dat kinderen onder meer recht hebben op gezondheidszorg, onderwijs, spelen en vooral een toekomst (Terre des Hommes, 1999-2000). Terre des Hommes komt voor deze kinderrechten op door wereldwijd regeringen te dwingen zich aan deze rechten te houden. Voorts stelt Terre des Hommes de ernstigste schendingen van kinderrechten publiekelijk aan de kaak door middel van campagnes zoals 'Stop de kinderprostitutie'. Daarnaast heeft Terre des Hommes onderzoek gedaan naar kinderprostitutie in Nederland en aan de hand van de bijbehorende rapportage aandacht gevraagd voor dit verschijnsel (Hoogendoorn, 1999).

ECPAT

ECPAT (dat oorspronkelijk stond voor *End Child Prostitution in Asian Tourism*, maar sinds een verbreding van haar werkterrein in 1996 staat voor *End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes*) begon haar activiteiten in 1990. Het is inmiddels een wereldwijde beweging ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, met groepen in meer dan 30 landen. Het hoofdkantoor is gevestigd te Bangkok.

ECPAT-Nederland (*ECPAT-NL*) bestaat sinds 1995 en is een coalitie van Defence for Children International, afdeling Nederland, Kinderen in de Knel/Kerken in Actie, de Stichting Kinderpostzegels Nederland, de Stichting Mensen in Nood/Cordaid en de Stichting Retour. Het secretariaat van *ECPAT-NL* is ondergebracht bij de Stichting Retour.

ECPAT-NL richt zich op voorlichting aan en het creëren van bewustwording van en betrokkenheid bij de Nederlands bevolking en met name bij reizigers, organisaties en ondernemingen in de reisindustrie. Daarnaast wordt er gelobbyd voor adequate en effectieve wet- en regelgeving, gericht op voorkoming van seksuele exploitatie van kinderen, en voor preventie- en hulpprojecten voor kinderen die het risico lopen in de prostitutie terecht te komen. Tevens stimuleert en volgt *ECPAT-NL* onderzoek naar de rol van Nederlanders bij commerciële seksuele uitbuiting van kinderen. Daarnaast kan worden vermeld dat *ECPAT International*, samen met UNICEF en de 'NGO-group for the Convention on the Rights of the Child', mede-organisator was van het *2nd World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children* dat van 17-20 december 2001 plaats vond in Japan (*ECPAT-NL* Informatiemap, z.jr.; www.ecpat.nl en telefonische informatie secretariaat *ECPAT-NL*).

Defence for Children International

Defence for Children International (*DCI*)⁴¹ is een onafhankelijke, internationale organisatie die wereldwijd opkomt voor de rechten van het kind. *DCI* is opgericht in 1979, het Internationale Jaar van het Kind. De Nederlandse afdeling van *DCI* (*DCI-Nederland*) houdt zich in Nederland bezig met voorlichting over de rechten van kinderen en is actief op het terrein van fondsenwerving voor rechtshulpprojecten van *DCI*-secties elders in de wereld. *DCI* heeft een consultatieve status bij de Verenigde Naties en bij de Raad van Europa. Zoals hierboven vermeld, maakt *DCI-Nederland* deel uit van de *ECPAT-NL* coalitie, waarmee zij zich inzet voor de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. *DCI-Nederland* houdt zich ook bezig met onderzoek en coördineert bijvoorbeeld een

⁴¹ Bron: www.defenceforchildren.nl.

door de *ECPAT-Europe Law Enforcement Group* geïnitieerd onderzoek naar de handel in kinderen (voor seksuele doeleinden) naar landen binnen de Europese Unie. Daarnaast werkt DCI mee aan een onderzoek naar kindersekstoerisme dat, in opdracht van het Ministerie van Justitie, wordt uitgevoerd door Bureau Van Montfoort.

6.5 Knelpunten bij hulpverlening en belangenbehartiging

De informatie in deze paragraaf over knelpunten in relatie tot de zorg voor slachtoffers van mensenhandel is afkomstig uit verschillende bronnen, te weten gesprekken met sleutelfiguren, het door Bureau NRM georganiseerde symposium, de BNRM-inventarisatie en schriftelijk materiaal.

De bevindingen zijn ondergebracht in de categorieën preventie en voorlichting, opvang en voorzieningen in relatie tot de uitvoering van de B-9 regeling, de aard van de hulpverlening, terugkeer en financiering van niet-gouvernementele organisaties.

Preventie en voorlichting

Nogal wat organisaties zijn van mening dat er op het terrein van de mensenhandel te weinig aandacht is voor preventieve activiteiten. Potentiële slachtoffers en hun omgeving zouden vroegtijdig op de hoogte moeten worden gesteld van de risico's die zij lopen. Er zou, zowel in Nederland als daarbuiten, meer en betere voorlichting aan risicogroepen gegeven moeten worden. Daarbij wordt aangetekend dat gedegen rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder en de beweegredenen waarom potentiële slachtoffers in de prostitutie terecht komen. Alleen afschrikking, bijvoorbeeld door een filmpje, zal niet altijd het gewenste effect sorteren. Het risico is, dat potentiële slachtoffers veronderstellen dat hetgeen daarin wordt getoond hen niet zal overkomen. Ook is denkbaar dat hun omstandigheden en toekomstperspectief dermate troosteloos zijn dat zij, op zoek naar een betere toekomst, bereid zijn grote risico's te nemen.

Het voorgaande heeft betrekking op preventie door voorlichting in de landen van herkomst. Daarnaast wordt wat betreft de situatie in Nederland signaleerd dat prostituees over het algemeen niet genoeg weten over hun rechten en plichten. Dit zou te meer gelden voor slachtoffers van mensenhandel die onder dwang in de prostitutie werken. Zij zijn vaak geïsoleerd en door de handelaren/exploitanten onjuist ingelicht over hun positie. Zij weten veelal niet waar ze hulp kunnen vinden, of zijn niet in de gelegenheid om hulp te zoeken. Voorlichting wordt daarom van groot belang geacht voor slachtoffers van mensenhandel. De benadering zou laagdrempelig moeten zijn en gericht op zowel Nederlandse als buitenlandse prostituees. Daarbij moet rekening gehouden worden met andere talen en culturen. In het voorgaande werd duidelijk dat diverse instellingen al actief zijn op dit terrein.

Volgens een aantal deelnemers aan het BNRM-symposium, waaronder vertegenwoordigers van exploitanten, zou voorlichting niet alleen gericht moeten zijn op (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Naar hun mening zouden exploitanten in de prostitutiesector beter geïnformeerd moeten worden over zaken als strafbare vormen

van exploitatie van prostitutie,⁴² signalen van mensenhandel en de werkwijze van handelaren. Exploitanten zouden moeten worden aangemoedigd om een actiever houding aan te nemen ten opzichte van de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel, aldus deze deelnemers.

Een andere categorie personen waar preventieve en voorlichtende activiteiten op gericht zouden moeten worden, zijn volgens sommige sleutelfiguren de 'gebruikers', oftewel de klanten van prostituees. Dit om hen bekend te maken met het verschijnsel mensenhandel en om hen bewust te maken van het feit dat niet iedereen die seksuele diensten verleent tegen betaling meerderjarig is of het werk uit vrije wil doet.

Opvang en voorzieningen in relatie tot de uitvoering van de B-9 (voorheen B-17) regeling
Een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel heeft drie maanden de tijd om te beslissen of ze aangifte van mensenhandel zal doen. Gedurende die periode is er recht op opvang, een uitkering en een ziektekostenverzekering. Als het slachtoffer geen eigen verblijfplaats heeft, is zij aangewezen op opvang binnen de hulpverlening. Het blijkt in de praktijk echter niet altijd gemakkelijk om onderdak te vinden voor een slachtoffer. De meest genoemde verklaring hiervoor is dat er in het algemeen onvoldoende opvangcapaciteit is en bovendien is er niet altijd voldoende zicht op wel beschikbare plaatsen.

Het gebrek aan opvangcapaciteit wordt mede veroorzaakt door de slechte doorstroming binnen de opvang. Deze heeft weer te maken met de lange duur van opsporing en vervolging, de lange duur van de aanvraagprocedure voor een permanente verblijfsvergunning (na afloop van de B-9) en het tekort aan vervolgoptvang. Sommige integratienetwerken geven aan dat zij zelf, maar ook de STV, door gebrek aan aansturing en mankracht, niet optimaal functioneren. Een goede afstemming tussen de lokale netwerkpartners ontbreekt in sommige gevallen en men is onvoldoende op de hoogte van de landelijke opvangstructuur. Bovendien is er onduidelijkheid over de rol van de STV. Zo heeft de STV de politie te kennen gegeven dat slachtoffers weliswaar centraal gemeld kunnen worden bij de STV, maar dat aanmelding en plaatsing van slachtoffers direct bij de regionale integratienetwerken dient te geschieden (mondelijke informatie van de STV op een PPM/DNP bijeenkomst).

Doordat een centraal overzicht van beschikbare plaatsen ontbreekt, kost het vaak erg veel tijd om een slachtoffer onder dak te brengen. Bovendien plaatsen de desbetreffende instellingen in sommige regio's alleen door tussenkomst van de STV, aldus de politie. Bovengenoemde knelpunten zijn mede verklaarbaar door interne verschuivingen binnen de instellingen en de netwerken en door de wat afhoudende houding van de STV die het afgelopen jaar te kampen heeft gehad met interne organisatorische en capaciteitsproblemen, een fusie doormaakte en die tijdelijk ook beperkter bereikbaar was.

⁴² Momenteel hebben exploitanten bijvoorbeeld veel vragen over de implicaties van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 20 november 2001 in de zaak Jany c.s. In zijn brief aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 17 december 2001 informeerde de Minister van Justitie de Tweede Kamer omtrent deze uitspraak en omtrent de implicaties voor het beleid.

Niet-Nederlandse slachtoffers kunnen geen gebruik maken van sociale voorzieningen of (residentiële) hulpverlening als ze geen aangifte doen, in de prostitutie blijven doorwerken, of zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven. Slachtoffers zijn over het algemeen echter bang voor represailles van handelaren of hun handlangers en durven vaak geen aangifte te doen. Ook komt het voor dat zij, mede door de schuldenlast, niet met lege handen kunnen of willen terugkeren naar hun land van herkomst en daarom door willen werken in de prostitutie.⁴³

Opvanghuizen nemen veelal wel enkele 'illegale' cliënten op, maar kunnen het zich niet veroorloven om er veel op te nemen, omdat zij voor hen geen financiering ontvangen. Veel instellingen zijn van mening dat het verblijfsrecht van en de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel niet gekoppeld zou moeten zijn aan het doen van aangifte. Slachtoffers die, om wat voor reden dan ook, geen aangifte willen doen, zouden volgens deze opvatting toch gebruik moeten kunnen maken van het Nederlandse hulpverleningsaanbod.

Een slachtoffer dat wordt opgevangen in een opvanghuis kan daar slechts voor een beperkte periode verblijven. De beperkte opvangtermijn is inherent aan het karakter van de vrouwen- en crisisopvang waar de meeste (meerderjarige) slachtoffers worden opgevangen. Een langdurig verblijf in een residentiële instelling is ook niet wenselijk, want het werkt hospitalisering⁴⁴ in de hand. Daar komt bij dat meerderjarige slachtoffers van mensenhandel zelden behoefte hebben aan de 24 uur per dag begeleiding die doorgaans in residentiële opvangcentra geboden wordt. Bovendien krijgt een slachtoffer dat een zelfstandige woonruimte heeft een volledige uitkering van de sociale dienst. Cliënten van vrouwen- en crisisopvangcentra vallen echter onder de zogenoemde *zak- en kleedgeld regeling*, hetgeen betekent dat zij een klein bedrag per week ontvangen om zelf te besteden; de rest is gereserveerd voor de kosten van de opvang.

Het al genoemde gebrek aan vervolgoopvang voor slachtoffers van mensenhandel, zoals begeleid zelfstandig wonen of een eigen woonruimte, wordt voor een deel veroorzaakt door onbekendheid van lokale overheden met de B-9 regeling. Dit heeft tot gevolg dat slachtoffers van mensenhandel zich niet kunnen inschrijven in het bevolkingsregister en geen woonvergunning, bijstandsuitkering, ziektekostenverzekering of inrichtingskosten krijgen. Dit zijn allemaal essentiële zaken waar slachtoffers in het kader van de B-9 regeling wel recht op hebben. Voor andere knelpunten in relatie tot de B-9 regeling wordt verwezen naar de Hoofdstukken 4 en 5.

De aard van de hulpverlening

Slachtoffers van mensenhandel worden verspreid over het land in opvanghuizen geplaatst. Dit heeft tot gevolg dat kennis over en ervaring met deze doelgroep per instelling beperkt blijft. Dit blijkt met name uit de resultaten van de inventarisatie van het Bureau NRM. Daar komt bij dat de reguliere hulpverleningsfaciliteiten en -methodieken

⁴³ Dit onder andere werkomstandigheden en met de bedoeling zelf meer te verdienen dan hetgeen hen als slachtoffer ten deel viel.

⁴⁴ 'Hospitalisering' wil zeggen vervreemding van het dagelijks leven die veroorzaakt kan worden door opname in bijvoorbeeld een ziekenhuis, of een tehuis en die ten koste gaat van de zelfstandigheid en de zelfredzaamheid van een individu.

niet geheel aansluiten bij de problemen van slachtoffers van mensenhandel. Deze doelgroep is namelijk niet in alle opzichten vergelijkbaar met de reguliere cliënten die de hulpverleners dagelijks begeleiden, zoals slachtoffers van huiselijk geweld, mensen met psychische problemen, drugsverslaafden en dak- en thuislozen.

Problemen waar men in de dagelijkse begeleiding van slachtoffers van mensenhandel tegenaan loopt zijn bijvoorbeeld de taalbarrière, cultuurverschillen, gebrek aan vertrouwen bij de slachtoffers, het ontbreken van een toekomstperspectief, het ontbreken van een daginvulling, problemen met het dag- en nachtritme en het ontbreken van een sociaal netwerk. Voorts is er onvoldoende juridische kennis aanwezig bij slachtoffers en hulpverleners, is er angst voor represailles, is het slachtoffers verboden om door te werken in de prostitutie of elders en worden er slachtoffers geplaatst met een geestelijke gezondheidszorgindicatie, iets waar de reguliere opvang niet op is ingesteld. Een aantal instellingen geeft in de inventarisatie aan behoefte te hebben aan kennis en middelen om beter om te kunnen gaan met slachtoffers van mensenhandel. Zij pleiten voor meer gespecialiseerde opvang voor deze slachtoffers en voor bijscholing. Enkele van de deelnemers aan de integratienetwerken hebben in dit verband aangegeven behoefte te hebben aan het uitwisselen van ervaringen met (deelnemers aan) andere netwerken in het land. Overigens zijn er niet in alle regio's integratienetwerken gerealiseerd. Het is de vraag in hoeverre dit negatieve consequenties heeft voor de opvang en begeleiding van slachtoffers en voor aanmelding bij de STV.

Voorts is van allerlei kanten met nadruk gewezen op het tekort aan opvang voor *minderjarige* slachtoffers van mensenhandel. Voor meisjes zijn er enkele projecten, maar de capaciteit is niet voldoende, voor de opvang van jongens ontbreken faciliteiten nagenoeg helemaal.

Terugkeer

Een buitenlands slachtoffer dat, al dan niet vrijwillig, zonder verdiensten terugkeert naar het land van herkomst, heeft vaak geen rooskleurig vooruitzicht. Veel slachtoffers zijn in eerste instantie naar een ander land vertrokken vanwege de slechte financiële en sociale vooruitzichten in het land van herkomst. Zonder geld, opleiding, werkervaring of familie om op terug te vallen, is het in veel (herkomst)landen moeilijk om een nieuw bestaan op te bouwen. Daar komt bij dat er vaak weinig sociale voorzieningen zijn. Slachtoffers blijven hierdoor kwetsbaar voor de personen die hen hebben geronseld, of die anderszins een aandeel hadden in het verhandelen van hen en die vaak in dezelfde regio of stad of in hetzelfde dorp verblijven als het slachtoffer. Veel hulpverleners in Nederland zijn van mening dat er meer mogelijkheden moeten zijn voor slachtoffers om, na afloop van de B-9 regeling, in Nederland te blijven, of vinden in ieder geval dat er, per geval, zorgvuldiger zou moeten worden bezien of de risico's van terugkeer voor het slachtoffer niet onacceptabel groot is. Elders in deze rapportage werd al aandacht besteed aan dit knelpunt. Slachtoffers die terug (moeten) gaan naar het land van herkomst, worden volgens hulpverleners vaak onvoldoende begeleid bij hun terugkeer. Zij willen slachtoffers beter kunnen voorbereiden door middel van bijvoorbeeld scholing of het laten opdoen van relevante werkervaring, waardoor zij na terugkeer meer kans op werk hebben. Daarnaast is er behoefte aan (betere) samenwerking met internationale organisaties, zodat de slachtoffers bij terugkeer in hun land worden opgevangen.

Financiering van niet-gouvernementele organisaties

Het merendeel van de Nederlandse NGO's die zich inzetten voor de slachtoffers van mensenhandel, wordt slechts incidenteel, alleen projectmatig of zelfs in het geheel niet financieel ondersteund. Dit betekent dat binnen de integratienetwerken de bijdrage van bepaalde partners soms verandert door gebrek aan middelen en dat NGO's vaak veel tijd en energie moeten investeren in het verwerven van fondsen. In bepaalde gevallen is het feit dat overheidsfinanciering steeds meer op decentrale wijze geschiedt daarbij een complicerende factor. Dit omdat een project als bijvoorbeeld Asja weliswaar in een bepaalde gemeente en in een bepaalde provincie is gevestigd, maar slachtoffers opvangt vanuit het hele land. Het is dan niet zonder meer duidelijk wie zich (financieel) verantwoordelijk voelt of zou moeten voelen voor de slachtoffers.

7 BNRM; een blik op de toekomst

7.1 Inleiding

In de onderhavige eerste rapportage van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel is informatie gebundeld over zeer veel aspecten die op een of andere wijze te maken hebben met het verschijnsel mensenhandel. Aan de orde zijn gekomen de wet- en regelgeving op dit terrein (nationaal, supra-nationaal en intergouvernementeel), de ontstaansgeschiedenis en de achtergronden van het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel, alsmede de taken van de rapporteur. Voorts is aandacht besteed aan de wijze waarop het delict mensenhandel plaatsvindt (van werving tot en met uitbuiting), alsmede aan achtergronden en kenmerken van slachtoffers en aan hulpverleningsmogelijkheden die er in Nederland zijn voor deze slachtoffers. Tevens bevat de rapportage informatie over de opsporing van mensenhandel en de vervolging van verdachten. Daarbij werd ingegaan op recente beleidsmatige ontwikkelingen binnen politie en Openbaar Ministerie (OM) in relatie tot de aanpak van mensenhandel, op enkele kenmerken van verdachten, op de wijze waarop het OM zaken afdoet en op de afhandeling door de rechter.

Deze rapportage geeft op bepaalde punten echter geen volledig beeld. Wat ontbreekt is deels informatie die op het moment van de rapportage in allerlei - buiten BNRM plaats vindende - onderzoeken wordt verzameld en die op korte termijn beschikbaar zal komen, deels informatie die in bestaande registratiesystemen op dit moment nog niet beschikbaar is. Voorts zijn er gegevens die BNRM (nog) niet heeft kunnen verzamelen, gezien de - met het oog op de omvang en complexiteit van het onderzoeksterrein noodzakelijke - prioriteitstelling in zijn werkzaamheden. Veel van deze informatie zal wel worden opgenomen in de eerstvolgende rapportage, welke gepland is voor het voorjaar van 2003.

In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van de voor de komende periode geplande BNRM-activiteiten (§ 7.2). Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 beschreven welke informatie - voor zover nu valt te overzien - in de volgende rapportage te verwachten is.

7.2 Planning van BNRM-activiteiten in de nabije toekomst

In de komende periode vormen de reacties - vanuit regering, parlement, ketenpartners in de preventie en bestrijding van mensenhandel en andere betrokkenen - op de eerste rapportage en de eventuele implementatie van daarin vervatte aanbevelingen, belangrijke aandachtspunten. Deze reacties kunnen mede vorm geven aan de voorgenomen activiteiten van het Bureau.

Verder zal BNRM ook in de komende periode contact houden met sleutelfiguren in binnen- en buitenland, literatuur in relatie tot mensenhandel verzamelen en bestuderen, een loketfunctie vervullen (zie Hoofdstuk 3 over de inhoud daarvan), desgevraagd

medewerking verlenen aan onderzoeken op dit terrein¹ en congressen en symposia bezoeken. Ook zal de Nationaal Rapporteur mensenhandel, wanneer daar aanleiding toe bestaat en de gelegenheid zich voordoet, weer proberen in bestaande situaties bij te sturen. Daarnaast zijn de volgende zaken gepland.

In algemene zin op de hoogte blijven van Nederlandse ontwikkelingen

Om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen, knelpunten en mogelijke oplossingen op het gebied van de preventie en bestrijding van mensenhandel in Nederland, zullen wet- en regelgeving en nieuwe initiatieven daarin worden gevolgd en zullen BNRM-medewerkers ook in het komende jaar bepaalde overlegsituaties structureel bijwonen. Voorbeelden daarvan zijn het *Monitoringsoverleg*, het overleg dat mede tot taak heeft om de Tweede Kamer te rapporteren over de (neven)effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (zie ook paragraaf 3.6.2) en de bijeenkomsten van het *Project Prostitutie mensenhandel van De Nederlandse Politie (PPM/DNP)*,² alsmede, zo mogelijk,³ bijeenkomsten van de portefeuillehouders mensenhandel van het OM. Daarnaast ligt het in de bedoeling om incidenteel te participeren in bijeenkomsten op het terrein van de hulpverlening aan en belangenbehartiging van slachtoffers, zoals bijeenkomsten van regionale integratienetwerken.

Verder is het voornemen om in de komende periode, in overleg met de relevante 'ketenpartners', een viertal bijeenkomsten te initiëren en te organiseren:⁴

- ten eerste betreft het een bijeenkomst voor coördinatoren en hulpverleners binnen de regionale integratienetwerken vrouwenhandel;⁵
- ten tweede gaat het om een bijeenkomst voor instanties en personen die betrokken zijn bij preventie of bestrijding van, hulpverlening aan, of (wetenschappelijk of opsporings-)onderzoek naar handel in minderjarigen;
- ten derde gaat het om een bijeenkomst van instanties en functionarissen die de B-9 regeling moeten uitvoeren⁶ en
- ten vierde betreft het een bijeenkomst voor beleidsmakers van de verschillende ministeries die op een of andere wijze actief zijn op het gebied van de preventie en bestrijding van mensenhandel.

Het oogmerk van deze vier bijeenkomsten is meerledig. Op de eerste plaats hebben ze tot doel BNRM op de hoogte te brengen en te houden van ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van de preventie en bestrijding van mensenhandel. Voorts wordt ermee beoogd verschillende actoren binnen een bepaalde sector (de integratienetwerken, de

¹ In de vorm van deelname aan begeleidingscommissies, het geven van feedback op onderzoeksopzetten of vragenlijsten, of beantwoording van vragen van onderzoekers.

² Informatie uit het Operationeel Overleg mensenhandel van de Nederlandse politie zal in de komende periode een belangrijke aanvulling zijn op de PPM/DNP-informatie.

³ Dat wil zeggen: indien dergelijke bijeenkomsten daadwerkelijk door de landelijk officier voortgezet gaan worden en BNRM vertegenwoordigers daarbij ook aanwezig kunnen zijn.

⁴ Waar in de voorgaande periode werd gekozen voor een grootschalig symposium voor alle mogelijke ketenpartners in de preventie en bestrijding van mensenhandel, wordt nu dus gekozen voor een aantal kleinschaliger, naar verwachting ook diepgaander bijeenkomsten voor bepaalde partners binnen die keten.

⁵ Dit in samenspraak met de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).

⁶ Het exacte thema van deze bijeenkomst zal mede afhangen van de vorderingen op het gebied van de herziening van de B-9 regeling, waaraan op dit moment wordt gewerkt.

bestrijding van kinderhandel, respectievelijk 'de overheid') met elkaar in contact te brengen, zodat zij onderling informatie en ervaringen uit kunnen wisselen. Op de bijeenkomst voor de medewerkers van diverse ministeries ten slotte zal tevens worden verkend of er mogelijkheden zijn voor het leveren van een bijdrage door deze ministeries aan de (volgende) rapportage van BNRM. Dit bijvoorbeeld conform de wijze waarop dat in België tot voor kort gebeurde in de jaarlijkse rapportages van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.⁷

Internationaal gerichte activiteiten

Uiteraard zullen supranationale en intergouvernementele ontwikkelingen, zoals die op het gebied van het *VN-Mensenhandelprotocol* en het *Europese Kaderbesluit mensenhandel*, op de voet worden gevolgd. Dat geldt ook voor ontwikkelingen binnen de *Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa* (OVSE)⁸ en de *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), alsmede binnen de Raad van Europa. Mede met het oog daarop zal (nader) contact worden gezocht met de desbetreffende organisaties en daaronder ressorterende gespecialiseerde afdelingen c.q. functionarissen.⁹

Teneinde meer zicht te krijgen op de vigerende wet- en regelgeving, het gevoerde beleid en de ervaringen in relatie tot mensenhandel in diverse buitenlandse landen, zullen in de komende periode in elk geval twee buitenlandse werkbezoeken worden afgelegd, te weten een bezoek aan Zweden¹⁰ en een bezoek aan Italië.¹¹

Voorts zullen BNRM medewerkers - incidenteel en op verzoek - blijven participeren in internationale fora, zoals Europolbijeenkomsten en het EU-preventieforum en in multilaterale initiatieven, zoals door de Raad van Europa geïnitieerde missies ter voorbereiding en ondersteuning van de implementatie van wet- en regelgeving inzake mensenhandel en het door het *Centre for International Crime Prevention* (CICP) geïnitieerde werk aan een 'toolkit' met 'best practices' op het gebied van de aanpak van mensenhandel. Medewerking aan dergelijke initiatieven is een manier om verworven kennis en expertise met anderen te delen, maar levert BNRM ook informatie op.

⁷ In de jaarverslagen van 1998 en 1999 (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 1999; 2000) zijn bijvoorbeeld verslagen te vinden van de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, de Sociale Inspectie en de Inspectie van de Sociale Wetten. In het jaarverslag 2000 zijn dergelijke verslagen niet opgenomen, omdat voor dit jaar de Belgische regering de taak op zich heeft genomen om departementen op dit punt te bevragen (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 2001, p. 7).

⁸ Waarvan Nederland in 2003 het voorzitterschap vervult.

⁹ Waaronder bijvoorbeeld het begin 2002 opgerichte Eurojust.

¹⁰ Tijdens dit bezoek, dat gepland is voor mei 2002, zullen in ieder geval worden bezocht: overheidsvertegenwoordigers die verantwoordelijk zijn voor het prostitutie- en mensenhandelbeleid in Zweden, *Rikskriminalpolisen* (de Zweedse evenknie van BNRM), diverse NGO's en vertegenwoordigers van het OM en de politie.

¹¹ De keuze voor deze twee landen berust op het feit dat beide landen, net als Nederland, duidelijke beleidskeuzes hebben gemaakt aangaande zowel de bestrijding van mensenhandel als de wijze waarop met slachtoffers wordt omgegaan. De inhoud van het Zweedse en het Italiaanse beleid verschilt op bepaalde punten echter aanzienlijk van het Nederlandse.

Daarnaast zullen ook in de komende periode bestaande contacten met buitenlandse ambassades in Nederland worden onderhouden en buitenlandse delegaties worden ontvangen,¹² dit in het kader van wederzijdse voorlichting en informatie-uitwisseling.

Het verzamelen van gegevens over slachtoffers, hulpverlening, opsporing en vervolging

Ook over de komende periode zal informatie worden verzameld betreffende slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers, alsmede over opsporing en vervolging van verdachten. Dat betreft voor een deel een 'herhaling' (maar dan wel up to date gebracht) van de onderzoeksactiviteiten die ten behoeve van de eerste rapportage werden verricht. Met betrekking tot slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers zal wederom en op vergelijkbare wijze een inventarisatie onder hulpverleningsinstellingen plaatsvinden. Daarbij zal in de vraagstelling weer gedifferentieerd worden naar herkomst (al of niet Nederlands), leeftijd (al of niet minderjarig) en sekse (vrouw, man, travestiet/transseksueel). Voorts zal opnieuw gebruik worden gemaakt van de registratiegegevens van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) over - minimaal - de daar gemelde aantallen slachtoffers en hun herkomst. Op het moment dat de STV-registratie geautomatiseerd is, waaraan op dit moment wordt gewerkt, zal naar verwachting ook overige informatie over deze slachtoffers gemakkelijker beschikbaar komen.¹³

Wat opsporing en vervolging betreft zullen eventuele vervolgen op de eerder verrichte politie-inventarisaties worden bestudeerd en zal een geactualiseerd bestand van OM-data¹⁴ worden geanalyseerd teneinde een bijgewerkt overzicht te genereren van de ten parkette ingeschreven zaken mensenhandel. Wat betreft de 'instroom' en de kenmerken van de verdachten zal daarbij dezelfde systematiek worden gehanteerd als in de onderhavige rapportage is gebeurd, dat wil zeggen analyse en vermelding naar jaar van inschrijving, zodat voortgaand zicht wordt geboden op eventuele ontwikkelingen in de tijd. De afhandeling door het OM en de afdoening door de rechter zullen echter op andere wijze worden geanalyseerd, te weten per jaar van afhandeling respectievelijk afdoening, teneinde zodoende beter zicht te krijgen op eventuele trendmatige ontwikkelingen in afhandeling en afdoening.

Daarnaast zal worden bezien in hoeverre kan worden geput uit enkele 'nieuwe' informatiebronnen. Zo zal worden verkend wat de mogelijkheden zijn om (uitgebreider) informatie te betrekken uit de *Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie* (OBJD). Dit met betrekking tot kenmerken van verdachten, hun 'strafblad' en vooral ook de 'samenhang' van mensenhandel met andere delicten en met betrekking tot

¹² Een aantal concrete verzoeken daartoe is reeds ontvangen. Evenals in de voorgaande periode het geval was, wordt daarbij een beroep op BNRM gedaan vanuit (buitenlandse) overheids-hulpverlenings-, politie- en OM-kringen.

¹³ De geautomatiseerde registratie zal naar verwachting evenwel niet voor medio 2002 operationeel worden. De STV heeft echter te kennen gegeven dat voor het jaar 2002 is voorzien in een analist die tot dat moment overige informatie uit de registratie zal destilleren (telefonische informatie M. Albrecht, STV). Dit in reactie op een BNRM-voorstel om hiervoor voor de eerste helft van 2002 iemand aan te trekken.

¹⁴ Zie over OM-data Hoofdstuk 5.

onherroepelijk geworden vonnissen.¹⁵ Voorts zal worden verkend in hoeverre het *Herkenningssysteem* (HKS) relevante informatie zal kunnen opleveren over slachtoffers van mensenhandel en datzelfde geldt voor het onlangs door de politie in gebruik genomen *Slachtoffersvolgssysteem*.¹⁶ Daarnaast zal het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) van de vreemdelingenpolitie worden gescreend op (aantallen) aangehouden illegale prostituees. Ook zal nader overleg worden gepleegd met de IND, teneinde het beschikbare registratiemateriaal aangaande de B-17, respectievelijk de B-9 regeling (het aantal aanvragen en de beschikkingen daarop) te kunnen analyseren en interpreteren en daarover ook te kunnen rapporteren.

Voorts zullen, met het doel om meer diepgaande, kwalitatieve informatie te verwerven over het delict mensenhandel (zoals over de wijze van ronselen, de organisatiegraad van de verdachten, de wijze van onderdrukking en exploitatie, de financiële belangen die met mensenhandel gemoeid zijn), alsmede over de opsporing en vervolging daarvan en over de knelpunten die zich daarbij voordoen, enkele politie- en justitiedossiers¹⁷ aan een grondige inhoudsanalyse worden onderworpen. Om voldoende voeling te houden met de specifieke facetten, beslismomenten en knelpunten in de opsporing en vervolging, zullen ook in het verdere verloop van de werkzaamheden van het Bureau NRM enige concrete mensenhandelzaken van nabij - maar toch op gepaste afstand - gevolgd worden, zowel in de opsporingsfase als in de vervolgingsfase, tot en met de berechting. In het voorkomende geval zal in overleg met politie en justitie worden bezien welke zaken zich daartoe het best lenen.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de rechterlijke benadering van het fenomeen en de gebruikte afwegingen, zal jurisprudentie in kwestie worden bestudeerd. Voorts zal worden bezien of en op welke wijze de rechtsprekende macht als directe informatiebron kan worden benaderd.

Bij de hierboven weergegeven planning en bij het in de volgende paragraaf gepresenteerde overzicht van informatie die te verwachten is in de volgende BNRM-rapportage, is uitgegaan van hetgeen dat, naar de mening van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *in ieder geval* zou moeten gebeuren. De mate waarin dit daadwerkelijk kan worden uitgevoerd is echter afhankelijk van de beschikbare menskracht. De ervaringen in de afgelopen periode hebben duidelijk gemaakt dat hetgeen hier beschreven wordt alleen in volle omvang kan worden gerealiseerd in geval van uitbreiding van de BNRM-formatie, en/of verhoging van het budget om ook onderzoek uit te kunnen besteden.

¹⁵ Zie over OBJD, waaruit overigens ook in de onderhavige rapportage werd geput, zij het op bescheiden schaal, Hoofdstuk 5.

¹⁶ Zie over zowel HKS als het Slachtoffersvolgssysteem Hoofdstuk 5.

¹⁷ Daarbij wordt gekozen voor een 'beredeneerde steekproef' van dossiers, volgens het principe van de 'maximumvariatie' (vgl. Hutjes & Van Buuren, 1992). Dat wil zeggen dat van de steekproef deel uitmaken dossiers met een maximale spreiding op bepaalde inhoudelijke kenmerken, zoals bijvoorbeeld omvang van de zaak, herkomst van de slachtoffers en rechterlijke uitspraak.

Naast de minimaal noodzakelijk geachte activiteiten zijn er velerlei thema's en onderwerpen die alleszins (nadere) bestudering waard zijn, maar die de rapporteur voorlopig heeft geplaatst op een lijst van mogelijke activiteiten voor BNRM wat verder in de toekomst.¹⁸ Daaronder worden gerekend (in willekeurige volgorde):

- inventarisatie van preventie-activiteiten in het algemeen en van initiatieven in dezen van Nederlandse ambassades in diverse buitenlandse landen in het bijzonder;
- follow-up onderzoek met betrekking tot slachtoffers die, al dan niet uit vrije wil, zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Dit teneinde meer zicht te krijgen op en in de toekomst een reëlere inschatting te kunnen maken van hun reïntegratiekansen en van de risico's die zij bij terugkeer lopen. Een en ander mogelijk in samenwerking met de *International Organization for Migration* (IOM);
- het verrichten van enkele gevalsstudies van slachtoffers mensenhandel die gebruik maken van de B-9 regeling, teneinde meer kwalitatieve informatie te verzamelen over het wel en wee van deze slachtoffers en hun verblijf;
- verkennend onderzoek naar de aard en omvang van maatschappelijke misstanden, anders dan uitbuiting in de prostitutie, die nu nog buiten het bestek van het Nederlandse strafrechtsartikel mensenhandel vallen, maar die kunnen worden beschouwd als (andere) vormen van moderne slavernij. Daarbij zou kunnen worden voortgebouwd op de resultaten van het onderzoek van Visser en Zevenbergen (2001) naar illegale tewerkstelling in Nederland. Uit het onderzoek komt naar voren dat er in 1999 4.500 personen (voor het merendeel jonge mannen) feitelijk illegaal tewerk waren gesteld.¹⁹ Voorts schatten de onderzoekers voor dat jaar het totale aantal personen dat reëel in de markt was voor illegale tewerkstelling op 128.000 (Visser & Zevenbergen, 2001). Het onderzoek biedt geen informatie over de arbeidssituatie van deze 'werknemers' en illegale tewerkstelling is niet per definitie uitbuiting die als moderne slavernij betiteld zou kunnen worden. Illegale arbeidskrachten zijn echter wel kwetsbaar in de zin dat zij relatief gemakkelijk ten prooi kunnen vallen aan dergelijke ernstige vormen van uitbuiting. Het onderzoek van Visser en Zevenbergen maakt duidelijk dat er in Nederland nogal wat personen zijn die dit risico lopen;
- onderzoek naar de mate waarin door het OM gebruik wordt gemaakt van de verruiming (ten opzichte van art. 250ter Sr.) die in art 250a Sr. zijn opgenomen onder lid 1 sub 4, 5 en 6;
- het verzamelen van informatie over de mogelijkheden en knelpunten met betrekking tot financieel onderzoek in mensenhandelzaken;
- het verzamelen van meer informatie over ontnemingsvorderingen (hoe vaak toegewezen, welke bedragen, ook in relatie tot de geëiste bedragen, hoe vaak gerealiseerd);
- het verzamelen van informatie over voeging als benadeelde partij (hoe vaak geprobeerd, hoe vaak gelukt, welke bedragen, welke problemen) en schadevergoeding voor slachtoffers. De voegingsprocedure biedt slachtoffers de

¹⁸ De lijst kan overigens ook worden beschouwd als lijst van onderwerpen waarvan het aanbeveling verdient dat andere onderzoekers ze ter hand nemen.

¹⁹ Dit aantal van 4.500 berust op een combinatie van door de Arbeidsinspectie aangetroffen en door werkgevers toegegeven 'gevallen'. Het gaat daarbij voornamelijk om de land- en tuinbouw, de horeca en de bouw.

mogelijkheid om als benadeelde partij een civielrechtelijke claim tot schadevergoeding in te brengen in een strafprocedure. De Wet Terwee (1992) verruimde de mogelijkheden hiertoe. Zo werden bestaande geldelijke limieten vervangen door het kwalitatieve criterium van de eenvoudige vordering²⁰ als vereiste voor ontvankelijkheid en kreeg de benadeelde partij de bevoegdheid om de vordering op de verdachte te splitsen: zij kan zich als benadeelde partij in het strafproces voegen voor dat deel dat eenvoudig te bewijzen is en het overige aan de burgerlijke rechter voorleggen. Het feit dat de vordering tot schadevergoeding deel uit kan maken van het strafproces, maakt voeging en de schadevergoedingsmaatregel in theorie een aantrekkelijke optie voor slachtoffers van mensenhandel. Het is op dit moment echter niet bekend in hoeveel mensenhandelzaken de schadevergoedingsmaatregel is gevorderd of door de rechter is opgelegd, noch om wat voor bedragen het gaat. Wel zijn er enkele algemene evaluatieresultaten beschikbaar betreffende de Wet Terwee en in het bijzonder de schadevergoedingsmaatregel. Deze zijn afkomstig uit een evaluatieonderzoek van het Willem Pompe Instituut. Uit het onderzoek blijkt ondermeer dat de meningen van de rechters ten aanzien van de wet uiteen lopen. Sommige rechters achten de Wet Terwee onverenigbaar met het dadergerichte karakter van de strafwet en vinden schadevergoeding voor slachtoffers een civielrechtelijke aangelegenheid. Voorts worden diverse praktische problemen gesignaleerd, waaronder de tijd die gemoeid is met de behandeling van de vordering benadeelde partij (Kool & Moerings, 2001). Op grond van deze algemene bevindingen is het met betrekking tot mensenhandelzaken, gezien de complexiteit van het delict mensenhandel, de vraag in hoeverre het mogelijk is om te komen tot vorderingen van eenvoudige aard;²¹

- archiefonderzoek om de jaarlijkse rapporten van de ‘voorganger’ van BNRM, *de Centrale ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen en van de handel in ontuchtige uitgaven* (zie Hoofdstuk 2), te achterhalen en vervolgens te bestuderen.

7.3 Informatie in de volgende BNRM-rapportage

De volgende BNRM-rapportage zal wederom informatie bevatten over zeer veel onderwerpen in relatie tot het verschijnsel mensenhandel. Daarbij gaat het deels om op overeenkomstige wijze gepresenteerde ‘updates’ van informatie die ook in de eerste rapportage te vinden is (op deze wijze immers kunnen bepaalde trends naar voren komen), deels om verdieping ter aanvulling van die informatie en deels om informatie die in de eerste rapportage nog niet aan bod is geweest. De volgende rapportage zal echter op een aantal punten minder uitgebreid zijn dan in de onderhavige rapportage het geval

²⁰ Het is van belang dat de rechter complexe civiele vorderingen uit het strafproces kan weren, zodat deze de aandacht niet afleiden van de hoofdzaak: de behandeling van de zaak op basis van de telastelegging.

²¹ Uit de tot op heden bestudeerde vonnissen blijkt veelal dat, zo er al schadevergoeding wordt geclaimd, de rechtbank van oordeel is dat de vordering wat betreft de omvang van de geleden schade niet zo eenvoudig van aard is dat zij zich (voor het hele bedrag) leent voor behandeling in het strafgeding.

is. Zo zal niet opnieuw de geldende nationale en supranationale wet- en regelgeving in extenso worden behandeld, maar zal alleen worden ingegaan op recente ontwikkelingen en voorgenomen veranderingen op dit terrein. De ontstaansgeschiedenis en achtergronden van het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel zullen niet in brede zin aan de orde komen en wat betreft de taken van de rapporteur zal alleen op eventuele aanpassingen daarin worden ingegaan.²² Op het onderwerp slachtoffers van mensenhandel zal niet opnieuw in algemene zin worden ingegaan wat betreft hun kenmerken, alsmede de wijze waarop zij worden geworven, getransporteerd of geëxploiteerd. De beschrijving van beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van OM en politie zal beperkt worden tot ontwikkelingen vanaf begin 2001 en de beschrijving van hulpverleningsinstanties en belangenorganisaties zal alleen, waar en voor zover nodig, worden uitgebreid en aangepast.

In het navolgende wordt aangegeven wat wel in de volgende rapportage te vinden zal zijn:

- informatie over nieuwe en aangepaste regelgeving met betrekking tot mensenhandel en aanverwante terreinen en delicten;
- een overzicht van door BNRM in de rapportageperiode verrichte activiteiten;
- recente beleidsmatige ontwikkelingen in relatie tot mensenhandel bij OM en politie;
- een geactualiseerd overzicht van hulpverleningsmogelijkheden en initiatieven in Nederland;
- een beschrijving van 'up to date' gebrachte informatie uit OM-data, OBJD, de STV-registratie en de BNRM-inventarisatie;
- een analyse van jurisprudentie aangaande mensenhandelzaken;
- een beknopte weergave van de resultaten uit extern onderzoek²³ dat in de loop van 2002 zal worden afgerond.²⁴ Het gaat daarbij om:
 - a) het onderzoek naar opsporingsonderzoeken mensenhandel in de periode 1997 tot en met 2000, dat wordt verricht door de Unit Kennis en Onderzoek (UKO) van de divisie Nationale Recherche Informatie (NRI). Over dit onderzoek is in Hoofdstuk 5 nadere informatie gegeven en enkele voorlopige resultaten zijn al in de onderhavige rapportage verwerkt. In het onderzoek komen zaken aan de orde als kenmerken van de opsporingsonderzoeken mensenhandel in bovengenoemde periode, kenmerken en organisatiegraad van de daarbij betrokken verdachten, modus operandi, kenmerken van slachtoffers en wederrechtelijk verkregen voordeel;

²² Te denken valt bijvoorbeeld aan aanpassing in de vorm van uitbreiding van het taakgebied van de rapporteur in geval van uitbreiding van de definitie 'mensenhandel' in de Nederlandse strafwetgeving.

²³ BNRM is overigens bij de meeste van deze onderzoeken betrokken in de vorm van lidmaatschap van de begeleidings- of leescommissies (zie hierover ook Hoofdstuk 3).

²⁴ Daarnaast loopt er, in overleg en in samenspraak met BNRM, een promotie-onderzoek vanuit de Katholieke Universiteit Brabant naar materiële, processuele en organisatorische knelpunten die zich voordoen op het gebied van strafrechtelijke samenwerking bij de vervolging en berechting van (transnationale) mensenhandel in Nederland. De resultaten, die niet voor het voorjaar van 2003 beschikbaar komen voor publicatie, zullen te zijner tijd gebruikt worden zowel ten behoeve van de BNRM-rapportage als van het proefschrift van de onderzoeker.

- b) twee onderzoeken die geïnitieerd zijn door het *Monitoringsoverleg*. Het betreft ten eerste de *Monitor prostitutiebeleid 2001*, een onderzoek naar de aard en omvang van onvrijwillige en illegale prostitutie in de periode na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, dat door het *Verwey-Jonkers Instituut* wordt verricht. Dit om zicht te krijgen op eventuele neveneffecten van die wetwijziging in de zin van mogelijke verschuivingseffecten.²⁵ De gegevens worden verzameld via interviews met sleutelinformanten, waaronder prostituees, exploitanten en taxichauffeurs. Het gaat ten tweede om het onderzoek *De sociale positie van prostituees bij gereguleerde bedrijven*, dat wordt uitgevoerd door het NISSO. Binnen dit onderzoek wordt, via interviews met exploitanten en prostituees, een beeld geschetst van de positie van prostituees binnen de gereguleerde bedrijven. Gedwongen prostitutie, prostitutie door minderjarigen en illegaal werken in de prostitutie zijn aandachtspunten in dit onderzoek;
- c) onderzoek van de landelijk officier mensenhandel, mensensmokkel en kinderporno en haar medewerkers naar smokkel van en handel in AMA's. De informatieverzameling vindt plaats via interviews met medewerkers van politie en OM en
- d) een inventarisatie van reïntegratieprojecten in de herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel, door IOM-Nederland.
- een samenvattend en vergelijkend overzicht van de wijze waarop mensenhandel in verschillende bezochte Europese landen (België, Duitsland, Frankrijk, Zweden en Italië) wordt aangepakt, qua wet- en regelgeving, alsmede beleidsmatig en wat betreft de wijze waarop slachtoffers daar worden bejegend;
 - een beknopte weergave van de 'best practices' op het terrein van de preventie en bestrijding van mensenhandel die zullen worden opgenomen in de 'anti-trafficking toolkit' die op dit moment wordt ontwikkeld;
 - een vergelijkend overzicht van bevindingen van de 'rapporteurs' in andere landen en die van BNRM;
 - een overzicht van voor de daarop volgende rapportageperiode geplande activiteiten;
 - knelpunten in relatie tot de preventie en bestrijding van mensenhandel en
 - aanbevelingen betreffende (veranderingen in) de aanpak van het fenomeen.

²⁵ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verschuiving van prostitutie door minderjarigen en van gedwongen prostitutie vanuit bordelen en raamprostitutie naar moeilijker te controleren sectoren binnen de seksindustrie, zoals escort.

8 Constateringen, conclusies en aanbevelingen

Voor deze eerste rapportage is op diverse terreinen en ten aanzien van diverse aspecten informatie bijeengebracht. Daartoe is met veel actoren contact gelegd en ook onderhouden, nationaal en (op nog bescheiden schaal) internationaal. De aldus verkregen informatie uit het veld kent vele invalshoeken en moet verstaan worden vanuit diverse (historische) achtergronden.

Getracht is een betrouwbaar beeld te geven van de stand van zaken op het gebied van wet- en regelgeving, opsporing en vervolging, alsmede een overzicht te verschaffen van instanties en personen die met het veelkoppige verschijnsel mensenhandel op enigerlei wijze te maken hebben. Hulpverlening aan slachtoffers en preventiebelangen komen daarbij tevens aan de orde. Het gebodene berust op een - zo gedegen mogelijke - eerste verkenning van het onderzoeksterrein.

Deze eerste verkenning maakt duidelijk dat er in Nederland reeds veel gebeurt op het gebied van preventie en bestrijding van mensenhandel en aan hulpverlening aan slachtoffers. In de voorgaande hoofdstukken kwamen echter ook allerlei knelpunten en aandachtspunten naar voren. Dit laatste hoofdstuk is vooral gericht op deze punten die voor verbetering vatbaar zijn.

De hier vermelde constateringen, conclusies en aanbevelingen dienen begrepen te worden in de context van de uitvoerige beschrijvingen in de voorafgaande hoofdstukken, alsmede in hun onderlinge relatie tot elkaar.

- 1) Met de totstandkoming van het VN-Mensenhandelprotocol tot aanvulling van het VN-Verdrag inzake transnationale georganiseerde misdaad (zie § 2.10.1) heeft de internationale gemeenschap een krachtig signaal afgegeven in de strijd tegen mensenhandel, wereldwijd bezien, bedoeld als een universeel juridisch instrument, dat zich richt op alle aspecten van mensenhandel. Het protocol is geplaatst in de sleutel van de georganiseerde misdaad, maar kan niet los worden gezien van de algemeen door de VN uitgedragen notie van respect voor de rechten van de mens. Dit geldt ten aanzien van verdachten én slachtoffers. Als zodanig zijn Verdrag en Protocol van groot belang voor de op het terrein van de aanpak van mensenhandel onontbeerlijke internationale samenwerking. Dit betekent dat ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd, die leiden tot een spoedige ratificatie van het VN-Verdrag en de daarbij behorende Protocollen, waaronder dat inzake mensenhandel.
- 2) De definiëring van mensenhandel in het VN-Protocol is niet, zoals het Nederlandse mensenhandelartikel 250a Sr., alleen gericht op exploitatie en uitbuiting in de prostitutie of in andere varianten van seksuele 'dienstverlening', maar kent een ruime omschrijving en ziet ook op andere vormen van uitbuiting, zoals gedwongen arbeid of arbeid onder zodanige omstandigheden dat gesproken kan worden van moderne slavernij. In deze benadering neemt de definitie ook slavernij-achtige praktijken mee zoals het (kennelijk voor puur commerciële doeleinden) verwijderen van (menselijke) organen. Gelet op de verplichting tot strafbaarstelling van alle als mensenhandel te definiëren fenomenen zal het bestaande mensenhandelartikel in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht derhalve tegen het licht van de verdragstekst moeten worden gehouden en zal in de nationale regelgeving in elk geval een

aanvullende, meer omvattende strafrechtelijke voorziening moeten worden opgenomen om ook die andere vormen van uitbuiting te kunnen bestrijken. Het huidige, aloude artikel betreffende slavenhandel (art. 274 Sr.) is niet toereikend, terwijl ook andere artikelen, zoals bijvoorbeeld opzettelijke wederrechtelijke vrijheidsberoving (art. 282 Sr.) en gijzeling (art. 282a Sr.), niet toegesneden zijn op deze specifieke problematiek. Bij het strafbaar stellen van deze andere vormen van uitbuiting zal het bij uitbuiting in de sociaal-economische sfeer onder de noemer mensenhandel om excessen gaan, waarbij sprake is van een ernstige aantasting van de menselijke waardigheid en geschonden grondrechten. Hoewel enerzijds in het oog moet worden gehouden dat slachtoffers van seksuele uitbuiting bijzondere rechtsbescherming en bijzondere bejegening zullen blijven verdienen, kan anderzijds als voordeel van een ruimere definitie van mensenhandel gelden, dat slachtoffers van seksuele uitbuiting - in het bredere scala waarin zich mensenhandel voordoet - een minder stigmatiserend etiket opgeplakt krijgen.

Het is wel de hoogste tijd om beter zicht te krijgen ook op die vormen van moderne slavernij, die nu nog buiten het bestek van het Nederlandse strafrechtartikel inzake mensenhandel vallen. Daartoe is inventariserend onderzoek naar maatschappelijke misstanden op dit gebied geboden. In België, waar reeds geruime tijd met een ruimer mensenhandel-begrip wordt gewerkt, is een kwart van de slachtoffers mensenhandel die de hulpverlening daar opvangt te beschouwen als slachtoffer van sociaal-economische uitbuiting (anders dan uitbuiting in de prostitutie). Uit een recent (december 2001) verschenen algemeen informerend parlementair onderzoek naar diverse vormen van moderne slavernij in Frankrijk komen bevindingen naar voren die alarmerend worden genoemd en die nopen tot het nemen van betere wettelijke maatregelen. Er is weinig reden om aan te nemen dat de situatie in Nederland rooskleuriger is. Illegale tewerkstelling, waarbij gemakkelijk uitbuiting kan plaatsvinden, komt in Nederland in verschillende marktsectoren op ruime schaal voor.

- 3) Bij de bestrijding van mensenhandel zal de aanpak van politie en justitie, aanmerkelijk meer dan thans geschiedt, geplaatst moeten worden in de structuur van (transnationale) georganiseerde misdaad. Gebleken is dat de aanpak van mensenhandel in den lande op diverse wijzen is gestructureerd, maar dikwijls nog overheersend zedenrechtelijk wordt aangestuurd. Dit heeft tot gevolg dat in veel regio's c.q. arrondissementen afdelingen Jeugd- en Zedenpolitie, die daarvoor qua menskracht onvoldoende zijn geëquipeerd en op doorgaans andere dadertypen zijn ingesteld, met mensenhandelonderzoeken zijn belast. Deze afdelingen hebben weliswaar belangrijke specialistische kennis en ervaring in huis voor wat betreft het horen van slachtoffers van zedendelicten, maar zijn in de regel niet toegerust voor het ter hand nemen van arbeidsintensieve en tijdrovende, vaak regio- en grensoverschrijdende, mensenhandelzaken met georganiseerde of netwerkachtige dadergroepen. Bij een meer op de (transnationale) georganiseerde misdaad georiënteerde aanpak zal uiteraard de aandacht voor de zedenrechtelijke aspecten niet uit het oog mogen worden verloren.
- 4) Wezenskenmerk van en hoofdreden voor het bestaan van het delict mensenhandel is het munt slaan uit de exploitatie van mensen, het op onwaardige wijze exploiteren

van de medemens met benutting van een verschil in machtspositie, kortweg het winstmotief door uitbuiting. Hierin klinkt de essentie door dat de persoonlijke vrijheid van mensen bij deze exploitatie in de knel komt. Er is voor hen geen sprake van het kunnen maken van een werkelijk vrije, eigen keus, hetgeen indruist tegen de algemene beginselen van de rechtstaat en de waarden van de mens. Daders hebben hieraan geen boodschap; winstmotieven overheersen. Verplaatsing in het Wetboek van Strafrecht van (de inhoud van) artikel 250a Sr. uit de titel van misdrijven *tegen de zeden* naar de titel misdrijven *tegen de persoonlijke vrijheid* zou aan dit kenmerk meer recht doen. Temeer nu het (op behoud van de zeden gerichte) bordeelverbod - van art. 250bis Sr., in welke context het vorige mensenhandelartikel 250ter Sr. was gevat - is opgeheven. Deze aanbevolen verplaatsing ligt ook voor de hand, nu het opnemen van een ruimere definitie van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht spoort met de lijn die is uitgezet door de Nederlandse ondertekening van het VN-Protocol (zie hiervoor onder 1 en 2).

- 5) Aansluitend op het winstmotief als drijfveer voor het delict mensenhandel verdient het aanbeveling bij opsporing en vervolging van verdachten meer structureel en specifiek aandacht te besteden aan de mogelijkheid van het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, in binnen- en buitenland. Dat zou wel eens de meest effectieve wijze van repressie van het fenomeen kunnen blijken te zijn. Ook dit voorgestane accent in de repressieve benadering doet een aanpak (meer) in de context van georganiseerde misdaad aangewezen zijn. Samenwerking in internationaal verband is daarbij eveneens onmisbaar, nu gemaakte winsten in het ene land (veelal het bestemmingsland) in bron- en andere landen kunnen zijn weggezet. Het doen van onderzoek naar geldstromen met het oog op deze ontnemingsmaatregel, zo nodig door instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek, vormt reeds onderdeel van beschreven OM-beleid, maar de toepassing van de maatregel wordt in de praktijk nogal eens doorkruist door problemen om de bewijsvoering in de hoofdzaak rond te krijgen. Daarnaast wordt terecht in voorvermeld OM-beleid vroegtijdig financieel redden in de aanvang van het gewone strafrechtelijk onderzoek aanbevolen, mede ter voorkoming van het onttrekken door of zijdens de verdachte van vermogensbestanddelen. Gegevens over financiële aspecten kunnen ook aan een, daarop door ondervraging gerichte, verklaring van het slachtoffer of van andere getuigen worden ontleend. Deze bijdrage(n) aan het achterhalen van het financiële voordeel aan daderzijde kunnen mede van belang zijn voor de bewijsvoering, maar zij kunnen vooral ook strekken tot onderbouwing van schadevergoedingseisen van de kant van het slachtoffer. Het verdient in dit verband aanbeveling dat in het kader van bestaande regelgeving (straf- en civielrechtelijk) meer inspanningen worden geleverd om voor slachtoffers van mensenhandel schadevergoeding te verkrijgen.
- 6) Mensenhandel is geen delict dat alleen op klacht vervolgbaar is. Strikt genomen is ook een 'aangifte' (een niet in het Wetboek van Strafvordering gedefinieerde term) niet vereist. In de praktijk blijkt een verklaring van het slachtoffer niettemin vaak van grote waarde te zijn voor een succesvolle vervolging. Vanuit deze constatering is het van belang dat slachtoffers zich melden en bereid zijn een verklaring tegen hun ronselaars, transporteurs, (ver)handelaren en/of exploitanten en profiteurs af te

leggen, niet alleen bij de politie, maar desgewenst ook in het gerechtelijk vooronderzoek en/of bij de verdere procesvoering. Daartoe is evenwel beleid nodig, dat zich richt op een verhoging van de bereidheid en het beschikbaar zijn van een slachtoffer om een verklaring af te leggen in de diverse stadia van opsporing en vervolging. De B-9 regeling (TBV 2000/21), die de bestaande B-17 regeling (onderdeel van de Vreemdelingencirculaire 1994) verving, vormt daartoe een eerste aanzet. De regeling lijkt echter meer ingegeven om het beschikbaar zijn van een illegale vreemdeling, die wil meewerken met de bevoegde autoriteiten bij opsporing en vervolging van mensenhandel, mogelijk te maken in een administratiefrechtelijk geordende, gelegaliseerde situatie, dan om voorzieningen te leveren in de sfeer van sociale en juridische bijstand, die direct en primair gerelateerd zijn aan het slachtofferschap van betrokkene (zie ook hierna onder punt 10). Naar de ervaring van hulpverleners is deze regeling dan ook in veel gevallen niet 'opgewassen' tegen de risico's die het slachtoffer loopt bij het doen van aangifte.

- 7) Dit leidt tot de gevolgtrekking dat enerzijds gezien zal moeten worden op welke wijze de drempel tot het afleggen van een verklaring tegen verdachten van mensenhandel verlaagd kan worden door (naast de tijdelijke verblijfstitel) faciliteiten, rechtsbijstand en bescherming te bieden aan slachtoffers (in dit verband is het Europees Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure van 15 maart 2001 van bijzondere betekenis). Maar anderzijds - en versterkt door de beperkingen die met name bij het bieden van bescherming feitelijk kunnen bestaan - zal gezocht moeten worden naar wegen om gevallen van mensenhandel meer actief op te sporen en daarbij meer te investeren in het - op andere wijze dan alleen door aangiftes - verkrijgen van informatie. Ter vermindering van de druk op het slachtoffer en ter verlaging van de risico's die kunnen voortvloeien uit het afleggen van een verklaring, is het van belang dat zoveel mogelijk bewijs wordt aangedragen, dat niet staat of valt met een af te leggen verklaring van het slachtoffer zelf. Verkennende onderzoeken in de zin van art. 126 gg Sr. kunnen - onder wettelijk in dit artikel voorgeschreven condities - als voorbereiding van opsporing hiertoe benut worden. Een meer informatie-gestuurde opsporing zal op dit terrein, naar verwachting, vruchten afwerpen. Hierbij is bijvoorbeeld van belang dat indicaties voor mensenhandel, die uit ander opsporingsonderzoek naar voren komen, opgepakt worden. Niet zonder reden staat reeds in de geldende *Aanwijzing aanpak mensenhandel* van het College van Procureurs-Generaal (1999) dat effectieve aanpak van mensenhandel niet kan zonder goede informatie-uitwisseling.
- 8) Een samenleving en politiek die ernst wil maken met bestrijding van mensenhandel zal moeten onderkennen dat hierbij centraal staat de *schending van mensenrechten*, in fundamentele zin niet alleen van het slachtoffer zelf, maar daarin besloten ook van de samenleving in zijn totaliteit en solidariteit. Deze accentuering brengt met zich dat consequenter, daadkrachtiger en initiatiefrijker dan thans nog geschiedt en verbaal wordt beleden, op onderzoek moet worden uitgegaan en op signalen van mensenhandel moet worden gereageerd. De hiervoor genoemde aanwijzing stelt in dit verband terecht dat de aanpak begint met een open oog voor signalen dat mensenhandel aan de orde is en schrijft voor dat signalen in ieder geval tot opsporing en zo enigszins mogelijk tot vervolging dienen te leiden. Zolang mensenhandel,

waarvan vooral jonge vrouwen en minderjarigen het slachtoffer zijn, wordt gekenmerkt door hoge opbrengsten en lage pakkansen zal het de daders immers aan stimulansen niet ontbreken.

- 9) Politie en justitie kennen in veel steden en regio's weliswaar prioriteit toe aan het opsporen en doen berechten van verdachten van mensenhandel, maar moeten ook in staat worden gesteld de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Omdat mensenhandel veelal geen ogenblikkelijk zichtbare verstoring van de openbare orde oplevert, bestaat het risico dat bij het aanwenden van beschikbare capaciteit in lokaal of regionaal verband de bestrijding van mensenhandel op de achtergrond wordt gedrongen ten faveure van de aanpak van meer openlijke, publiek kenbare, vormen van criminaliteit. Gemakkelijke miskenning van de mogelijke dimensie van georganiseerde misdaad en eenzijdige situering van gevallen van mensenhandel in de zedenrechtelijke hoek, dragen daar verder toe bij. Op dit terrein verdient het daarom aanbeveling de mate en intensiteit van aanpak niet louter over te laten aan het lokale of regionale krachtenspel (van bestuur, politie en justitie), maar dit centraal te sturen en mede aan te vatten vanuit een landelijk gezichtspunt en daartoe ook de benodigde (personele en materiële) capaciteit beschikbaar te stellen. Het is immers onaanvaardbaar dat gegevens die zich lenen voor nader onderzoek en een aanwijzing bevatten voor mensenhandel, als potentiële zaken op de plank blijven liggen bij gebrek aan capaciteit. De vraag kan in dit verband worden gesteld hoe het verschijnsel 'plankzaken', indien hierbij ook gegevens zijn betrokken die reeds kunnen worden aangemerkt als een constatering van het strafbare feit in het kader van de opsporing, zich verhoudt met het zogenoemde 'doorlaatverbod', zoals dit althans in het parlementaire verkeer tussen de Minister van Justitie en de Tweede Kamer is uitgesproken (zie hierover voorts onder punt 25).
- 10) In aansluiting op het hiervoor onder 6 en 7 gestelde moet er op worden gewezen dat de B-9 regeling de zogenaamde bedenktijd fase van maximaal drie maanden - waarbinnen een beslissing moet worden genomen tot het willen doen van aangifte van mensenhandel of het afzien daarvan - slechts gunt aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn (geweest). Onder punt 2.3 van deze regeling worden vreemdelingen die *nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in de prostitutie, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel* van toepassing van de bedenktijd fase uitgesloten. Deze uitsluiting demonstreert het overheersende administratief rechtelijke belang dat in de regeling besloten ligt. Vanuit de optiek van immigratiewetgeving is het immers niet onbegrijpelijk dat een onmiddellijke beslissing van de vreemdeling wordt voorgestaan. Echter, vanuit de optiek van bestrijding van mensenhandel, in de zin van het huidige art. 250a Sr., waarvan sprake kan zijn - zoals in de rechtspraak meermalen is bevestigd - ook als de vreemdeling nog niet in Nederland in de prostitutie werkzaam is (geweest), is het niet logisch en niet begrijpelijk dat aan deze categorie geen ruimere handreiking wordt gedaan als mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Als overwogen wordt dat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten en hen daarom bedenktijd wordt gegeven, is niet wel in te zien waarom dit niet zou gelden voor de thans uitgesloten categorie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. In veel gevallen zullen namelijk ook deze slachtoffers reeds

geconfronteerd zijn (in Nederland of voorafgaande aan de komst naar Nederland) met daadwerkelijke fysieke of mentale bedreiging en/of lichamelijke (seksuele) mishandeling. In dit verband verdient het aanbeveling meer omljnd aan te geven onder welke omstandigheden en door wie vast te stellen een persoon als mogelijk slachtoffer van mensenhandel moet worden aangemerkt. Daarbij kan niet doorslaggevend zijn de thans in de B-9 regeling opgenomen cesuur. Ten opzichte van mogelijke slachtoffers is hiermee een restrictie aangebracht, die niet spoort met de reikwijdte van de Nederlandse delictsomschrijving van mensenhandel en die als zodanig ook niet voorkwam in de eerdere B-17 regeling. Waarom de wijziging is aangebracht, is niet geheel duidelijk. Als de bestrijding van (internationale) mensenhandel evenwel ernstig wordt opgevat, met vooropstelling van de notie van schending van mensenrechten - zie hiervoor onder punt 8 -, dan zal als consequentie daarvan het belang van de overheid bij handhaving van haar immigratiewetgeving ten opzichte van het slachtoffer moeten wijken voor het algemeen belang van opsporing en vervolging van de mogelijke daders, in welk belang erkenning van hetgeen het slachtoffer is aangedaan, begrepen is.

- ii) In het verlengde van deze benadering, waarin het niet louter - instrumenteel - gaat om medewerking van het slachtoffer in de procesvoering en erkenning van diens mogelijke rol als getuige daarin, moet een ruimhartiger overheidsbeleid worden voorgestaan om een langduriger of permanente verblijfstitel op humanitaire gronden aan het slachtoffer te verlenen na afloop van de procedure. Het eerder verlenen daarvan is in de regel niet geïndiceerd. Dat kan immers de strafprocedure te zeer compliceren, nu dit zeker zal worden opgevat als een zodanig grote gunst van de kant van de overheid dat dit de geloofwaardigheid van de getuige en de inhoud van de door deze afgelegde verklaring kan beïnvloeden. De verklaring komt dan in een sfeer van 'gekocht' te zijn met alle processuele verwickelingen die daaruit kunnen voortkomen. Reeds nu, bij een tijdelijke verblijfstitel, wordt een dergelijk verweer in een strafprocedure met enige regelmaat gevoerd. Echter, bij het zich rekenschap geven van enerzijds de geboden faciliteit(en) en anderzijds de zwaarte van de last voor een slachtoffer om als getuige in een strafproces te moeten optreden, strandt dit verweer doorgaans bij gebrek aan realiteitswaarde. Terugkeer naar het land van herkomst kan en zal in concrete gevallen aangewezen en gewenst zijn, maar het kan tevens moeilijk worden aanvaard dat het slachtoffer daarbij onevenredige, niet acceptabele risico's loopt door het afleggen van een verklaring tegen bijvoorbeeld personen, die bij werving en transport betrokken waren en die dikwijls uit dezelfde regio afkomstig zijn als het slachtoffer zelf. Bij afweging of een slachtoffer wel of niet voor een permanente (verblijfs)status in aanmerking komt, zal dan ook zeer zorgvuldig naar eventuele terugkeerrisico's gekeken moeten worden. Ook verdient nadere overweging de periode, waarvoor een tijdelijke verblijfstitel geldt, te benutten voor het hier te lande versterken van het opleidingsniveau of de arbeidservaring en -positie van het slachtoffer met het oog op diens terugkeer, op termijn, naar het land van herkomst. De toerusting zou zodanig moeten zijn dat betrokkene na terugkeer een betere uitgangspositie heeft om in eigen land aan het werk te komen en minder kans loopt opnieuw in handen te vallen van mensenhandelaars. Die toerusting zou overigens mede ertoe kunnen strekken, dat het slachtoffer na afloop van de procedure zich beter staande kan houden in de Nederlandse samenleving bij een

eventueel toegestaan permanent verblijf alhier. De IOM (International Organization for Migration) beziet op het ogenblik of aan slachtoffers van mensenhandel onder immigranten aparte aandacht besteed kan worden. Nagegaan moet worden of deze organisatie en/of andere organisaties bij terugkeer en begeleiding (ook in het thuisland) niet méér zou(den) kunnen betekenen voor de bijzondere categorie van slachtoffers van mensenhandel, door aanwending van hun contacten en netwerken in diverse bronlanden. Van belang is ook dat deze landen, daar waar mogelijk, worden aangesproken op de intentie die spreekt uit het veelal wel reeds getekend hebben van het VN-Protocol, waarin ook minimumgaranties voor (terugkerende) slachtoffers van mensenhandel zijn opgenomen. Daarnaast verdient het overweging in het kader van ontwikkelingssamenwerking extra te investeren in die regio's en/of landen, waarvan uit onderzoek blijkt, dat deze vooral als bronlanden van slachtoffers in Nederland gezien moeten worden.

- 12) Bij de huidige stand van de B-9 regeling is het een slachtoffer dat van de geboden mogelijkheden gebruik maakt, niet toegestaan aan het arbeidsproces deel te nemen. Door de lange duur van het beschikbaar moeten zijn voor opsporing en procesvoering, werkt dit verbod, naar ervaring van hulpverleners, negatief uit voor het slachtoffer en ontstaan er risico's voor het terugvallen in de oude situatie. Dit wordt vergroot doordat de druk tot aflossing van de schuldenlast, en de noodzaak daartoe geld te verdienen, vaak blijft bestaan. Die druk bestaat niet alleen in de beleving van het slachtoffer, maar is feitelijk gezien ook reëel. Sterke aanbeveling verdient het derhalve binnen de B-9 regeling het werken mogelijk te maken, hetzij opleidingsmogelijkheden te bieden en/of andere dagvullende bezigheden aan te reiken. Het bieden van een zinvolle dagstructuur is temeer van belang indien beseft wordt dat het hier om (sterk) getraumatiseerde mensen kan gaan. Tevens zal in meer gedifferentieerde opvangmogelijkheden - na de eerste opvang - tijdens de B-9 procedure moeten worden voorzien.
- 13) Zelfs beperkt tot de categorie waarop de huidige B-9 regeling zich richt - zie hiervoor onder 10 - blijkt het voor te komen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel het land reeds zijn uitgezet, voordat zij als zodanig zijn herkend en erkend. Uit humanitair oogpunt is dit een slechte zaak, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan de status van betrokkene als (mogelijk) slachtoffer. Ook kan dit opsporing en vervolging van verdachten frustreren, daar de gegevens die het (mogelijke) slachtoffer zou kunnen verschaffen over eventuele mensenhandel verloren gaan voor de nationale opsporingsautoriteiten. Op dit punt zijn derhalve een betere samenwerking en sluitende afspraken tussen ondermeer de IND, vreemdelingendiensten en recherche-afdelingen van groot belang. Op naleving van in dit kader gemaakte afspraken dient ook te worden toegezien.
- 14) In het ontwerp Kaderbesluit inzake mensenhandel van de Raad van de Europese Unie hebben bepaalde aspecten van strafrecht en justitiële samenwerking nadere uitwerking gekregen om een gemeenschappelijke aanpak op het niveau van de Europese Unie op het gebied van mensenhandel te verbeteren en leemtes binnen de bestaande nationale wetgeving aan te vullen. Dit ontwerp Kaderbesluit betreft mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied en mensenhandel met het oog op

seksuele uitbuiting. Artikel 7 van dit ontwerp Kaderbesluit ziet op het aspect van bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Dit artikel is opvallend sober geredigeerd, in verhouding tot de wijze waarop het VN-Protocol mensenhandel de rechten en positie van het slachtoffer beschrijft, mede met het oog op een effectieve bestrijding van mensenhandel. Als reden daarvoor zou onder meer gelden dat er reeds een afzonderlijk Kaderbesluit (van 15 maart 2001) tot stand is gekomen inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. De lidstaten hebben het - tot dusver - niet nodig en niet opportuun gevonden om naast een algemeen kader voor de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten in een strafprocedure, uitgebreide en speciale voorzieningen te treffen in een specifiek Kaderbesluit, dat zich primair richt op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, met een toespitsing op dadergerelateerde onderwerpen. De keuze voor een sobere redactie van voormeld artikel 7 in het ontwerp Kaderbesluit inzake mensenhandel, lijkt aldus meer uit ordening geboren te zijn, dan dat daaruit een verschil in benadering met het VN-Protocol kan worden afgeleid. Niettemin moet vermeden worden dat deze schijn uit de gekozen bewoordingen kan ontstaan, temeer nu de ontwerp Memorie van Toelichting tevens vermeldt dat belangrijke elementen van dit protocol in het ontwerp Kaderbesluit zijn verwerkt. Een ondubbelzinnige verwijzing naar de voorzieningen in het VN-Protocol op het punt van bescherming en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel zou bezorgdheid hierover kunnen wegnemen.

- 15) Artikel 17 van het algemene Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure noemt als termijn van uitvoering van bijvoorbeeld de waarborging van specifieke bijstand ten behoeve van het slachtoffer (waaronder rechtsbijstand) de datum van uiterlijk 22 maart 2004. Binnen die termijn zal elke lidstaat de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten hebben doen treden om aan de vereisten hieromtrent uit dit Kaderbesluit te voldoen. Het verdient echter aanbeveling de bijzondere categorie van slachtoffers van mensenhandel, zich thans nog in de zin van artikel 250a Sr. beperkend tot slachtoffers van seksuele uitbuiting, zo spoedig mogelijk en reeds eerder van wettelijk geregelde rechtsbijstand te voorzien overeenkomstig het bepaalde in het Kaderbesluit slachtoffers. Hun positie is in verhouding tot slachtoffers van andere strafbare feiten extra gecompliceerd en bij een optreden als getuige in het strafproces dikwijls niet zonder risico's voor nadelige gevolgen, zich manifesterend hier in Nederland of elders (vaak buiten het bereik van wat een Europees Kaderbesluit formeel kan regelen). Dit laatste aspect geeft naast reden voor juridische bijstand, vooral ook reden voor een aanspraak op passende bescherming. Op dit punt bepaalt eerdergenoemd art. 17 van het Kaderbesluit overigens dat het merendeel van de daarin genoemde verplichtingen door de lidstaten reeds uiterlijk 22 maart 2002 moet zijn doorgevoerd in het nationale recht. Deze verplichtingen hebben ook betrekking op het waarborgen van een passend niveau van bescherming. Gelet op de vrij ruime definitie die het Kaderbesluit hanteert voor het begrip 'procedure' vangt deze verplichting reeds aan bij het eerste contact met een opsporingsambtenaar. Voor zover bekend heeft Nederland vooralsnog geen aanzet gegeven tot aanpassing van wet- en/of regelgeving in dit opzicht. Voor de praktijk is echter van direct belang dat er heldere aanwijzingen zijn voor de aanvang en mate van te waarborgen bescherming aan een

(mogelijk) slachtoffer/getuige, terwijl dit ook geldt voor de wijze waarop diens recht op informatie gestalte moet krijgen.

- 16) Het bovenstaande maakt evident - en de ontwikkelingen zoals hiervoor onder 2 en 14 aan de orde kwamen sluiten hierop aan - dat zo spoedig mogelijk naar een zo uniform mogelijke regelgeving en uitvoering moet worden gestreefd, in elk geval binnen de EU, waar de lidstaten zich gecommitteerd hebben tot een gemeenschappelijke aanpak.
- 17) Op het gebied van preventie zijn in Europees verband reeds vele initiatieven genomen en projecten van start gegaan, met name in landen die als bronlanden worden gezien, om te waarschuwen voor de gevaren van mensenhandel en voorlichting te geven over de wijze waarop men in handen kan vallen van mensenhandelaren. Deze preventieprojecten moeten worden voortgezet, geïntensiveerd en financieel en anderszins (bijvoorbeeld door onderzoek) worden gesteund. Preventie zal primair doelgroepgericht en op een realistische wijze moeten plaatsvinden, indien mogelijk met inschakeling van gewezen slachtoffers, maar zal daarnaast ook de publieke waakzaamheid moeten zien te vergroten. Dit laatste niet alleen in bron- en transitlanden, maar vooral ook in bestemmingslanden. Gedacht kan worden aan een door de overheid op te zetten voorlichtingscampagne in Nederland om het grote publiek, waaronder potentiële klanten, bewust te maken van het verschijnsel mensenhandel. Daarbij kan gewezen worden op omstandigheden, die op onvrijwilligheid bij het werken in de prostitutie kunnen duiden. Dit geldt evenzeer voor het werken met minderjarigen in de prostitutie. Gewaarschuwd kan voorts worden voor het aandeel dat klanten kunnen hebben in het voortbestaan van deze vorm(en) van verboden exploitatie van prostitutie. Hoewel in Nederland het klant zijn (van meerderjarige prostituees) niet strafbaar is gesteld, zou een kanaliserend ontmoedigingsbeleid op zijn plaats kunnen zijn, gelet op het gegeven dat de exploitatie-markt sinds de opheffing van het bordeelverbod gesplitst is in een legaal en een verboden segment. Bevorderd zou moeten worden dat klanten zich afwenden van de door het strafrecht verboden varianten van exploitatie van prostitutie ten gunste van de legale, door voorwaarden in vergunningen gereguleerde vormen. Op lokaal niveau zouden gemeenten bijvoorbeeld ertoe kunnen bijdragen dat bij het adverteren gebruik wordt gemaakt van een bepaald keurmerk als teken van legaliteit, of kunnen voorschrijven dat in advertenties of andere publieke uitingen vermeld wordt dat met een vergunning wordt gewerkt. Teneinde het publiek meer te betrekken bij de verantwoordelijkheid die een samenleving heeft om mensenhandel te weren, verdient het overweging - bij wijze van proef - een centraal meldpunt in te richten, waaraan verdachte verschijnselen op het gebied van mensenhandel kunnen worden doorgegeven.
- 18) Op het vlak van preventie kunnen Nederlandse ambassades in het buitenland ook een rol spelen, daar deze belangrijke knooppunten van informatie op mensenhandelgebied kunnen vormen. Voorts vormen zij, door de uitgifte van visa of machtigingen tot verblijf, een eerste controle-instantie bij toegang van vreemdelingen tot Nederland. Alertheid aldaar op verdachte of opvallende ontwikkelingen van kwantitatieve of kwalitatieve aard, zoals die bij visumaanvragen

aan de orde kunnen zijn, moet bevorderd worden, onder andere door het geven van duidelijke meldingsinstructies aan het ambassadepersoneel en door het verzorgen van specifieke training op dit terrein. Ook dienen verdachte of opmerkelijke signaleringen snel bij de bevoegde autoriteiten (in Nederland en/of elders) gemeld te worden. Vertraging in het oppakken van en gevolg geven aan verdachte informatie moet vermeden worden.

- 19) Het veld van hulpverleningsinstanties en -personen in Nederland is rijk geschakeerd. Instanties en initiatieven gaan en komen. Dit kan positief geduid worden als teken van telkens inspringende maatschappelijke betrokkenheid, maar heeft als schaduwzijde dat de continuïteit van hulpverlening vaak onzeker is. Gelet op het cruciale belang van een professionele, goedfunctionerende hulpverlening zal de overheid, meer nog dan thans, moeten investeren in structurele financiering, gekoppeld aan kwaliteitseisen en -controle, waarnodig in samenhang met ondersteuning bij de bedrijfsvoering en verdere professionalisering van de opvang en hulpverlening.
- 20) Hoewel goede opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel primair zorggericht is en op het taakterrein van volksgezondheid ligt, heeft ook de rechtshandhavende overheid direct belang bij een adequaat niveau van zorg aan slachtoffers. Hun medewerking aan opsporing en vervolging van daders is doorgaans immers van groot belang, maar zij moeten daartoe ook mentaal en fysiek in staat zijn, hetgeen meer tijd kan vergen dan in de B-9 regeling is voorzien. Afgewogen tegen het belang van bedoelde medewerking verdient het overweging in de B-9 regeling een mogelijkheid te openen tot het eenmaal kunnen verlengen van de bedenktijd fase in daarvoor in aanmerking komende gevallen. Hierdoor komt niet alleen meer gelegenheid beschikbaar voor zorg en bijstand, maar worden ook de mogelijkheden vergroot dat het slachtoffer, in het besef van het belang van zijn of haar medewerking aan opsporing en vervolging, daartoe bereid is en ook bestand is tegen de daaraan inherente spanningen. Met inachtneming van de hoofdlijn die in de B-9 regeling wordt aangehouden met betrekking tot het verband tussen het verlenen van medewerking door het slachtoffer aan het strafrechtelijk traject en het bieden van bepaalde faciliteiten van overheidswege, kunnen zich echter specifieke gevallen voordoen, waarin het strafrechtelijk traject, om een reden los van de medewerking van het slachtoffer, niet wordt ingezet, bijvoorbeeld omdat de verdachte onvindbaar is of inmiddels is overleden. Het buiten toepassing blijven van de B-9 regeling leidt dan tot verwijdering en uitzetting van het slachtoffer, terwijl eerste opvang en bijstand om humanitaire redenen aangewezen kan zijn. Het verdient aanbeveling voor dit soort bijzondere situaties een uitzondering in de regelgeving mogelijk te maken.
- 21) Voor *minderjarige* slachtoffers, waaronder AMA's, moet voor uitbreiding van de opvang en hulpmogelijkheden worden zorggedragen, nu daaraan grote behoefte blijkt te bestaan. Het verdient zeker aanbeveling minderjarige slachtoffers gescheiden van de meerderjarige op te vangen, maar ook zoveel mogelijk gescheiden van slachtoffers van andere (strafbare) feiten. Op deze wijze kunnen opvang en zorg meer specifiek toegesneden zijn op deze aparte categorie minderjarige slachtoffers.

Voor wat betreft AMA's onder de minderjarige slachtoffers komt daar nog bij dat zij, meer nog dan hun Nederlandse lotgenoten, vaak lichamelijk en psychisch onder de druk staan van hun, zowel in Nederland als in het thuisland, onzekere positie en toekomst. De kans dat zij daardoor opnieuw of alsnog de prostitutiewereld ingetrokken worden is daarbij groot.

- 22) Voorlichting over het in Nederland frequent voorkomende verschijnsel van loverboypraktijken zal geïntensiveerd moeten worden en een breed bereik moeten krijgen. Teveel wordt op dit terrein overgelaten aan particulier en lokaal initiatief. Voor de overheid ligt hier echter ook een taak vanuit een oogpunt van emancipatiebevordering ter versterking van de weerbaarheid van potentiële slachtoffers, vaak erg jonge (allochtone) meisjes. In dit verband kan ondermeer gedacht worden aan het opnemen van dergelijke voorlichting in het reguliere programma van het basis- en/of middelbaar onderwijs.
- 23) Ten aanzien van overheidshandelen kan nog het volgende geconstateerd worden. Bij de opheffing van het bordeelverbod is gekozen voor een decentrale regulering (zie Hoofdstuk 2) van legale vormen van exploitatie van prostitutie door het verlenen van vergunningen, waarin voorwaarden zijn opgenomen door lokale autoriteiten. Decentrale regelgeving heeft als voordeel dat deze ruimte laat voor beleid, waarin kan worden ingespeeld op de lokale situatie. Uiteenlopend beleid doet echter ook de behoefte aan uniformering van regelgeving en aanpak toenemen. Dit klemmt vooral daar waar verschil in beleid kan leiden tot risico's voor het ontstaan of ongemoeid laten van gevallen van mensenhandel. Gedoeld wordt hierbij op het landelijk niet op één lijn zitten van het beleid ten aanzien van de exploitatie van prostitutie in de escortsector. Door het buiten het vergunningstelsel laten van met name die branche wordt deze niet gehinderd door het bestuurlijk daarmee samenhangende controle-instrument. Dit geeft mogelijkheden tot innesteling van de verboden varianten van exploitatie van prostitutie juist in deze sector en vormt daarom reden tot zorg.
- 24) Het door de overheid gehanteerde concept van decentrale regulering, waarbij als uitgangspunt wordt aangehouden dat gemeenten de meest voor de hand liggende partij zijn om te kunnen beoordelen hoe vraag en aanbod zich verhouden in hun gemeenten, gevoegd bij het gegeven van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de introductie van een aan gemeentelijke vergunningen gebonden, gelegaliseerde prostitutiebranche, heeft tot de vraag geleid of de categorische weigeringsgrond, zoals opgenomen in art. 3 Uitvoeringsbesluit van de Wet arbeid vreemdelingen, nog wel gehandhaafd kon blijven. Ingevolge dit artikel wordt een tewerkstellingsvergunning voor prostitutiedoeleinden, die als enige categorie met zoveel woorden wordt genoemd, niet verleend. Het is op grond van deze wetgeving derhalve voor onderdanen van buiten de EU/EER niet toegestaan in de prostitutiebranche - ook niet in de gelegaliseerde vorm - in Nederland werkzaam te zijn. Deze materie is beleidsmatig uitgewerkt in het TBV 2000/19, met de aanduiding Buitenlandse prostituees van buiten de EU/EER, dat geldig is van 1 oktober 2000 tot 30 oktober 2002. Hoewel de uitspraak van de Haarlemse rechtbank d.d. 31 augustus 2001, betreffende de beroepen van 46 Alkmaarse prostituees, onder verwijzing naar de toen voorliggende wetsgeschiedenis, de overweging bevat dat de in art. 3

Uitvoeringsbesluit geconcretiseerde weigeringsgrond min of meer losstaat van het bordeelverbod, althans het bordeelverbod niet de reden is geweest om art. 3 Uitvoeringsbesluit, in het leven te roepen, lijkt in het parlementaire debat omtrent art. 3 (dat met ingang van 1 oktober 2000 opnieuw is vastgesteld voor een tijdelijke duur) dit verband wel te worden gelegd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, stelde mede namens de Minister van Justitie, in antwoord (van 22 september 2000) op Kamervragen namelijk in het vooruitzicht, dat op termijn de Wet arbeid vreemdelingen niet langer op de prostitutiebranche van toepassing is en dus geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is. Hierbij werd te kennen gegeven dat de gedachte - klaarblijkelijk ook voor deze materie - uitgaat naar een gemeentelijke advisering over de vraag of een beoogde vestiging van nieuwe prostituees binnen het gemeentelijk prostitutiebeleid past. Indien de centrale overheid deze weg daadwerkelijk inslaat en voormeld TBV niet verlengd wordt of de inhoud anderszins niet opnieuw wordt vastgesteld, kan dit leiden tot uiteenlopende gemeentelijke adviseringen. Rekening moet ook worden gehouden met een toenemende vraag om personen van buiten de EU/EER-landen toe te laten voor werkzaamheden in de prostitutiebranche. Van deze personen is echter tevoren en op afstand niet eenvoudig vast te stellen of zij uit vrije wil en vanuit een bewuste vrije keuze voor deze werkzaamheden opteren. Vanuit de noodzaak te waken voor risico's van mensenhandel ziet het aldus naderende scenario er niet geruststellend uit. Een helder en eenduidig Nederlands overheidsbeleid op dit gevoelig liggende punt is in het licht van de internationale regelgeving en verhoudingen geboden. De vigerende strafbaarstelling (onder art. 250a, eerste lid aanhef en onderdeel 2 Sr.) van activiteiten, die beschouwd kunnen worden als het aantrekken (werven) van buitenlands personeel met het doel deze personen in de prostitutie te brengen, moet daarbij ook als in de Nederlandse regelgeving neergelegde consequentie van verdragsrechtelijke verplichtingen in het oog gehouden worden. Een adviserende en faciliterende overheid kan medeplichtigheid aan deze delictsvariant worden verweten in de vorm van het opzettelijk daartoe verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen.

- 25) Een belangrijk punt van geheel andere orde betreft het in de Tweede Kamer uitgesproken verbod in - politieke zin - op het 'doorlaten' van personen (zie hiervoor Hoofdstuk 5). Gedoeld wordt op de aanvaarding van de motie-Rouvoet. Deze hield in dat het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van misdrijven, waarbij de menselijke waardigheid direct in het geding is, nadat zij in het kader van de opsporing zijn geconstateerd, niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende belangen. Ten aanzien van het delict mensensmokkel zijn, in de interpretatie door de Minister van Justitie van deze motie voor de praktijk van de opsporing, nog situaties voorbehouden waarin het belang dat gediend is met het niet (direct) overgaan tot aanhouding - inclusief het blootleggen van de organisatie en het identificeren van verdachten - zwaarder weegt dan het belang dat gediend wordt met (een niet uitgestelde) aanhouding. Bij de opsporing van mensenhandel daarentegen wordt, bij een strikte hantering van de motie, geen ruimte gelaten voor een dergelijke belangenafweging, omdat de menselijke waardigheid bij dit misdrijf direct in het geding is. Zonder te tornen aan de juistheid van dit uitgangspunt en derhalve met behoud van de strekking van de motie, moet evenwel worden geconstateerd dat

letterlijke navolging daarvan in de praktijk van de opsporing bij verdenking van mensenhandel, gepleegd in georganiseerd (internationaal) verband, in sommige gevallen leidt tot een geforceerd, onmiddellijk ingrijpen, dat in zoverre vroegtijdig genoemd kan worden, dat belangrijke verdachten (bijvoorbeeld organisatoren en leidinggevendenden) buiten schot blijven en een organisatie als zodanig niet kan worden opgerold omdat zicht op structuur en werkwijze nog ontbreekt. De organisatie kan het politieke ingrijpen in een dergelijk geval als incident ervaren, de rijen sluiten en onverstoord voortgaan op het criminele pad, ten nadele ook van nieuwe slachtoffers. De vraag rijst of deze consequentie van de motie onder alle omstandigheden moet worden gezien als de meest verantwoorde oplossing van het dilemma, dat gegeven is met de belangen van een onverwijd en een (in tijd enigszins) uitgesteld optreden. Daar waar rechtstoepassing in de praktijk gepaard pleegt te gaan met enige vorm van belangenafweging, en op dit punt tegenover de rechter ook verantwoording pleegt te worden afgelegd, wordt in de bewoordingen van de motie de uitkomst daarvan bij verdenking van mensenhandel tevoren gefixeerd, terwijl dit delict toch vele vormen en gradaties van ernst kent. Het verdient in het licht van het bovenstaande dan ook aanbeveling de reikwijdte en uitwerking van de motie-Rouvoet voor de rechtspraak nog eens aan een nadere en bredere beschouwing te onderwerpen.

- 26) Een belangrijke doelstelling van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is de verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Dit is de eerste vorm van hetgeen in de Nederlandse regelgeving als mensenhandel strafbaar is gesteld. Voor deze strafrechtelijke context is tevens de - op zichzelf ruimer geformuleerde - doelstelling van bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik van belang. Deze doelstellingen verwoorden overigens niet rechtstreeks de pretentie het verschijnsel van mensenhandel als zodanig terug te dringen. De zesde doelstelling, terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen, drukt wel een directe verwachting uit op een kwantitatief resultaat. Onder deze categorie kunnen slachtoffers van mensenhandel begrepen zijn, omdat deze - illegaal - over de grens geworven en meegenomen kunnen zijn om hier in de prostitutie te werken. Tevens kan illegaliteit een positie van afhankelijkheid bevorderen, die vatbaar maakt voor een exploitatie in de prostitutie, die niet als vrijwillig kan gelden en dan als vorm van mensenhandel moet worden geduid. Over de vraag of deze - ook voor het terrein van de mensenhandel - relevante doelstellingen van de wetswijziging reeds thans gehaald of benaderd worden, kunnen (nog) geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Enerzijds kunnen immers door (de dreiging van) het consequent en intensief controleren van de gelegaliseerde exploitatiebranche gevallen van mensenhandel weliswaar uit die zichtbare sector geweerd worden of sneller worden opgespoord, anderzijds bestaat echter de inschatting dat de strafrechtelijk verboden vormen van exploitatie van prostitutie niet werkelijk verdwenen of teruggedrongen zijn, maar slechts uit het zicht verdwenen zijn door verschuiving van deze vormen naar de moeilijk(er) te controleren sectoren. Van meet af aan heeft de vraag naar de mogelijke verschuivingseffecten van de nieuwe wetgeving de gemoederen bezig gehouden. Voorzien is dan ook in het monitoren van de gevolgen van het opheffen van het algemeen bordeelverbod door de instelling van het zogenaamde Monitoringsoverleg. De uitkomsten van dit overleg en van door dit overleg geïnitieerd onderzoek op diverse fronten zullen moeten worden afgewacht. Reeds

nu moet echter onder ogen worden gezien dat het niet mogelijk zal zijn aan de hand van hetgeen (kort) vóór en na de wetwijziging is gemeten of kan worden gemeten een vastomlijnd beeld te geven van de invloed die de wetwijziging heeft gehad op het bestaan van de verboden vormen van exploitatie van prostitutie, en dus met betrekking tot het terrein van de mensenhandel in zijn algemeenheid. Dit alleen al vanwege het feit dat in sommige gemeenten al voor 1 oktober 2000 met een gedoogbeleid werd gewerkt waaraan voorwaarden waren verbonden, terwijl er begin 2002 nog gemeenten bezig waren met de afhandeling van vergunningaanvragen. Het moment van de opheffing van het algemeen bordeelverbod vormt dus in wezen geen scherpe demarcatie. De bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en andere vormen van mensenhandel heeft echter met het bestuurlijke controle-instrument van de nieuwe wetgeving, mits vasthoudend en regelmatig toegepast, wel een nieuwe impuls gekregen, maar speelt zich uiteraard (door de koppeling met bestuurlijk optreden) af in de aan vergunningen gebonden gelegaliseerde sector. Voor wat betreft exploitatie van prostitutie buiten de legale branche zal veel afhangen van de inspanningen van politie en justitie, die meer rechtstreeks gericht moeten zijn op een actieve en alerte opsporing en vervolging van gevallen van mensenhandel. De resultaten daarvan zijn uiteraard meetbaar, maar kunnen geen uitsluitsel geven over de daadwerkelijke omvang van het verschijnsel mensenhandel.

- 27) De meetbaarheid van resultaten veronderstelt het beschikbaar zijn van relevante gegevens, alsmede de toegankelijkheid daarvan. Dit is voor elk van de actoren op het terrein van de bestrijding van mensenhandel, ieder uiteraard binnen het terrein van zijn eigen activiteiten en verantwoordelijkheden, van eminent belang. Dat vereist dan ook dat gegevens die door hen worden gegenereerd of bij hen beschikbaar komen systematisch worden vastgelegd, teneinde informatie uit te kunnen wisselen, onderling te kunnen relateren en overzichten te kunnen maken. Gebleken is echter dat op velerlei terreinen en door diverse (overkoepelende) instanties en organisaties niet, niet op gestructureerde of eenduidige wijze of niet geautomatiseerd wordt geregistreerd. Enerzijds hangt dit samen met het feit dat men het belang van registratie onvoldoende inziet, anderzijds speelt een rol dat gegevens op basis van vigerende wet- en regelgeving niet altijd geregistreerd *mogen* worden of dat men niet over de benodigde technische en financiële middelen daarvoor beschikt. Het ontbreken van registratie, maar ook het feit dat bepaalde gegevens niet voor een ander doel dan waarvoor zij oorspronkelijk werden geregistreerd benut mogen worden en (dus) niet onderling gerelateerd kunnen worden, hindert in veel gevallen de uitwisseling van gegevens tussen instanties en organisaties en kan ook de voortgang van taken en activiteiten frustreren. Ook voor de continuïteit, overdraagbaarheid en verantwoording van activiteiten, bijvoorbeeld in het veld van de hulpverlening waar vele initiatieven ontstaan en weer verdwijnen, is het ontbreken van een (gestructureerde) vastlegging van gegevens een handicap. In de afzonderlijke hoofdstukken werden voorbeelden genoemd van onvolkomen registratie(mogelijkheden), onder meer bij de STV, de politie en de IND. Voorts is gebleken dat informatie die wel beschikbaar is en die in beginsel ook uitgewisseld kan en mag worden, niet altijd de aangewezen instanties bereikt. Hiervoor zijn vele oorzaken te noemen, waaronder het feit dat niet alle actoren op het terrein van de bestrijding van mensenhandel elkaar kennen of van elkaars bestaan, taken en

bevoegdheden op de hoogte zijn en vaak ook de onbekendheid met het bestaan van de informatie. Ook voor het Bureau NRM is het niet direct voor zijn onderzoeksdoeleinden voorhanden zijn van relevante gegevens een handicap gebleken. Mede om die reden is door Bureau NRM geïnvesteerd in het (trachten te) verbeteren van deze situatie. Gestimuleerd dient derhalve te worden bij met name die instanties die overkoepelende, coördinerende of unieke taken en bevoegdheden hebben met betrekking tot preventie en bestrijding van mensenhandel dat door hen - binnen de grenzen van de bestaande wettelijke mogelijkheden - op eenduidige en structurele wijze wordt geregistreerd. Eventueel bestaande financiële en/of technische belemmeringen mogen niet aan de uitvoering van dit streven in de weg staan. Overigens maakt de (relatieve) onzichtbaarheid en verborgenheid van het verschijnsel mensenhandel, waarvan immers zelfs de slachtoffers veelal liever niet naar voren treden, dat zelfs de meest zorgvuldige en uitgebreide registratie door genoemde partijen nooit zal leiden tot een compleet cijfermatig beeld van de mate waarin dit delict voorkomt. Aandacht, acties en middelen gericht op bestrijding ervan mogen hiervan echter niet afhankelijk worden gesteld, maar zijn geboden alleen al vanwege de ernst van het delict.

- 28) Volgens sommige bronnen heeft de identificatieplicht voor prostituees, gevoegd bij de voorgeschreven opgave van de uitoefening van dit beroep aan de fiscus, geleid tot een uitstroom van (ook Nederlandse) prostituees uit de gereguleerde prostitutiebranche. Omdat nieuwe gegadigden, die volgens de geldende regels willen werken, moeilijk te vinden zijn, zou de verleiding groot zijn deze lege plaatsen (weer) illegaal te doen invullen of in zijn geheel naar de illegale branche uit te wijken. Deze mogelijke ontwikkeling onderstreept niet alleen het belang van vóórtijdurende intensieve bestuurlijke controle op de afgegeven vergunningen, maar illustreert ook het belang van het in gesprek blijven met deze door de markt van vraag en aanbod gestuurde branche, om binnen de legale lijnen te blijven werken. Vanuit het veld wordt als oplossing voor het probleem van de uitstroom wel geopperd om prostituees uit de niet EU/EER-landen, die vrijwillig kiezen voor het werken in de prostitutie een (gedoseerd toe te passen) legale en te controleren toegang tot de Nederlandse markt te bieden. Voor de hieraan verbonden risico's en bezwaren wordt verwezen naar hetgeen hierover onder punt 24 is opgemerkt.
- 29) Onder dit punt wordt nog een aantal onderwerpen en aanbevelingen opgesomd, die zich voor vermelding lenen zonder nadere toelichting.
- a. Voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel moet het duidelijker en eenvoudiger worden gemaakt om te weten waar en bij welk onderdeel van de politie zij moeten zijn voor het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring.
 - b. Er is behoefte aan betere voorlichting over (nieuwe) regelgeving en aan heldere uitleg over de (praktische) consequenties daarvan voor degenen die ermee worden geconfronteerd (bijvoorbeeld prostituees en exploitanten, maar ook andere betrokkenen).
 - c. Gemeld wordt dat er een gebrek aan (betrouwbare) tolken bestaat, hetgeen op alle terreinen van ingrijpen en contactleggen uitwerking heeft.

- d. Het verdient aanbeveling om het aanstellen van nationaal rapporteurs in meerdere landen te bevorderen overeenkomstig de aanbeveling daartoe in de zogenaamde Haagse Verklaring.

In dit slothoofdstuk is benadrukt dat inspanningen op het gebied van preventie en bestrijding van mensenhandel van groot belang zijn. Zolang echter de kloof tussen rijke en arme landen blijft bestaan en zolang (jonge) mensen niet of moeilijk een bestaan op kunnen bouwen in hun eigen land zal het fenomeen mensenhandel daarin een rijke voedingsbodem blijven vinden. Het is geldelijk gewin dat handelaren drijft, terwijl bij de verhandelenden vaak verwachtingen zijn gewekt op een betere toekomst. Verder is het zo dat vrouwen en meisjes in vele landen en culturen nog als tweederangsburgers worden gezien en behandeld. Dit verhoogt het risico dat zij slachtoffer worden van mensenhandel. Aan dit soort niet gemakkelijk te beïnvloeden macrofactoren moet eveneens bij voortdurende aandacht worden besteed. Voorts zal bij voorkoming en bestrijding van mensenhandel scherp gelet moeten worden op overal voorkomende corruptiepraktijken, die het misdrijf bevorderen en een belemmerende factor vormen bij het ontmaskeren van de daders.

Gebruikte literatuur¹

Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid (1992). *Mensenhandel* (Advies nr. 14). Den Haag: AM.

Amsterdams Oecumenisch Centrum/Deutscher Hilfsverein (2000). *Jaarverslag 1999*. Amsterdam: AMOC/DHV.

Amsterdams Oecumenisch Centrum/Deutscher Hilfsverein (2001). *Jaarverslag 2000*. Amsterdam: AMOC/DHV.

Appels, D. & Claassen, D. (z.jr.). *BlinN in 2000*. Den Haag/Amsterdam: NOVIB/Humanitas.

Arlacchi, P. (2001). *Address tot the permanent council of the OSCE Wenen* (1 november 2001).

Bemmelen, J.M. van & Veen, Th.W. van (1984). *Strafrechtproces* Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bestuursdienst Gemeente Rotterdam (2000). *Het Rotterdams prostitutiebeleid*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Bouchakour, Y.K. (1996). *Weglopen als vlucht naar de vrijheid?* Amsterdam: Hogeschool Amsterdam.

Brabants Ondersteuningsinstituut Zorg (2000). *Protocol: Netwerk opvang slachtoffers van mensenhandel regio West- en Midden-Brabant*. Tilburg: BOZ.

Bureau Jeugdzorg Utrecht c.s. (1998). *Project 13; Protocol*. Utrecht: Bureau Jeugdzorg c.s.

Bureau Jeugdzorg (2000). *Evaluatieverslag van Project 13*. Utrecht: Bureau Jeugdzorg c.s.

Centrale Cel Mensenhandel (2001). *Newsletter - Mensenhandel* 5 Z.pl.: CCM.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1998). *Strijd tegen de mensenhandel: Meer samenwerking, ondersteuning en engagement*. Brussel: Federale Voorlichtingsdienst.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1999). *Strijd tegen de mensenhandel: Aandacht voor de slachtoffers. Jaarverslag 1998*. Brussel: Federale Voorlichtingsdienst.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2000). *Strijd tegen de mensenhandel: Tussen beleid en middelen: De diepe kloof. Jaarverslag 1999*. Brussel: Federale Voorlichtingsdienst.

¹ Geraadpleegde brochures zijn niet in de literatuurlijst opgenomen. Verwijzingen naar verdragsteksten, wetsteksten, Kamerstukken, brieven, stukken in de Staatscourant, websites en dergelijke zijn in voetnoten bij de tekst vermeld.

- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2001). *Strijd tegen de mensenhandel: Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak. Jaarverslag 2000* Brussel: Federale Voorlichtingsdienst.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (2000). *Strafrecht; tekst en commentaar* Deventer: Kluwer.
- College van Procureurs-Generaal (1995). *Handleiding aanpak van mensenhandel* Z.pl.: OM.
- College van Procureurs-Generaal (1999). *Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* Z.pl.: OM.
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau* Deventer: W.E.J Tjeenk Willink.
- De Opbouw (2000). *Jaarverslag 1999* Utrecht: De Opbouw.
- Derks, A. (1997): *Trafficking of Cambodian Women and Children to Thailand* Z.pl.: IOM/CAS.
- De Rode Draad (2000). *Jaarverslag 1999* Amsterdam: De Rode Draad.
- De Rode Draad (2001). *De lange mars & de vele struikelblokken* Amsterdam: De Rode Draad/FNV Bondgenoten.
- Dijk, E.M.H. van & Savornin Lohman, P.M. de (2000). *Externe Evaluatie Stichting Tegen Vrouwenhandel* Amsterdam: DSP.
- Dijk, van, R., Rasing, Th., 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.
- DNP (z.jr.). *Handboek prostitutie & mensenhandel* Z.pl.: DNP.
- ECPAT-Nederland (z.jr.). *Informatiemap Commerciële seksuele uitbuiting van kinderen; een wereldwijd probleem* Nijmegen: ECPAT-NL.
- Emancipatieraad (1996). *Aanbevelingen voor een Internationale Gedragscode Vrouwenhandel, die recht doet aan vrouwen* (Advies nr. IV/48/96) Den Haag: Emancipatieraad.
- Esperanza (2000). *Het terugkeerprogramma. Stichting Esperanza-Nederland. Periode: april 2000-april 2003* Amsterdam: Stichting Esperanza-Nederland.
- Europol (2000). *Europol Informatiefolder* Den Haag: Europol.
- Europol (1999). *Trafficking in Human Beings. General Situation Report. Focussing on Sexual Exploitation 1998* Den Haag: Europol.
- Europol (2000). *Trafficking in human beings. General Situation Report 1999. Open Version* Den Haag: Europol.

- Europol (2001). *Crime Assessment. Trafficking of human beings into the European Union* Den Haag: Europol.
- Follmar, P. (2001). *Combating Trafficking in Human Beings in the Republic of Moldova - Analysis of Existing and Draft Legislation* Hamburg: Council of Europe.
- Franssen, M. (1994). *Zicht op vrouwenhandel. Een methodiek van geïntegreerde begeleiding van slachtoffers van vrouwenhandel* Utrecht: STV.
- Gelder, P. van (1998). *Kwetsbaar, kleurig en schaduwwijk. Jongens in de prostitutie: een verschijnsel in meervoud* Amsterdam: Thela Thesis.
- Gemeentebld (2000). *Nota prostitutiebeleid in Amsterdam (Bijlage O)* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- GG&GD (2000). *Nieuwsbrief, 14* Amsterdam: GG&GD.
- Gushulak, B.D. & MacPherson, D.W. (2000). Health Issues Associated with the Smuggling and Trafficking of Migrants. *Journal of Immigrant Health*, 2, 2.
- Hamerlynck, R. (1993). De verdragsrechtelijke bescherming van de slachtoffers van de internationale mensenhandel. *Rechtskundig Weekblad*, 33, pp. 1118-1124.
- Haveman, R. (1997). Een prostitutieverbod voor de buitenlandse vrouw. *Migrantenrecht* 9-10, pp. 195-199.
- Haveman, R. (1998). *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel* Deventer: Gouda Quint.
- Haveman, R. (2000). Zonder bordeelverbod vrouwenhandel bestrijden. *Proces* 5/6, pp. 67-71.
- Haveman, R.H. & Wijers, M. (1992). Exploitatie van prostitutie en vrouwenhandel. *NJB*, 21, pp. 664-669.
- Helm, Th. van der & Mens, L. van (1998/1999). *Mobility in prostitution in the Netherlands 1998-1999* Amsterdam: EUROPAP.
- Hoogendoorn, M. (1999). *Kinderprostitutie in Nederland. Een onderzoek naar de aard en omvang* Den Haag: Terre des Hommes.
- Horn, J.E. van, Bullens, R.A.R., Doreleijers, Th.A.H. & Jägers, M (2002). *Aard en omvang seksueel misbruik en prostitutie minderjarige allochtone jongens - een verkennend onderzoek* Amsterdam: Fora, VU Amsterdam.
- Hughes, D.M. (2000). The Natascha trade: the transnational shadow market of trafficking in women. *Journal of International Affairs*, 53, 2, pp. 1-18.

- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (2002). *De gevalsstudie - Strategie van kwalitatief onderzoek* Meppel: Boom.
- IOM Quarterly Bulletin (April 2001). *Trafficking in migrants* Geneve: IOM.
- International Organization for Migration (1996). *Trafficking in women to Austria for sexual exploitation* Z.pl.: IOM.
- International Organization for Migration/United Nations (2000). *World Migration Report 2000* Z.pl.: IOM/UN.
- International Organization for Migration (2001). *Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union* Brussel: IOM.
- Jörg, N. & Kelk, C. (1998). *Strafrecht met mate* (10e druk) Deventer: Gouda Quint.
- Kangaspunta, K. (2001). *Counter-Trafficking: the Palermo Protocol against Trafficking in Persons and Beyond* (Lezing ter gelegenheid van het 10 jarig bestaan van IOM Nederland, Den Haag, 5 november 2001).
- Kernteam Noord- en Oost-Nederland (2001). *Algemene criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa* Zwolle: Kernteam NON Afdeling Informatie/Unit Oost-Europa.
- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den, & Bunt, H. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor* Den Haag: WODC.
- Klerks, P., Naber, P., & Werf, J. van der (2000). *Escort in Amsterdam. Een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam* Den Haag: Eysink Smeets & Etman.
- Knaapen, R. (2001). *Rapportage van het project Netwerk Opvang Slachtoffers van Mensenhandel* Z.pl.: Samenwerkingsproject regio Brabant Noord.
- Kool, R. & Moerings, M. (2001). *De Wet Terwee. Evaluatie van juridische knelpunten* Deventer: Gouda Quint.
- Kootstra, T. (1996a). *Background study on basic principles for a code of conduct within the member states of the European Union to prevent and combat traffic in women* Utrecht: STV.
- Kootstra, T. (1996b). *One year La Strada. Results of the First Central and East European Program on Prevention of Traffic in Women* Z.pl.: La Strada.
- Korf, D.J., Nabben, T. & Schreuders, M. (1996). *Roemeense trekvogels. Nieuwkomers in de jongensprostitutie* Amsterdam: Thesis Publishers.
- Korteweg, E. (2001). *Werkplan zorgcoördinatie slachtoffers vrouwenhandel in Amsterdam* Amsterdam: HVO Querido sector maatschappelijke opvang De Roggeveen.
- La Strada (1999). *Prevention of Traffick in Women in Central and Eastern Europe* Utrecht: La Strada.

Lederer, L.J. (2001). *Human Rights Report on Trafficking in Women and Children; a Country by Country Report on a Contemporary Form of Slavery* Washington: The Protection Project, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

Lune, G. van (1997). *De fuik als opvangnet - een verkenning naar de achtergronden en oorzaken van jeugdprostitutie* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Sociologie.

Luykx, F. & Soest, S. van (1999). *Inventarisatie prostitutie en mensenhandel in Nederland, 1999* Zoetermeer: Werkgroep prostitutie en mensenhandel/CRI Zoetermeer.

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG (1999). *Handboek lokaal prostitutiebeleid* Den Haag: Ministerie van Justitie/Ministerie van BZK/VNG.

Morrisson, J. & Crosland, B. (2000). *The trafficking and smuggling of refugees; the end game in European asylum policy?* UNHCR Policy Research Unit.

NAPS (2001). *Nationaal Actieplan Aanpak van seksueel misbruik van kinderen* Den Haag: Ministerie van Justitie.

National Criminal Investigation Department (1999). *Trafficking in women* Stockholm: NCID.

National Criminal Investigation Department (2001). *Trafficking in women. Situation report no 3 January 1 - December 31 2000* Stockholm: NCID.

Nederlandse Politie (1998). *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2000* Den Haag: Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nelen, J. & Sabee, V. (1998). *Het vermogen te ontnemen. Evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport* Den Haag: WODC.

Nijnatten, C. van & Klein Wassink, F. (2000). Hulpverlening aan minderjarige prostituées. *Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg*, 4, pp. 16-23.

Norwood, R. (1985). *Women who love too much. A life-changing book for women* London: Robin Norwood.

VN Forum (2000/4). *NVVN Redactioneel. Nieuw Universeel Verdrag ter bestrijding van gedwongen prostitutie door vrouwen en meisjes* Leidschendam: VN Forum/MeesterDruk.

O'Neill-Richard, A. (2000). *International Trafficking in Women to the United States: a contemporary manifestation of slavery and organized crime* Z.pl.: Center for the Study of Intelligence.

Outshoorn, J. (2000). *Legalizing Prostitution as Sexual Service: the Case of the Netherlands* European Consortium for Political Research. Copenhagen ECPR Joint Sessions, WS 12.

- Oviawe, P. & Iyare, J. (1999). *Handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland* Amsterdam: NDMN/Terre des Hommes.
- Pauw, F. de (2001). *Handel in mensen* Leuven: Freddy de Pauw en Uitgeverij Davidfonds NV.
- PBAM (1998). *Beleidsadvies voorkoming en bestrijding van mensenhandel: een eenduidige aanpak* Z.pl.: PBAM.
- Pearson, E. (2001a). *Human Rights and trafficking in persons: a handbook* Bangkok: GAATW.
- Pearson, E. (2001b) *The need for effective witness protection in the prosecution of traffickers: a human rights framework for witness protection* (Paper presented at the First Pan-African Regional Conference on Trafficking in Persons, Abuja, Nigeria 19-23 February 2001).
- Poel, S. van der (1991). *In de Bisnis. Professionele jongensprostitutie in Amsterdam* Arnhem: Gouda Quint.
- PPM/DNP (1999). *Projectplan prostitutie/mensenhandel* Z.pl.: PPM/DNP.
- PPM/DNP (2001). *Voorstel Operationeel Overleg Mensenhandel* Zoetermeer: PPM/DNP.
- Procureurs-Generaal (1989). *Richtlijnen voor de opsporing en vervolging van vrouwenhandel* Z.pl.: OM.
- Prostitutie Maatschappelijk Werk (1999). *Spoorboekje voor degenen die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel* Rotterdam: Stichting Humanitas Thuiszorg en Maatschappelijke Dienstverlening.
- Riet, F.J. van 't (2000). *Bronnenboek 2000. Inventarisatie van gegevensbronnen met betrekking tot criminaliteit* Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Rijken, C. (2000). *Van asielzoekster tot prostituee* *Nemesis*, 1, pp. 4-11.
- Rikskriminalpolisen (1999). *Handel med kvinnor. Lägesrapport juni 1999* Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Rikskriminalpolisen (2000). *Lägesrapport 2. 1 juli - 31 dec 1999* Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Rikskriminalpolisen (2001). *Lägesrapport 3. 1 jan - 31 dec 2000* Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Ruyver, B. de, Eeckhoutte, W. van, Impe, K. van, Somere, P. de & Elcour, M. (1999). *Mensenhandel doorgelicht. De Filippijnen als casestudy* Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Ruyver, B. de & Siron, N. (2001). *Trafficking in migrants from a EU-Perspective* Ghent: Ghent University, Research Group Drug Policy, Criminal Policy and International Crime.

Samenwerkende (internationale) NGO's (2001). *NGO Recommendations on the EC Proposal Combatting trafficking in human beings* (COM(2000)854 final/2).

Scala c.s. (1999). *Sociale Kaart Mensenhandel Rotterdam-Rijnmond* Rotterdam: Scala c.s.

Schalken, T.M. & Pronk, M. (2001). Over joint investigation teams, Europol en het toezicht op hun gezamenlijke acties. *Delikt en Delinkwent, Tijdschrift voor Strafrecht* 31, 8, pp. 831-846.

Scharlaken Koord (2000). *Beware of loverboys* Amsterdam: Scharlaken Koord.

SGBO (2001). *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod - Inventarisatie van de stand van zaken* Den Haag: Sector Document Processing VNG.

Shamim, I. (2001). *Mapping of missing, kidnapped and trafficked children and women: Bangladesh Perspective* Geneva: IOM.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (1994a). *Keerzijde 3 & 4* Utrecht: STV.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (1994b). *Schotten en dwarsverbanden 1992-1994* Utrecht: STV.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (1999). *Cliëntenregistratie 1999* Utrecht: STV.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (2000). *Signalen en tendensen inzake vrouwenhandel* Utrecht: STV.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (2001). *Jaarverslag 2000* Utrecht: STV.

Tampep (1995/1996). *Final report June '95/June '96* Z.pl.: Tampep.

Terre des Hommes (1999). *Terre des Hommes Jaarverslag 1998* Den Haag: Terre des Hommes.

Terre des Hommes (2000). *Terre des Hommes Jaarverslag 1999* Den Haag: Terre des Hommes.

Terpstra, J. & Dijke, A. van (2001). *Asja: Nieuw leven! Nieuwe kansen!* Leeuwarden: Asja Dagvoorziening.

Transparency International (2001). *Global Corruption Report* Berlijn: Transparency International.

US State Department (2001). *First annual report on trafficking in persons* Washington DC: US State Department.

Vellinga, F.R. (1999). *West-Afrikaanse AMA's: vermist, maar ook gemist?* Apeldoorn: Politie Noord- en Oost-Gelderland.

- Ven, N. van de & Neefe, M. (1998). *Inventarisatie stand van zaken prostitutie en mensenhandel in Nederland (versie 2)* Zoetermeer: KLPD.
- Venicz, L. & Vanwesenbeeck, I. (1998). *Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes* Utrecht: NISSO.
- Venicz, L. & Vanwesenbeeck, I. (2000) *Er gaat iets veranderen in de positie; De sociale positie en het psychosociaal welzijn van prostituees in prostitutiebedrijven voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod* Utrecht: NISSO.
- Venicz, L. c.s. (2000) *Trends in prostitutie en beleid; de tweede rapportage van de Profeitstudie* Amsterdam: mr. A. de Graaf Stichting.
- Vennix, P., Mens, L. van, Lavina, D., Hof, M. van t', Vanwesenbeeck, I. & Horn, F. ten, (2000). *Klanten van transgenders. HIV-preventie, seksueel gedrag en seksuele netwerken van klanten van transgenders op de tippelzones van Amsterdam en Rotterdam* Utrecht: NISSO/Stichting SOA-bestrijding/De Rode Draad/GGD Rotterdam/KUB.
- VER (2000/2001). *Nieuwsbrief, januari 2000 t/m oktober 2001* Apeldoorn: VER.
- Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (2001/2002). *De V.E.R. de statuten en de doelstellingen Versie 2001/2002* Z.pl.: VER.
- Verhees, G. & Holla, P. (1994). *Protocol Vrouwenhandel* Z.pl.: z.uitg.
- Visser, J.H., Oomens, H.C.D.M. & Boerman, F.A. (2000). *Prostitutie in Nederland in 1999* Amsterdam: Mr A. de Graaf Stichting.
- Visser, J.P. & Zevenbergen, R.G. van (2001). *Illegale tewerkstelling verkend* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Vocks, J. & Nijboer, J. (1999). *Land van belofte. Een onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Strafrecht en Criminologie.
- Vries, P. de (1997). *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen* Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie in Nederland (1998). *Kinderporno en kinderprostitutie in Nederland. De stand van zaken* Utrecht: Childright/Transact.
- Werkgroep Religieuzen Tegen Vrouwenhandel (2000). *Verslag van de jaren 1997 1998 1999* Bennebroek/Roermond: WRTV.
- Wijers, M. (1988). Bestrijding van vrouwenhandel in Nederland. In: Vleuten, N. van der (red.) *Vrouwenhandel. Tussen migrant en handelswaar* Socialistische fractie Europees Parlement.

Wijers, M. (1996). Vrouwenhandel en de overheid - de oplossingsstrategieën kritisch bezien. *Justitiële Verkenningen*, 22, 1, pp. 8-25.

Wijers, M. & Lap-Chew, L. (1999). *Trafficking in women, forced labour and slavery-like practices in marriage, domestic labour and prostitution* Utrecht: STV.

Wilzing, J. (2001). *Een voor allen, allen voor een. De ketenbenadering van de aanpak mensenhandel* Zwolle: Politie IJsselland.

Wolthuis, A. & Blaak, M. (2001). *Trafficking in children for sexual purposes from Eastern Europe to Western Europe; An exploratory research in eight Western European receiving countries* Amsterdam: Ecpat Europe Law Enforcement Group.

Bijlage I Activiteitenoverzicht BNRM tot en met 2001¹

I Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)²

<i>I.1 Politie/KMAR</i>
Dhr. J. Wilzing (korpchef politie IJsselland, portefeuillehouder mensenhandel), dhr. M. Schouten (projectmanager PPM/DNP), dhr. P. Aalbersberg (Kernteam NON)
CRI: mw. J. Vollebregt (beleidsadviseur mensenhandel), dhr. T. Erents (recherche adviseur, project kinderporno)
Dhr. R. Coster (voorzitter PPM/DNP)
Politie Rotterdam: dhr. P. van de Witte (portefeuillehouder zeden, korpsleiding Rotterdam-Rijnmond), dhr. S. de Wilde (projectleider mensenhandel/mensenmokkel)
KLPD, afdeling O&A: dhr. M. Grapendaal (hoofd), mw. E. van Dijk (onderzoeker/projectleider), mw. S. van Soest (onderzoeksm medewerker)
IAM: dhr. L. Ijzerman (hoofd), dhr. H. Sterk (informatiemakelaar), mw. J. Vollebregt (beleidsadviseur mensenhandel)
Kmar: dhr. P. Vos (hoofd sectie recherchezaken, afdeling operatiën)
Bureau I&A aan de Grens, Kmar Schiphol: dhr. A. Lub, dhr. W. Hamelink
Politie Kennemerland, Bureau IJmuiden: dhr. J. de Jong
Politie Kennemerland en politie Haaglanden: presentatie 'Loverboys'
Politie Haaglanden: dhr. F. Jaspers, mw. I. Bakker: briefing Loverboy-zaak 'AMA-team': dhr. J. Bijen (informatie-coördinator IAM), mw. I. Zinnemers (projectrechercheur kernteam NON-UMS)
Politie Amsterdam-Amstelland, Sociale jeugd en zedenpolitie: mw. M. Huls (projectleider)
Stuurgroep PPM/DNP: dhr. W. Deetman (voorzitter), dhr. A. Vast, dhr. J. Wilzing, dhr. R. Coster (secretaris)
Kmar, Schiphol: dhr. W. van de Water (hoofd grensbewaking), dhr. A. Lub, dhr. W. Hamelink (Bureau I&A aan de grens), ontvangst en begeleiding (Bureau I&A aan de grens)
LSOP: mw. F. Goutbeek (medewerker vakgroep jeugd en zeden), dhr. H. Werson (gastmedewerker, tevens rechercheur Brabant ZO)

<i>I.2 Openbaar Ministerie</i>
College van Procureurs-Generaal: dhr. T. van Daalen, dhr. J. Hulsenbek
Parket-Generaal: dhr. M. Mak (medewerker bestuurlijke informatievoorziening)
Parket-Generaal: dhr. J. Simonis (voorlichtingsdienst OM)
Parket-Generaal: dhr. O. Laumen (stafmedewerker)
Arrondissementsparket Amsterdam: mw. R. Vorrink (contactofficier mensenhandel)
Landelijk Parket: dhr. H. Holthuis (hoofd)

¹ De volgorde is, per categorie van activiteiten, grotendeels chronologisch bepaald.

² Met sommige van de vermelde personen en instanties werd meer malen overlegd, soms ook in andere gespreksaansamstellingen.

Landelijk Parket: dhr. J. Hoekman (medewerker bestuurlijke en juridische zaken)
Landelijk Parket: dhr. F. Gelissen (officier van justitie)
Landelijk Parket: mw. P. van der Molen-Maesen (landelijk coördinerend officier van justitie mensensmokkel)
International Association of Prosecutors: dhr. H. Marquart Scholtz (secretary general)
Landelijk Parket: mw. J. van Gelder (landelijk officier mensensmokkel, mensenhandel en kinderporno), mw. F. de Groot (beleidsmedewerkster)

<i>1.3 Hulpverleners, belangenbehartigers en NGO's</i>
ECPAT en DCI: dhr. Th. Noten (ECPAT), mw. A. Wolthuis (DCI)
Eliashuis: mw. A. van den Brink (directeur)
Novib en Humanitas: mw. D. Appels (Novib), mw. S. Claasen en mw. E. Berman (Humanitas)
STV: mw. A. van der Meer (interim-manager), mw. W. van Vree (hulpverleenster)
WRTV: mw. M. Keesen (voorzitter), mw. J. den Dulk (vice-voorzitter), mw. I. van der Kar (secretaris)
Tampep: mw. L. Brussa (coördinator), mw. H. Mongard (medewerker)
Pretty Woman: mw. M. Kamerbeek (projectleider)
Asja: mw. T. Teenenga (directeur), mw. B. de Boer (casemanager STV)
PIC: mw. M. Majoor
Vluchtelingenwerk Nederland: dhr. P. van Geel (hoofd beleid), mw. Wijn-Maatman (senior beleidsmedewerker mensensmokkel)
Intersectoraal Schakelstation: mw. M. van Keulen
Federatie Opvang en STV: mw. R. Beers (beleidsfunctionaris), mw. M. de Cock (ICT specialist) en mw. M. Albrecht (projectleider STV)
Stichting Prostitutie Projecten: mw. Teunissen (directeur)
Mr. De Graaf Stichting: dhr. J. Scholtes (directeur), mw. G. van Doorninck (beleidsmedewerkster)
Terre des Hommes: mw. M. Hoogendoorn e.a.
Esperanza, Bureau Amsterdam
Scharlaken Koord: mw. N. van Staalduinen
NDMN: dhr. P. Oviawe
IOM-Nederland: dhr. R. Spitz (manager programs & policy), mw. M. Brons (beleidsmedewerkster programma- ontwikkeling)
Buro voor rechtshulp Rotterdam: mw. M. Rademaker (advocaat en procureur), mw. I. Meier

<i>1.4 Overheden</i>
Ministerie van Justitie, DGIIV: mw. E. Bleeker
Ministerie van Justitie, Kenniscentrum Wetsevaluatie: dhr. G. Veerman
Ministerie van Justitie, DGRH: dhr. A. Clijnk
Ministerie van Justitie, DGWRR: dhr. J. Wiarda
NAPS: dhr. H. van de Stolpe (DGRH), mw. M. van Oostveen (DGPJS)
AIV-Commissie Mensenrechten: dhr. C. Flinterman (voorzitter), mw. C. von Benda-Beckman-Drooglever Fortuijn (vice-voorzitter), mw. M. Koers (lid), dhr. T. Oostenbrink (secretaris)

Gemeente Amsterdam: dhr. S. Patijn (burgemeester), dhr. K. Lacet (teamleider van Traa-team/wallenproject), mw. N. Corba (beleidsmedewerker OOV)
IND: dhr. H. Handgraaf (bureau bijzondere zaken, specialist mensenhandel), mw. G. Sert (afdeling uitvoeringsbeleid), dhr. R. Hesseling (teamleider mensensmokkel informatie groep)
Dhr. R. Coster (voorzitter PPM/DNP), dhr. A. Clijnk (DGRH, Ministerie van Justitie), mw. A. Daalder (WODC)
Ministerie van Justitie, HON: mw. Y. van Veldhoven (DGRH)
Ministerie van Justitie: dhr. A. Korthals (minister)
Ministerie van Justitie, projectgroep evaluatie prostitutiebeleid: dhr. H. Klaasen (projectleider), mw. A. van der Wal (projectmedewerker)
Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer: mw. W. Swildens-Rozendaal (voorzitter; PvdA), dhr. J. Wijn (CDA), mw. J. Belinfante (PvdA), dhr. J. de Wit (SP), dhr. J. Niederer (VVD), dhr. G. van Oven (PvdA), mw. F. Halsema (GL), dhr. J. Hoekema (D66), mw. N. Albayrak (PvdA), mw. M. Pé (griffier), mw. Stalen (assistent-griffier)
Ministerie van Defensie: dhr. B. Dedden (brigade-generaal sous chef operatiën defensiestaf), dhr. Graaf (defensiestaf)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: mw. A. Verstand-Bogaert (staatssecretaris), mw. C. Hille (beleidsmedewerker)
Ministerie van Buitenlandse Zaken: mw. R. Jones-Bos (ambassadeur mensenrechten)
Ministerie van Buitenlandse Zaken, DSI/VR: mw. B. ten Tusscher (hoofd), mw. P. Pechaczek (senior beleidsmedewerker)
Ministerie van Buitenlandse Zaken, politieke en juridische zaken: dhr. S. Kaasjager
Ministerie van Justitie: dhr. H. Borghouts (secretaris-generaal)
Ministerie van VWS: mw. W. Hazebroek (vrouwenopvang en prostitutie)
Ministerie van Buitenlandse Zaken: dhr. L. Veer (plv. directeur DPV)
Ministerie van Buitenlandse Zaken, DSI/VR: mw. H. Mingoen (senior beleidsmedewerker), mw. R. Emmerink (beleidsmedewerker)
Ministerie van Justitie: mw. E. Kalsbeek (staatssecretaris)

<i>1.5 Onderzoekers/wetenschappers</i>
NSCR: dhr. G. Bruinsma (directeur)
Mw. L. Venicz (freelance onderzoeker)
WODC: dhr. G. Terlouw (onderzoeker)
WODC: mw. K. van Leeuwen-Burow (victimology site)
WODC: dhr. E. Kleemans, mw. M. Brienens (onderzoekers)
WODC: dhr. P. Verrest (onderzoeker)
Katholieke Universiteit Brabant: mw. C. Rijken (onderzoeker)
Universiteit Leiden, faculteit der rechtsgeleerdheid: dhr. R. Haveman
Project HON: dhr. P. van Reenen (consultant)
Clara Wichmann Instituut: mw. M. Wijers (onderzoeker)
Mw. W. Sorgdrager (project-adviseur UNICRI)

<i>1.6 Bijeenkomsten bijgewoond in Nederland</i> ³
*PPM/DNP
*Monitoringsoverleg Prostitutie
*Bijeenkomsten portefeuillehouders mensenhandel OM
Bijeenkomst Stuurgroep PPM/DNP
Bijeenkomst Landelijk Prostitutie Overleg
*Begeleidingscommissievergaderingen <i>Kindersextoerisme</i>
*Begeleidingscommissievergaderingen <i>Sociale Positie van Prostituees</i>
*Begeleidingscommissievergaderingen <i>Monitor prostitutiebeleid 2001</i>
*Leescommissievergaderingen <i>Opsporingsonderzoeken mensenhandel</i>
Delegatie hulpverleners Bosnië-Herzegovina/Stichting TVO: mw. S. Tahakema (medewerker TVO)
Bijeenkomst IND-contactfunctionarissen mensenhandel: mw. G. Sert (voorzitter), mw. E. Bleeker (DGIAB), dhr. T. Weerts (teamcoördinator mensenhandel Vreemdelingendienst politie Brabant-Noord), mw. A. van Loon (IND regio Zuid-Oost), mw. J. van de Boomgaard (IND regio Noord-Oost), mw. P. van Essen en mw. M. van der Weel (IND regio Noord-West), mw. M. van Ommen (IND regio Zuid-West)
Bijeenkomst coördinatoren La Strada
Expertmeeting Escort HON
Prostitutieberaad Amsterdam
Bijeenkomst Netwerk bestrijding vrouwenhandel Amsterdam

<i>1.7 Bezoeken en delegaties uit het buitenland</i>
ODCCP: dhr. J. van Dijk
München: mw. G. Ponnath (juriste migrantenbeleid)
Zweedse ambassade: mw. L. Bjuggstam (second secretary)
Amerikaanse Ambassade: dhr. P. Kosnett (chief, global issues section), mw. M. Gronheid (medewerker)
Oekraïense delegatie La Strada
UNDCP: dhr. S. Raddy
UK Immigration Service: dhr. G. Leese (chief immigration officer)
Italiaanse overheidsdelegatie: mw. K. Bellillo (minister of equal opportunities), mw. M. Giammarinano (chief legislative office), mw. A. di Pietro (chief press office), mw. V. Tola (head social policies office), mw. M. Virgilio (legal advisor), dhr. L. Sannier (charge d'affaires Italian embassy), dhr. G. Cavagna (first secretary Italian embassy)
Delegatie van Poolse officieren van Justitie: mw. J. Grabowska (OM Warsaw), dhr. M. Mackowiak (OM Poznan), dhr. J. Szymanski (national prosecutor's office Warsaw), mw. I. van de Meene (Nederlands Helsinki Comité)
UK Home Office: dhr. G. Lamb
Ierse ambassade: dhr. J. Swift (ambassadeur)
Dhr. B. de Ruyver (adviseur mensenhandel Belgische regering)
Australische ambassade: dhr. P. Hussin (ambassador), mw. S. McCourt (second secretary)
UK National crime squad: dhr. D. Pryde (detective superintendent), mw. C. Howard

³ Periodieke overlegsituaties die vanuit BNRM structureel werden bijgewoond zijn voorzien van een *.

Oekraïense delegatie rechterlijke macht: mw. I. Zaretskaya (senior prosecutor, general prosecutor's office, international law department), dhr. Y. Strekalov (judge Supreme Court), mw. O. Gorbunova (IOM, Kiev)
CICP: mw. J. Goodey (onderzoeker)
UNICRI Global programme against trafficking in human beings: mw. A. Aronowitz (onderzoeker)
Anti-Slavery International: mw. Pearson (trafficking programme officer en onderzoeker) en dhr. Moens (Payoke)
Europol: dhr. B. Clarberg (Illegal immigration and trafficking in human beings group)
Europol: dhr. G. Morgan (Intelligence analysis department, Crime analysis unit)

2 Internationale werkbezoeken en bijeenkomsten

<i>2.1. Werkbezoeken in het buitenland</i>	
Werkbezoek België	<ul style="list-style-type: none"> - Subcommissie Mensenhandel en Prostitutie van de Belgische Senaat: mw. E. Thijs, dhr. P. Wille, dhr. E. Gardinael, dhr. H. van Hevele - Europees Parlement: mw. P. Sörensen - Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding: mw. S. Cluedtz - Payoke: dhr. B. Moens, mw. Y. Grenson - IOM Brussel: dhr. P. von Bethlenfalvi (hoofd), dhr. L. de Boeck (hoofd selective migration section, mw. A. Araujo-Forlot (selective migration section) - Conference <i>Strategies of the EU and the VS in combating transnational organized crime</i> (Gent); dhr. D. Steenhuis, dhr. J. van Dijk, dhr. B. de Ruyver, dhr. S. Zhang, dhr. I. Rzeplinska, mw. A. O'Neil, mw. N. Siron - Dhr. S. Brammertz (nationaal magistraat mensenhandel), mw. S. Wirtz (Le Nid en Ecpat België) - Gemeente Antwerpen: mw. M. Enghien - Politie Antwerpen: o.a. dhr. S. Swartele - Federale politie, cel mensenhandel: dhr. W. Bontinck, dhr. P. Huybrechts

Werkbezoek Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> - dhr. N. Mastenbroek (Ambassaderaad politie- en justitieaangelegenheden in Berlijn) - Bundeskriminalamt: dhr. B. Roßbach, mw. H. Rall - Der Bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel: mw. R. Augstein en dhr. T. Kruse (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), dhr. B. Roßbach en mw. H. Rall (Bundeskriminalamt), mw. Ackerman (Solwodi), mw. P. Teimoori en mw. B. Uhl (KOK), mw. F. Strack (Hydra), mw. C. Howe (Agisra), mw. S. Schumacher (Bundesjustizministerium) - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK): mw. P. Teimoori (nationaal coördinator), mw. B. Uhl (internationaal coördinator), mw. F. Strack (NGO Hydra) - Landeskriminalamt Berlin en Officieren van Justitie; dhr. H. Burgfeldt (polizeipräsident), dhr. H. Koschny (kriminaldirector/leiter des Referates organisierte Kriminalität), dhr. Cloldt (OvJ), mw. Leister (OvJ)
Werkbezoek Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, België	Mw. D. Reynders (adviseur-generaal), dhr. F. Gazan (adjunct adviseur-generaal), dhr. L. Sempot, mw. C. de Craim (adjunct adviseur), mw. L. Conings

<i>2.2 Internationale werkbijeenkomsten</i>	
Cross Chanel Intelligence Conference	Politievertegenwoordigers uit België, Engeland, Frankrijk en Nederland (Brugge, 10 januari 2001)
2nd Meeting of the Interpol Working Group on Trafficking in Woman	Werkgroep (in het kader van de ontwikkeling van een 'trafficking manual') (Den Haag, 17 oktober 2001)
CICP	Expert consultation on trafficking in human beings (in het kader van de ontwikkeling van een 'toolkit trafficking') (Wenen, 10-11 december 2001)
Raad van Europa	Expertmissie in het kader van het project <i>Criminal Law reform trafficking in human beings</i> (Chisinau, 12-14 december 2001)

3 Congressen, symposia en overige activiteiten

3.1 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen ⁴	
ODCCP	<i>Tenth United Nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders</i> (Wenen, 10-17 april 2000)
International Association of Prosecutors	<i>5th Annual conference & general meeting</i> (Kaapstad, 2-10 september 2000). Thema: mensenrechten
Stichting Humanitas Rotterdam	Themamiddag: <i>Alleenstaande minderjarige asielzoekers en prostitutie: achtergronden en aanknopingspunten voor hulpverlening</i> (Rotterdam, 19 september 2000)
UN Ad hoc committee on the elaboration of a convention against transnational organized crime	Laatste fase van de onderhandelingen over het Verdrag inzake transnational organised crime en bijbehorend Protocol inzake mensenhandel (Wenen, 3-5 oktober 2000)
STV (in het kader van bezoek van Oekraïense delegatie)	Lezing dhr. R. Haveman (Driebergen, 25 oktober 2000)
Universiteit Leiden	Lezing dhr. A. Rouvoet (Tweede Kamerlid Christen Unie/RPF): <i>De overheid als zedenmeester</i> (Leiden, 6 november 2000)
Federatie Opvang	Themadag: <i>De maatschappelijke opvang en vrouwen met een onzekere verblijfstitel</i> (Utrecht, 23 november 2000)
*ODCCP	<i>First International seminar on trafficking in human beings</i> (Brazilia) en aansluitend werkbezoek aan IBISS (Rio de Janeiro) (Brazilië, 28-29 november 2000)
IOM	Roundtable discussion on trafficking in human beings/ STOP project on fight against trafficking of unaccompanied minors in the EU member states (Den Haag, 28 november 2000)
Directorate of Aliens and Borders in Madrid	Seminar <i>Illegal immigration, trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation of women and minors</i> (Madrid, 28-30 november 2000)
WODC	Presentatie SiBaNet (Den Haag, 12 december 2000)
LSOP/WODC	Stuudiemiddag <i>Misbruik van jongeren: preventie en toezicht</i> (Den Haag, 14 december 2000)
De Rode Draad/PIC/Clara Wichmann Instituut	Discussiebijeenkomst over Sekswerk (Amsterdam, 18 januari 2001)
Humanitas/Novib	Ronde tafelbijeenkomst Bonded Labour (Den Haag, 6 februari 2001)
*Kerk en Wereld	Werkdag tegen vrouwenhandel (Driebergen, 19 maart 2001)
*Europol	Expert meeting on trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (Den Haag, 21-22 maart 2001)

⁴ Bijeenkomsten waar door BNRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van een *.

IOM	Panel debate <i>Trafficking in human beings policy and legislative reforms at EU level</i> (Brussel, 28 maart 2001)
Directorate-General Justice and Home Affairs of the European Commission	EU Forum on the prevention of organised crime (Brussel, 17-18 mei 2001)
*Cross Chanel Intelligence Conference	Jaarlijkse plenaire bijeenkomst (Newmarket, 17-18 mei 2001)
ECPAT	Expertmeeting Ecpat Europe law enforcement group (Brussel, 18 mei 2001)
Belgische Senaat	Studiedag <i>Een krachtig optreden</i> (Brussel, 29 juni 2001)
*International Association of Prosecutors	<i>6th Annual conference of prosecutors</i> , tevens diverse ontmoetingen met/bezoeken aan instanties en organisaties op het terrein van prostitutie en mensenhandel (Sydney/Canberra, Australië, 30 augustus - 10 september 2001)
European Society of Criminology (ESC)	Eerste congres (Lausanne, 6-8 september 2001)
Politie Haaglanden	Presentatie registratiesysteem HKS (Den Haag, 20 september 2001)
De Rode Draad	Werkconferentie over de positieverbetering van de prostituee <i>Het is d'r op of d'r onder</i> (Amsterdam, 1 oktober 2001)
ODIHR/Ministerie van Buitenlandse Zaken Berlijn	<i>Europe against trafficking in persons</i> (Berlijn, 15-16 oktober 2001)
WODC	<i>Immigratie - tussen beleid en werkelijkheid</i> (Ede-Wageningen, 25 oktober 2001)
*IOM	<i>Orderly migration</i> conferentie (Den Haag, 5 december 2002)
IAM/UMS	Mensensmokkel in beeld, politie-symposium (Huizen, 15 november 2001)
*VER	Tienjarig jubileum van de VER (Baarn, 20 november 2001)
NAPS	<i>Seksueel misbruik van kinderen - de ketenaanpak nader beschouwd</i> , regionale werkconferentie (Zwolle, 22 november 2001)
*Metropolis	<i>Human trafficking and border control</i> , workshop in het kader van de Sixth international metropolis conference (Rotterdam, 26-30 november 2001)
ISS	<i>Obstacles and strategies towards international justice, peace and security after 11 September – Conference on justice and accountability</i> (Den Haag, 5-6 december 2001)
Studiecentrum Kerckebosch	Studiedag <i>5 jaar na van Traa</i> (Amsterdam, 13 december 2002)

<i>3.2 Overige activiteiten</i>	
Arrondissementsrechtbank Den Haag	Bijwonen terechtzitting
Gerechtshof Amsterdam	Bijwonen terechtzitting
Politie Amsterdam-Amstelland	Meelopen politiecontroles prostitutiegelegenheden
Politie Rotterdam	Training opsporingsambtenaren; proefrechtbank
Promoteam Bureau Hoefkade Den Haag	Meelopen dienst politie Haaglanden
Politiebureau Beursstraat Amsterdam	Meelopen politiecontroles raamprostitutie Amsterdamse Wallen
Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer	Bijwonen AO inzake prostitutiebeleid
Tijdschrift voor Criminologie	Gastredacteurschap themanummer <i>Mensensmokkel en mensenhandel</i>

Bijlage 2 Deelnemers aan de integratienetwerken

Het integratienetwerk Rotterdam-Rijnmond:

- STV;
- Prostitutie Maatschappelijk Werk van de Stichting Humanitas;
- Bureau Vrouwenopvang Rotterdam;
- Vrouwen Opvang Rijnmond (inmiddels opgegaan in Vrouwenopvang Rotterdam);
- Stichting Opvanghuis Mensen In Knelsituaties (SOMIK);
- Het Leger des Heils (*The Village* en *Zij aan zij*);
- Noodopvangcentrum Vlaardingen en Tijdelijk Wonen Elckerlyc;
- Buro voor Rechtshulp (Zuid).

Het integratienetwerk Amsterdam:

- STV;
- HVO De Roggeveen;
- HVO De Huiskamer;
- GG&GD, vertrouwensvrouw (migranten)prostitutie;
- Stichting Vrouwenopvang Amsterdam/Het Eliashuis;
- Gemeente Amsterdam, afdeling Openbare Orde en Veiligheid;
- Gemeente Amsterdam afdeling Maatschappelijke en Gezondheidszorg;
- Jeugd- en Zedenpolitie, team vrouwenhandel en prostitutie;
- Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- Vreemdelingenpolitie;
- Openbaar Ministerie.

Het integratienetwerk Groningen:

- STV;
- Stichting Toevluchtsoord;
- Hospitium den Eikelaar;
- Stichting Jeugdzorg Groningen;
- Bureau Slachtofferhulp;
- Stichting Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening;
- Stichting Welzijn Westerkwartier;
- Regiopolitie Groningen (ZwaCri);
- GGD Groningen.

Het integratienetwerk Noordoost-Brabant:

- STV;
- Stichting Maatschappelijk Dienstverlening regio Den Bosch (Stichting MADI);
- Stichting Hoek;
- Stichting De Brug;
- Verdihuis;
- GGD regio Den Bosch;
- Regiopolitie Brabant Noord, district 's-Hertogenbosch, afdeling Zedenzaken en Vreemdelingenzaken;
- Stichting Slachtofferhulp.

Daarnaast zijn er contacten en afspraken over samenwerking en afstemming met:

- Regionale Instelling voor Maatschappelijk Werk Oss;
- GGD Brabant Noord-Oost;
- Stichting Vluchtelingenwerk 's-Hertogenbosch;
- Stichting De Opbouw;
- GGZ Den Bosch;
- Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Het Integratienetwerk West- en Midden-Brabant:

- Politie West- en Midden-Brabant;
- Stichting Valkenhorst;
- GGD West-Brabant, vestigingen Bergen op Zoom, Roosendaal en Breda;
- Stichting Slachtofferhulp West- en Midden-Brabant;
- Stichting De Opbouw.

Het integratienetwerk Friesland:

- STV;
- Stichting Blijf van mijn Lijf;
- Asja;
- De Wending;
- Hospitium de Blijenhof;
- Buro Slachtofferhulp;
- Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden;
- Regiopolitie Friesland;
- GGD Fryslân;
- Steunpunt Bestrijding Seksueel Geweld;
- Stichting Ambulante FIOM;
- Stichting De Opbouw.

Het integratienetwerk Gelderland (bij aanvang¹):

- STV;
- Gelderse Stichting Tegen Vrouwenhandel;
- oorspronkelijk: De Paula (nu: Vrouwenopvang Hera);
- Algemeen Opvangcentrum Arnhem;
- Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Betuwe;
- Crisisopvang Nijmegen;
- Stichting Blijf van mijn Lijf Nijmegen;
- NIM Instelling voor Maatschappelijk Werk Nijmegen/Rijk van Nijmegen en Land van Maas en Waal;
- Buro Slachtofferhulp Nijmegen;
- Stichting Blijf van mijn Lijf Apeldoorn;
- Stichting Maatschappelijk Werk Apeldoorn;
- Buro Slachtofferhulp Apeldoorn;
- Politiekorps Gelderland-Midden;
- GGD Regio Arnhem;

¹ De instellingen uit Arnhem en Apeldoorn maken geen deel meer uit van het netwerk.

- Politiekorps Gelderland-Zuid;
- oorspronkelijk: De Cirkel (valt nu onder Vrouwenopvang Hera);
- Politiekorps Noord- en Oost-Gelderland;
- GGD Oost-Veluwe.

Colofon

Mensenhandel; Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur
Maart 2002; ISBN: 90-9015870-7

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Nederland

Tel: 070-3704514
Fax: 070-3704537

Productie en druk:  Wolf Legal Productions (WLP), Nijmegen

© Bureau NRM 2002